



**ANÁLISE DOS
PROCESSOS DE
IMPLEMENTAÇÃO
DO NOVO
ENSINO MÉDIO
EM ESTADOS
BRASILEIROS**

MARÇO DE 2020



**INSTITUTO
UNIBANCO**

FICHA TÉCNICA

Instituto Unibanco

Rita Jobim

Catherine Rojas Merchán

Coordenadoras da pesquisa

Gabriela Lotta

Marcela Bauer

Pesquisadores

Ana Carolina Nunes

Ana Claudia Salgado Cortes

Douglas Nier Oliveira Pires

Ebenézer Marcelo Marques de Oliveira

Gabriela Thomazinho Clementino Sampaio

José Mauricio Avilla Carvalho

Revisão

Laura Folgueira

Diagramação

Oficina 22

AGRADECIMENTOS

Para a realização deste estudo contamos com o apoio e a parceria da Frente de Currículo e Novo Ensino Médio do Consed e em especial dos técnicos abaixo.

CONSED – CONSELHO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

**Secretaria de Estado da Educação,
Cultura e Esportes do Acre**
Aldino Schattat

Secretaria de Estado da Educação de Alagoas
Laura Souzaw
Daniel Melo Macedo

Secretaria de Estado da Educação do Amapá
Sara das Mercês Ribeiro

**Secretaria de Estado de Educação e
Desporto do Amazonas**
Lúcia Regina dos Santos Andrade

Secretaria da Educação do Estado da Bahia
Renata Silva de Souza

Secretaria da Educação do Ceará
Ideigiane Terceiro Nobre

Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
Fernando Wirthmann Ferreira

Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo
Rosângela Vargas Davel Pinto

Secretaria de Estado da Educação de Goiás
Osvany da Costa Cardoso

Secretaria de Estado da Educação do Maranhão
Maria do Perpétuo Socorro Fortes Braga e Silva

Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais
Iara Félix Pires Viana

Secretaria Estadual de Educação do Mato Grosso
Isaltino Barbosa

**Secretaria de Estado de Educação
de Mato Grosso do Sul**
Pedro Augusto Cardoso Evangelista

Secretaria de Estado de Educação do Pará
Carlos Alberto Saldanha da Silva Júnior
Káire Michely Alves Alcântara
Mari Elisa Santos de Almeida

Secretaria de Estado da Educação da Paraíba
Robson Rubenilson dos Santos Ferreira

**Secretaria de Estado da Educação e do Esporte
do Paraná**
Tiago Ungericht Rocha

**Secretaria Estadual de Educação e Esportes
de Pernambuco**
Ana Carolina Ferreira de Araújo

Secretaria de Estado da Educação do Piauí
Regina Lélia Lopes

Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro
Lilian Aparecida de Almeida

**Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do
Esporte e do Lazer do Rio Grande do Norte**
Glauciane Pinheiro Andrade

**Secretaria de Estado da Educação do
Rio Grande do Sul**
Natália Lamaison Borges

Secretaria de Estado da Educação de Rondônia
Gilceli Oliveira

**Secretaria de Estado da Educação e
Desporto de Roraima**
Raimunda Oliveira Rodrigues

Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina
Sirley Damian de Medeiros

Secretaria da Educação do Estado de São Paulo
Gustavo Mendonça

**Secretaria de Estado da Educação, do Esporte
e da Cultura de Sergipe**
Isabella dos Santos

**Secretaria de Estado da Educação, Juventude e
Esportes do Tocantins**
Larissa Ribeiro Santana

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| Apresentação..... | 5 |
| 1. Metodologia..... | 6 |
| 2. Principais achados..... | 7 |
| 2.1. Iniciativas em andamento..... | 7 |
| 2.2. Estágios de implementação..... | 10 |
| A relação entre o Fomento ao EMTI e o Novo EM..... | 10 |
| Poucas mudanças organizacionais..... | 11 |
| 2.3. Planejamento e diagnóstico..... | 12 |
| 2.4. O Novo EM e o Governo Federal..... | 15 |
| 2.5. Participação..... | 16 |
| 2.6. A comunicação digital das atividades relacionadas ao Novo EM..... | 17 |
| Aspectos gerais..... | 17 |
| Os sentidos dos dados das entrevistas e das publicações..... | 19 |
| 3. Destaques – tendências e pontos de atenção..... | 21 |
| Referências..... | 23 |
| Anexo: Roteiro..... | 25 |

APRESENTAÇÃO

Este relatório é parte de uma pesquisa que vem sendo conduzida desde 2017 com o intuito de compreender o processo de implementação da reforma do Ensino Médio nos estados brasileiros. Na primeira fase da pesquisa, entre 2017–2018, foram analisados os efeitos das decisões federais nos governos estaduais. O foco foi compreender em que medida as decisões federais, especialmente consolidadas com a Lei 13.415, tiveram efeito nos governos estaduais que vinham implementado suas próprias reestruturações do EM. À época, encontramos diferentes tipos de efeitos nos estados, a depender de características próprias destes e de como estavam implementando seus próprios programas de reestruturação. Utilizamos como modelo analítico a matriz do binômio conflito e ambiguidade, que permite ver a chance de implementabilidade das mudanças. O que encontramos foi que o início da implementação da reforma foi marcado por grande conflito, derivado da aprovação da Lei em um contexto político conturbado, e por alta ambiguidade, derivada da incerteza relativa à implementação da reforma. Como havia várias decisões a serem tomadas – como a aprovação da BNCC para a etapa do Ensino Médio, entre outras –, os estados não tinham clareza de como implementar a reestruturação.

Ao fim de 2018, no entanto, o cenário já era diferente: o conflito tinha diminuído e a ambiguidade havia sido gerenciada com várias decisões por parte do Governo Federal e orientações do próprio Consed, que davam diretrizes mais claras para a mudança. Esperávamos àquela altura, portanto, maior chance de implementação das medidas de reestruturação do EM nos estados brasileiros. Foi com esse panorama que voltamos a campo para o presente relatório, buscando analisar em que medida de fato as ações avançaram e foram implementadas e, novamente, em que medida conflito e ambiguidade estão presentes no cenário de implementação das mudanças do EM.

O presente relatório tem como objetivo apresentar a análise da implementação das ações de reforma do Ensino Médio com base no diagnóstico de março de 2020. O escopo se delinea em termos territoriais – governos estaduais – e temáticos – implementação da reforma do Ensino Médio. São apresentados aqui os dados relativos à coleta realizada entre fevereiro e março de 2020 e que corresponderão ao marco zero das análises futuras. A ideia é que, a partir dos dados coletados para este relatório, possamos voltar a campo em mais dois momentos, durante 2020 e 2021, para analisar os processos de mudança, tendo como pano de fundo a situação retratada aqui. Assim, conseguiremos ter um panorama da implementação das mudanças desde 2017–2021, passando por diversas etapas de implementação e de análise. Os dados para este relatório foram coletados por meio de entrevistas com representantes das secretarias de educação dos 26 estados e Distrito Federal, além de análise documental e dos portais das Secretarias.

Este relatório está organizado em três seções. Na primeira, apresentaremos a metodologia utilizada para realização desta pesquisa. Na segunda, apresentaremos os principais resultados encontrados, com base nos estágios de implementação do Novo Ensino Médio nos estados. Na terceira parte, apresentaremos alguns destaques e reflexões finais.

1. METODOLOGIA

Este produto traz um diagnóstico do estágio de implementação da reforma do Ensino Médio nos 26 estados e distrito federal em março de 2020. A proposta é analisar o processo de implementação das iniciativas da reforma do Ensino Médio nos estados, compreendendo os avanços, os gargalos e os potenciais de implementação da política, além de realizar análise dos processos de transformação ocorridos durante este período.

Este relatório corresponde ao primeiro da pesquisa e servirá como linha de base para as análises subsequentes. Para sua realização, foram coletadas informações sobre o andamento da implementação da reforma considerando como eixos: iniciativas em andamento; estágios de implementação; planejamento e diagnóstico; papel do Governo Federal; participação no processo de implementação; e comunicação digital sobre o Novo Ensino Médio (Novo EM).

A sua elaboração foi feita com base em dois procedimentos. O Primeiro foi a coleta de dados com técnicos dos 26 estados e Distrito Federal em março de 2020 durante o evento da Frente de Currículo e Novo Ensino Médio do Consed. Estes dados foram coletados por meio de entrevistas presenciais com técnicos das secretarias estaduais responsáveis pelo Novo EM. Houve apenas uma exceção, o estado do Rio de Janeiro, em que a entrevista foi feita à distância. As entrevistas seguiram o roteiro apresentado no Anexo 1. Todas foram analisadas seguindo os eixos centrais que compuseram o roteiro. Para elaboração do relatório, comparamos as respostas por eixos, de forma que as análises não são voltadas a cada estado separadamente, mas à comparação entre eles.

O segundo procedimento de coleta de dados foi um levantamento de como as secretarias de educação estaduais e distrital estão trabalhando a política do Novo Ensino Médio através das suas plataformas digitais. A pesquisa teve como objetivo principal mapear como as secretarias estão comunicando as diversas atividades relacionadas à reforma, buscando identificar o que tem sido priorizado na agenda do Novo EM de cada estado. Um objetivo secundário dessa estratégia foi investigar a promoção de espaços de participação no processo de construção dos novos currículos. Para tanto, o levantamento colheu notícias divulgadas pelos portais institucionais e redes sociais a partir de palavras-chaves nos campos de busca de cada canal, privilegiando a retenção de notícias relacionadas a consulta pública, reforma curricular e implementação de escolas-piloto.

Embora o processo de coleta de dados tenha contemplado cada estado individualmente, optamos, neste relatório, por apresentar os resultados de forma agregada, considerando os movimentos gerais de mudança. A ideia é compreender tendências e pontos de atenção gerais para a implementação futura das mudanças. Assim, com raras exceções, citaremos os estados individualmente nas análises. Como o processo está em curso e sofrendo alterações constantes, entendemos que a estratégia de definir exatamente o número de estados em cada achado poderia comprometer a análise geral justamente porque a mudança pode estar acontecendo no momento da elaboração do relatório. Assim, interessa-nos entender o movimento geral e não as especificidades.

2. PRINCIPAIS ACHADOS

Nesta seção, apresentaremos os principais achados desta primeira fase da pesquisa, que serão organizados em seis temas: iniciativas em andamento; estágios de implementação; planejamento e diagnóstico; papel do Governo Federal; a participação no processo de implementação; e comunicação digital sobre o Novo Ensino Médio (Novo EM).

A partir dos temas, pretende-se apresentar dados, análises comparativas e tendências gerais considerando o panorama dos estados brasileiros.

2.1. INICIATIVAS EM ANDAMENTO

Ao analisarmos o que os estados estão fazendo para implementação do Novo EM, demos atenção às iniciativas que mais apareceram: reelaboração curricular; implementação das escolas-piloto; e realização de consultas públicas acerca do currículo.

Reelaboração curricular e adesão ao programa de escolas-piloto são as iniciativas em andamento em quase todos os estados. A escrita da formação geral básica parece ser o menor dos desafios para os técnicos entrevistados. Alguns estados já vinham estudando como fazer essa revisão, outros já tinham iniciado a reescrita e outros começaram há menos tempo. De toda forma, pode-se dizer que mais da metade dos estados já tinham a parte do currículo correspondente à formação geral básica pronta no momento da realização da pesquisa. A outra metade ainda estava em fase de elaboração ou de readequação de revisões anteriores. Apenas dois estados ainda não haviam iniciado a escrita durante o período de coleta de dados.

Entretanto, as definições sobre os itinerários aparecem menos no cenário geral das iniciativas dos estados. A maioria dos técnicos sugere que a redação dessa parte do currículo deverá ser a maior preocupação neste ano. Ainda assim, destaca-se que muitos estados citaram dificuldade em pensar o desenho de itinerários formativos no caso de escolas únicas em municípios pequenos e interioranos. A parte flexível demandaria uma estrutura que não necessariamente os estados têm – como a existência de mais de uma escola que oferte EM na mesma região. Ainda assim, o desenho dos itinerários propedêuticos parece ser menos problemático que o desenho do quinto itinerário, de educação técnica profissional. Isso porque o primeiro se relaciona a um desafio de apropriação de novos métodos e de colocar escolas-piloto em teste e em avaliação; ou seja, é uma questão de aprender a fazer diferente com a própria equipe pedagógica das redes. Já no caso do quinto itinerário, EPT, os desafios de desenhá-lo e implementá-lo parecem ser mais difíceis, até por exigirem professores técnicos, diferentes nas escolas e parcerias.

A formação profissional extrapola as experiências pedagógicas conhecidas previamente. Nem todos os estados têm iniciativas consolidadas de educação técnica profissional no âmbito das secretarias de

educação. Iniciativas anteriores contam com parceria de outras secretarias de estado ou do Sistema S. Também houve apoio de organizações do terceiro setor em alguns casos. Mesmo assim, eram feitas em baixa escala. Os dados apontam que esse desafio vai além das questões de cunho pedagógico e inclui também variáveis mais complexas, como, por exemplo: problemas de transporte e logística, escolas únicas nos municípios e oferta de profissionais que possam atuar como docentes nesse itinerário.

Outra iniciativa em andamento é a realização de **consultas públicas**. Técnicos de diversos estados relataram que as consultas estão sendo realizadas ou estão em planejamento. É um processo pelo qual todos passaram ou devem passar em breve. Das consultas realizadas, a quantidade de contribuições nem sempre foi mencionada nas entrevistas. Mas foi possível perceber que variou bastante entre os estados: 1.700, 20 mil, 64 mil e até mesmo 800 mil (no caso de Minas Gerais). Isso pode significar que há diferentes níveis de mobilização dos atores sociais para participar das consultas. Na fala de um gestor entrevistado: *“Temos uma realidade muito diversa e diversidade muito grande, e temos que preservar a autonomia, preservar a diversidade e garantir uma característica de rede”*. Também pode significar que as estratégias de mobilização podem ser distintas: enquanto em alguns estados as redes são mobilizadas de forma descentralizada, com as consultas chegando até as escolas, em outros a realização da mobilização é centralizada na secretaria, o que leva à participação de um menor número de atores. Segundo os dados coletados pelo levantamento das publicações em meios digitais, observa-se que, por exemplo, Minas Gerais e Acre realizaram consultas em um período de 15 dias, enquanto outros estados disponibilizaram os canais de coletas por menos tempo, o que pode impactar na quantidade de contribuições. A seção “Comunicação” deste relatório caracteriza e traz mais detalhes sobre a realização das consultas, a partir da análise dos canais de comunicação de cada secretaria.

Além das consultas, alguns estados estão também fazendo inovações na forma de escutar os atores. Há relatos de realização de rodas de conversas com professores, por áreas de conhecimento, com a comunidade escolar, questionários para estudantes sobre seus anseios em relação ao EM e realização de seminários. Há alguns casos de realização de seminários com diversos atores internos da secretaria e do terceiro setor, além da promoção de evento do tipo *hackathon* para promover conversa e escuta dos alunos para a escolha de matrizes relativas aos itinerários. Pelos canais de comunicação das secretarias, observa-se que a promoção desses espaços de interação foi o tema mais frequente ao longo de 2019; algumas secretarias divulgaram eventos do tipo em diversas datas, incluindo diversos atores e enfoques ao longo do ano.

No que se refere às **escolas-piloto do Novo EM**, todos os estados aderiram ao programa. Todos têm em comum o fato de tais iniciativas serem derivadas direta ou indiretamente da relação com o Governo Federal – diretamente quando as escolas-piloto implementadas correspondem àquelas acordadas com o Governo Federal e há incentivos financeiros; indiretamente quando os estados implementam um número de escolas maior do que aquelas incentivadas pelo Governo Federal, fato que aconteceu em alguns poucos estados. Além do incentivo na definição de escolas-piloto, no geral, percebe-se a utilização direta das normativas do Governo Federal, tanto para os critérios de seleção de escolas como para orientar a implementação.

Ainda com relação aos incentivos financeiros para implementação das escolas-piloto, vários técnicos estaduais têm ressalvas em relação à atuação do Governo federal, que muitas vezes atrasa o repasse de recursos e não tem dado apoio técnico para a implementação.

A escolha das escolas-piloto parte das orientações e critérios da Portaria 649/2018¹ e do Documento Orientador da Portaria 649/2018. De modo geral, as Secretarias trabalharam com uma lista de escolas elegíveis (que se encaixavam em critérios) e, por meio de diálogos entre gestores das regionais e das unidades de ensino, foi feito um processo de adesão. Cabe dizer que uma grande parte dos entrevistados não participou do início do processo na Secretaria, talvez pela troca de gestão nos governos estaduais no ano de 2019.

A escala de escolas-piloto diante do total de escolas da rede é diversa, variando de zero a mais de 80 por cento da rede, de acordo com os entrevistados. E, a partir dos dados coletados, foram identificados dois cenários distintos no que se refere à quantidade de escolas-piloto. O primeiro são os estados que contam com uma quantidade maior, e o outro contempla aqueles com menos iniciativas de pilotos.

Uma característica importante dos estados com maior número de escolas-piloto é que eles estão experimentando variados formatos, com variação nos itinerários e nas iniciativas de flexibilização. É um cenário em que parece haver menor receio em errar, onde há espaço para a experimentação e avaliação, visando à implementação em maior escala e com mais qualidade num próximo momento.

No caso de Goiás, a explicação para haver o maior percentual de escolas-piloto está no fato de o estado ter incluído todas as suas escolas na proposta de adesão remetida ao Programa de Apoio ao Novo EM (Portaria nº 649/2018) – sem ter a convicção de que o MEC aceitaria. A partir do aceite e do recebimento de recursos para esse quantitativo de escolas, o estado assumiu o compromisso de implementar o programa em grande escala.

O caso do Pará e do Amazonas são similares ao de Goiás, a adesão aos incentivos do Governo Federal foi feita para um número grande de escolas, em um movimento de levar a política estadual na mesma toada da política federal.

O segundo cenário é aquele em que estados têm menor número de escolas-piloto em curso atualmente. Isso é motivado tanto pela iniciativa em fazer a experimentação de forma mais cautelosa como por dificuldades relacionadas à recursos e estrutura da rede.

Os estados mais cautelosos têm relativamente poucas escolas-piloto por estarem fazendo a sua organização de forma mais paulatina e pretendem incluir as experiências e os aprendizados no plano de implementação. Buscam garantir uma formação sólida dos profissionais, fazer um diagnóstico completo, terminar o processo de construção de todas as partes do currículo (itinerários e formação técnica profissional, para além da formação geral básica) e incrementar aos poucos as boas iniciativas que já existem. Uma das entrevistadas pondera que o movimento é de “incluir elementos do Novo EM no que já está consolidado no programa relativo ao EMTI”. É o caso de Paraíba, Sergipe, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Distrito Federal Espírito Santo e Minas Gerais.

¹ PORTARIA Nº 649, DE 10 DE JULHO DE 2018 Art. 9º A implantação de escolas-piloto do Novo Ensino Médio pelas secretarias de educação estaduais e do Distrito Federal, em suas redes, deverá atender aos seguintes critérios: I – implantação, em 2019, em: a) no mínimo, 30 por cento das unidades escolares participantes do Programa de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, instituído pela Portaria MEC nº 727, de 2017; e b) unidades escolares que se enquadrem em uma ou mais das categorias a seguir: 1. Participantes do Programa Ensino Médio Inovador – ProEMI, instituído pela Portaria MEC nº 971, de 9 de outubro de 2009; 2. unidades escolares de Ensino Médio em tempo integral, de iniciativa estadual ou distrital, não participantes do Programa de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral; e 3. unidades escolares que já possuam jornada diária de cinco horas. II – oferta de currículos contemplando, no mínimo, dois itinerários formativos, descritos no art. 36 da Lei nº 9.394, de 1996. Art. 10. As orientações e os critérios para implantação das escolas-piloto serão descritos no documento orientador do Programa.

Alguns técnicos estaduais relataram dificuldades de logística e infraestrutura (por exemplo com transporte e de escolas em áreas indígenas) como condições que impediram a seleção de um número maior de escolas-pilotos. Entre elas também foi possível constatar que tinham avançado pouco na escrita curricular e na realização de consultas públicas.

Em alguns casos, como Maranhão e Paraná, o Novo EM parece ter demorado para entrar na agenda da política estadual de educação. Caso similar, de certo atraso e de uma movimentação mais recente rumo ao Novo EM, é o Rio de Janeiro. Mas, ao mesmo tempo, o estado conta com uma experiência robusta que pode servir como aspecto facilitador para a implementação das propostas do Novo EM. Apesar de contar com apenas 54 escolas (4% da rede) em formato de piloto, o estado tem 280 escolas (22% da rede) trabalhando com projeto de educação integral que contempla diversas características do Novo EM: projeto de vida, projeto de intervenção, estudos orientados, parcerias para formação profissional do tipo FIC a partir do segundo ano. Além disso, 154 escolas (12% da rede) fazem parte do Pró-EMI (Ensino Médio Inovador) que estão em adaptação para ajustar a carga horária articulando formação geral básica e percursos formativos dos itinerários.

Para além das escolas-piloto da Portaria 649/2018, e de forma independente dos dispositivos previstos na reforma, alguns estados têm desenvolvido práticas inovadoras no Ensino Médio. Às vezes chamadas informalmente durante as entrevistas de “nossas escolas-piloto”, essas experiências se desenvolvem de forma desvinculada do governo federal, ao mesmo tempo em que implementam ações que dialogam com o protagonismo do estudante e a flexibilização curricular. Acontecem em unidades escolares que não se encaixam exatamente nos critérios da legislação do Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio, mas que, de certa maneira, promovem a experimentação e aprendizados nesse cenário. São consideradas iniciativas que caracterizam o desenvolvimento do Ensino Médio no estado e que geram acúmulo de aprendizados. O programa de Escolas Cidadãs Integrais Técnicas na Paraíba e o Novotec Integrado em São Paulo podem ser identificados como exemplos de práticas que geram experiências para a implementação do itinerário de Formação Técnica e Profissional.

2.2. ESTÁGIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

A relação entre o Fomento ao EMTI e o Novo EM

A política de fomento ao Ensino Médio em Tempo Integral (Pró-EMTI) foi instituída em concomitância com a reforma na MP nº 746/2016. Logo em seguida à publicação da MP, o MEC promulgou a Portaria nº 1.145/2016, na qual constam os critérios para a adesão dos estados interessados na política.

Após as mudanças na MP pelo legislativo e sua sanção na Lei nº 13.415/2017, a política de fomento da Portaria nº 1.145/2016 foi revogada e substituída pela promulgação da Portaria nº 727/2017. Nessa nova portaria, o MEC ampliou o período de repasses do fomento para implementação do tempo integral aos estados de quatro para dez anos; foi também ampliado o número mínimo de escolas e de alunos por estado que a política deveria atender; além de outras mudanças. Por via dessa política, o Governo Federal visava à melhoria do Ensino Médio e o alcance das metas 3, 6 e 19 do Plano Nacional de Educação de 2014.

Antes dessa política, o Governo Federal já havia lançado outras com o mesmo propósito: ampliar o número de escolas com tempo integral. As mais recentes e relevantes foram o Ensino Médio Inovador (Pró-EMI)

e o Programa Mais Educação. Alguns estados aderiram a esses programas e conseguiram implementar o tempo integral em algumas escolas de Ensino Médio de suas redes. Outros estados, influenciados ou não por esses programas, promoveram iniciativas próprias para a promoção do tempo integral (somado, às vezes, à flexibilização curricular), como é o caso de Pernambuco, Ceará, Rio de Janeiro e outros.

Com relação à implementação de EMTI e sua relação com o Novo EM, a Lei 13.415/17 propõe o aumento da carga horária, mas não necessariamente para tempo integral nos próximos anos. Não há prazo para implementar o tempo integral, mas há prazo de até 2022 para ampliar a carga horária de no mínimo 3 mil horas em todas as escolas. Assim, as experiências de flexibilização (como por exemplo as eletivas) e o projeto de vida que as escolas em tempo integral já têm implementando são modelos ou inspirações para apoiar a implementação do Novo EM.

Assim, estados que já têm experiências em EMTI enxergam similaridades entre o que estava em andamento e as novas diretrizes. Suas experiências servem, desta forma, como um **aspecto facilitador**. *“A gente já tinha uma experiência com as escolas de tempo integral que já ofereciam o projeto de vida, estudo orientado e eletivas. Então, a gente só ampliou esse movimento para as escolas que eles chamam de tempo parcial.”*

Outro cenário é o dos estados que também tinham experiências locais, mas, ao contrário, precisarão mobilizar mais esforços para adequar a política que estava sendo desenhada localmente às novas diretrizes e orientações. Eles têm dificuldade de assimilar semelhanças e caminhos para articular o que já era feito, com as novas propostas.

Essa situação corresponde àquilo que a literatura denomina *path dependence*, ou seja, a dependência do caminho. É quando as escolhas passadas, já consolidadas e institucionalizadas, acabam se tornando uma barreira para mudanças mais radicais. A consolidação de experiências, nesses casos, esbarra na dificuldade de mobilizar mudanças, e pode se transformar numa barreira para a implementação de novas iniciativas que precisam: ou desfazer completamente as anteriores, ou se adequar a elas, numa de sobreposição de novas experiências às experiências do passado.

Poucas mudanças organizacionais

Um **ponto de atenção** na implementação do Novo EM, em março de 2020 quando os dados foram coletados, é que seu avanço se caracteriza por investimentos concentrados exclusivamente na vertente pedagógica. Embora essa não fosse a intenção inicial da reforma, o foco na dimensão pedagógica é o que está caracterizando-a neste momento. A evidência disso se dá por meio de algumas iniciativas que estão em prática: reelaboração curricular e a experiência das escolas-pilotos. O fato de os avanços dessa vertente estarem em descompassos com as iniciativas de gestão, que são fundamentais para sustentar as mudanças, pode ser um dificultador para a consolidação da implementação.

A maioria das Secretarias criou comitês ou grupos gestores. Nem todos funcionam a pleno vapor, com a periodicidade almejada ou com todos os membros necessários, mas é possível dizer que caminham para efetivar as atividades nos grupos de tomada de decisão e de trabalho.

No geral, as equipes das Secretarias foram pouco fortalecidas, são raros os casos de ampliação de membros nas equipes. Em alguns poucos casos têm ocorrido algum tipo de reorganização

administrativa como incorporação ou criação de coordenadorias, criação de núcleos, revisão das atividades das equipes.

Em metade dos estados, arranjos e articulação entre as áreas das secretarias não estão sendo estabelecidos: as áreas de infraestrutura, transporte, alimentação relacionam-se pouco com a área pedagógica. Em alguns estados, a área de formação continuada atua em descompasso e de forma desarticulada com a área de currículo e não tem participado dos movimentos de produção dos novos documentos curriculares.

Nesses cenários, os desafios mostram-se preocupantes para as equipes técnicas, e há ainda falta de informação sobre o Novo EM e certa insegurança em relação aos planos e à possibilidade de implementar de fato a política na rede. Algumas hipóteses podem justificar este contexto: a falta de prioridade na agenda de alguns secretários com relação às mudanças; o fato de a reforma ser muito complexa e exigir mudanças em todos os níveis da rede (especialmente por parte dos professores); o receio de a reforma não ser apoiada pela comunidade escolar e se transformar em conflito são algumas delas.

2.3. PLANEJAMENTO E DIAGNÓSTICO

Ao analisar em que medida os estados estão avançando em termos de realização de diagnóstico e planejamento para implementação do Novo EM, também encontramos uma situação de bastante heterogeneidade vinculada às diferentes capacidades estatais. A ideia de capacidades estatais, para a literatura, corresponde à medida em que os estados acumulam burocracias fortes, profissionais qualificados e estáveis, procedimentos bem desenhados, recursos técnicos e financeiros para agir e capacidade política para implementar suas medidas. Vários estudos no Brasil mostram que há uma heterogeneidade em termos de capacidades estatais, comparando tanto estados como municípios. E a diversidade de capacidades pode explicar por que há situações heterogêneas de implementação das medidas, já que alguns estados têm mais recurso, capacidades políticas e burocracias do que outros.

Enquanto alguns estados estão mobilizando suas redes para já fazerem diagnósticos no nível das escolas (número de escolas, número de alunos e professores, demanda dos alunos etc.), há outros que não conseguiram avançar nos diagnósticos primários. O que há de comum entre todos é a tentativa de utilização dos instrumentos desenvolvidos no âmbito das reuniões do Consed e do curso do Insper, que são citados de forma recorrente pelos técnicos como materiais usados para suporte do diagnóstico.

Em termos de planejamento, a situação não foi muito diferente. Foram poucos os estados que relataram estar avançados no desenho de um plano de implementação. A maioria parece ainda estar em um momento anterior, de construção de diálogo e verificação das possibilidades. Os planos existentes são, em sua grande maioria, de curto prazo e limitados às questões pedagógicas e relacionados às escolas-piloto.

Há algumas explicações que ajudam a compreender os limites (e as heterogeneidades) na realização do diagnóstico e planejamento por parte dos estados.

A primeira diz respeito às capacidades estatais e à forma desigual de distribuição entre os estados, conforme a literatura brasileira já vem apontando há algum tempo. Essas capacidades se materializam

nas diferenças de perfil e qualificação das burocracias; na disponibilidade de tecnologias e recursos; na organização de processos, entre outras características que determinam a capacidade de ação dos órgãos públicos.

A diferença de capacidades tem sido bastante evidente no caso da implementação do Novo EM, como já identificamos na primeira fase da pesquisa, entre 2017 e 2018. Nela, ficou evidente que alguns governos estaduais têm mais recursos técnicos e financeiros para implementar as mudanças do que outros. E nesta fase da pesquisa, essa evidência se reforça: mais de 50% dos estados estudados, segundo os técnicos, não aumentaram seu corpo técnico para implementação das medidas de reestruturação, e em um dos estados ainda houve redução de equipe vinculada ao EM.

No que diz respeito à equipe gestora da sede, 17 entrevistados relataram que não houve nenhuma ação para reestruturação ou ampliação das equipes, sendo que apenas três apontaram que havia planos para mudanças. Números semelhantes foram observados sobre a ampliação das equipes das regionais. Os relatos dos entrevistados apontam para a necessidade da reestruturação: *“A gente não tem essa previsão (de ampliação da equipe). A gente sabe que precisa ampliar e fortalecer porque a gente não dá conta de tudo. Mas não existe ainda concretamente uma posição de que haverá uma ampliação de equipe”*.

Em outro relato: *“Nossas regionais estão bem fragilizadas, com bem poucas pessoas trabalhando. Sempre temos este intuito de ter pessoas nas regionais para trabalhar com o Novo Ensino Médio, convidamos alguns professores, mas não aceitam porque não tem vantagem em ir para a regional em termos de plano de carreira ou financeiro, mas lutamos por isso. Fizemos um processo de gestão diferente já contemplando o fato que temos poucas pessoas nas regionais”*. A falta de capacidades técnicas de várias secretarias impacta na viabilidade de realizar diagnóstico e planejamento, que são funções que dependem de equipes adequadas e qualificadas. E mesmo secretarias que conseguem construir planejamento com uma burocracia centralizada não têm corpo técnico suficiente para sua implementação.

Além disso, outra evidência da falta de capacidades técnicas diz respeito às dificuldades de articulação vivenciadas por várias secretarias estaduais, que não conseguem mobilizar diferentes áreas de governo que são importantes para implementação do Novo EM – como as áreas que pensam em gestão de pessoas, compra de insumos, merenda, material, transporte etc. Na maioria dos casos, as áreas responsáveis pelo Novo EM ainda trabalham de forma desarticulada e com muita dificuldade de mobilizar outros setores, mesmo dentro da secretaria.

Este problema é reforçado pela falta de apoio técnico por parte do MEC. Quase todos os entrevistados reportaram que, ao mesmo tempo que o MEC incentivou financeiramente a implementação de escolas-piloto, não há apoio técnico para sua implementação.

As exceções confirmam o problema: são as secretarias que conseguiram reorganizar suas equipes, muitas vezes reestruturar as próprias organizações, que conseguiram qualificar seus técnicos e construir arranjos de governança intergovernamental – como grupos de trabalho ou comitês ativos. No entanto, a desigualdade de capacidades técnicas para implementação do Novo EM é um grande risco, na medida em que pode incorrer em aumento ainda maior das desigualdades educacionais no longo prazo.

Os dados coletados nas entrevistas sobre a reorganização das secretarias demonstram o descompasso entre os estados. Das 27 secretarias, 15 realizaram reestruturação organizacional, principalmente nas

definições das novas coordenadorias e nos respectivos redesenhos do organograma. Entretanto, dessas secretarias, apenas oito tiveram reestruturação ou ampliação das equipes da sede ou das regionais. Por outro lado, cinco ampliaram suas equipes sem passar por uma reestruturação organizacional.

Segundo os relatos dos entrevistados das secretarias que passaram por reestruturação ou ampliação dos seus recursos humanos, houve fortalecimento da gestão: *“(Houve a) decisão de fortalecer e trazer outros setores da secretaria, que trabalham com modelos educacionais e que têm interlocução com o Ensino Médio, para perto da diretoria de Ensino Médio, para que as decisões possam ser tomadas de forma mais célere”*.

A segunda questão que impacta negativamente na realização de diagnósticos e planejamentos diz respeito a questões políticas –em relação tanto aos governantes quanto à comunidade escolar. Alguns técnicos estaduais reportaram que, embora estejam avançando na construção de propostas, não têm apoio político de seus secretários ou mesmo governadores para avançarem no planejamento do Novo EM. Em alguns casos a reforma não é prioridade, em outros, os governadores não concordam politicamente com essa agenda. Ambas as situações tiram dos técnicos a legitimidade de seguir avançando na implementação do Novo EM.

Com relação à comunidade escolar, embora o clima de conflito tenha amenizado muito nos últimos meses, há ainda algumas localidades onde as comunidades escolares – professores e alunos – são contrárias à reforma do Ensino Médio. Isso tem inviabilizado, para as secretarias, avançar nos debates e nas propostas, na medida em que ainda precisam convencer a comunidade da importância da pauta. E sem construção desse apoio, a implementação do Novo EM fica comprometida. Isso pode ser observado, por exemplo, na seguinte fala de um entrevistado quando perguntado sobre os principais desafios: *“(…) [sobre o processo ter se dado inicialmente via Medida Provisória] Isso no nosso estado, por exemplo, causa algumas questões, de rejeição. Alguns professores rejeitam por esse percurso histórico do Ensino Médio ter sido a medida provisória e depois por lei. Daí, então, o desafio é lidar com essa rejeição dos professores, para que eles entendam que não é um programa é uma política de Estado que tem que ser implementada”*.

A terceira questão que tem impactado a capacidade de planejamento dos estados diz respeito à falta de algumas decisões importantes por parte do MEC. Quase todos os técnicos estaduais apontaram que as indefinições a respeito do Enem têm limitado a capacidade de levar as propostas adiante. As definições do Enem criam um clima de ambiguidade que inviabiliza avanço nas decisões, na medida em que os estados precisam saber das métricas de avaliação para definirem suas políticas. Vários técnicos afirmam que, enquanto o Enem não for definido, será impossível implementar o Novo Ensino Médio de maneira generalizada.

A quarta questão que tem limitado a capacidade de avançar nas ações e iniciativas do Novo EM diz respeito às diversidades, heterogeneidades e desigualdades intraestaduais. Estados muito diversos, que adotam modelos de educação diferentes, têm tido maior dificuldade em planejar a reforma. Isso é mais evidente em estados onde há educação indígena e quilombola, por exemplo. Nesses casos, as secretarias precisam pensar em diferentes modelos para o Ensino Médio, o que dificulta sua capacidade de planejamento, ainda mais quando faltam capacidades estatais para pensar múltiplas ações e há indefinição de questões importantes, como o Enem.

Por fim, uma quinta questão que impacta na capacidade de planejamento das secretarias se relaciona aos efeitos das decisões anteriores tomadas por ela sobre reformas no Ensino Médio, o que podemos chamar de *path dependence*. A questão é que, como relatamos na primeira parte da pesquisa entre

2017 e 2018, algumas secretarias já tinham avançado em reformas para o Ensino Médio em suas redes antes da reforma do Novo EM ser aprovada pelo Governo Federal e divulgada em 2017. Essas reformas anteriores criaram algumas condições que agora precisam ser alteradas ou enfrentadas.

Mesmo o EMTI, ainda que com poucas escolas em tempo integral, foi adotado por todos os estados e acabou institucionalizando certas práticas e processos de trabalho que agora precisam ser compatibilizados com a reforma como um todo. Como se sabe pela literatura, tomar novas decisões em cima de decisões passadas é sempre mais difícil, na medida em que requer revisar ou alterar profundamente instituições já cristalizadas. Pelo levantamento das publicações das Secretarias nas redes sociais, desde 2019, diversos estados vêm comunicando sobre a implementação do EMTI sem vinculá-lo ao Novo EM. As decisões não acontecem num vácuo – elas operam sobre decisões já assentadas que precisam ser alteradas. Assim, os planejamentos têm sido afetados pela necessidade de revisão de decisões anteriores que nem sempre são fáceis. Ao terem implementado políticas anteriormente – e, portanto, investido em processos, formação de equipes, criação de regras etc. –, esses elementos acabam se transformando em uma possível barreira para implementação de mudanças mais radicais, que pressupõem algo totalmente diferente daquilo que já existia.

Por fim, duas questões adicionais chamaram a atenção ao analisar os casos estaduais e que devem ser objeto de preocupação das secretarias.

A primeira é que os planejamentos não podem ser restritos à dimensão pedagógica da reforma, sob risco de comprometer sua própria capacidade de implementação. Percebeu-se pelas entrevistas que, em boa parte dos estados, essa tem sido a principal pauta na agenda. Mas outras questões fundamentais, como transporte, logística, contratação e formação de pessoal, insumos e tecnologia são condições igualmente relevantes para a implementação da reforma. Embora ainda não seja esperado que estejam em implementação, é importante que tais ações comecem a ser planejadas e, como apontou um dos técnicos, é impossível implementar mudanças pedagógicas sem incorporar as questões administrativas.

A segunda preocupação é com os arranjos de governança. Enquanto alguns estados construíram comitês, outros ainda não o fizeram. E mesmo entre os que construíram, eles são muito diversos em termos de desenho e atividade. Para conseguirem integrar as políticas e tomar decisões assertivas e efetivas, é importante que os arranjos sejam intersetoriais, incorporem atores diversos – de dentro e de fora do governo –, tenham apoio político do governante, tenham legitimidade na comunidade educacional do estado e desenvolvam suas atividades de maneira contínua (como política de estado).

2.4. O NOVO EM E O GOVERNO FEDERAL

Considerando o modelo federativo brasileiro e o papel do Governo Federal na coordenação e indução federativa, é importante analisar como ele tem atuado na implementação do Novo EM.

Na primeira fase da pesquisa, entre 2017 e 2018, identificamos um importante papel do Governo Federal em criar sistemas de incentivo e indução, com editais e chamamento vinculados à implementação de determinadas políticas com base em repasse de recursos.

Isso tem acontecido também no que diz respeito às escolas-piloto. Todos os estados relataram que a iniciativa de implementar pilotos se deve ao incentivo federal – que é, inclusive, responsabilizado

pela definição do número de escolas e do perfil das escolas escolhidas. Pode-se afirmar, portanto, que a existência de escolas-piloto (número e perfil) se deve à indução do Governo Federal.

Todos os estados também apontaram a importância das iniciativas anteriores de construção do *Guia de implementação* e das orientações normativas dadas na gestão anterior. No entanto, os técnicos relatam haver pouco respaldo do MEC na gestão atual. Como já foi dito, as indefinições sobre o Enem são centrais para explicar a demora a respeito de várias decisões. Foram vários os relatos de atrasos para a realização dos repasses financeiros e de descompasso entre os repasses e as agendas; ou seja, os recursos chegam atrasados e fora de hora, dificultando a gestão dos pilotos.

Além disso, os técnicos também apontam que não recebem apoio técnico do Governo Federal, que não tem assumido papel proativo agora na implementação das ações. Neste contexto, o Consed aparece como um fórum importante para apoiar a implementação de algumas ações. É o espaço de compartilhamento, reflexão e apoio.

Assim, ao mesmo tempo que o Governo Federal aparece como um ator importante para explicar os rumos da implementação das escolas-piloto, é um ator ausente em dar orientações técnicas sobre a implementação das demais ações do Novo EM. Esperava-se que o MEC, nesta fase, desse apoio técnico para os estados, com ações como formação redação dos currículos, apoio para elaboração de planos de implementação, entre outros. No entanto, os técnicos estaduais relatam que esse apoio não está vindo como esperado e que o papel de dar suporte às ações de implementação tem sido ocupado pelo Consed e pelo terceiro setor.

2.5. PARTICIPAÇÃO

Um dos aspectos abordados nas entrevistas foi a **participação** dos atores nas iniciativas em andamento. No que se refere aos **atores internos** das secretarias, pode-se perceber, comparando com as análises de 2017–2018, que atualmente há um maior grau de inclusão da comunidade escolar nas questões relacionadas ao Novo EM. Técnicos das regionais, professores e estudantes têm participado nas iniciativas relacionadas a reelaboração curricular. Segundo o levantamento das publicações nos portais e nas redes sociais, descrito no tópico 2.6, observa-se um número relevante de eventos realizados pelas Secretarias de Educação com o objetivo de apresentar e discutir o Novo EM com professores, técnicos e alunos. Nesses eventos, os assuntos mais abordados são as propostas de novos currículos, formação integral e temas relacionados à gestão escolar.

Em casos mais específicos foi mencionada a articulação da equipe do Ensino Médio com a do Ensino Fundamental – feita, talvez, mais em razão da necessidade de associar capacidades e experiências às equipes do EM do que por estratégia de integração das etapas de ensino. Ainda assim, tal iniciativa foi avaliada como muito positiva, tanto no que se refere à bagagem dos técnicos que já haviam passado pela experiência de reescrita curricular e análise de dados oriundos da consultam quanto pela possibilidade de olhar para as etapas de forma mais integrada.

No que se refere aos **atores externos**, chama a atenção a relação com os Conselhos Estaduais de Educação (CEE). Embora a entidade não tenha aparecido em todos os discursos, ela também está mais presente no dia a dia do Novo EM. É possível dizer que há menos receio em relação aos Conselhos e mais intenção de promover ações articuladas.

Cerca de um terço dos estados se mostram bastante engajados em fortalecer as suas relações com o CEE. Têm feito reuniões periódicas e trabalhado de forma alinhada, fazendo arranjos sobre as consultas e as normativas. Há estados que primeiro entregaram o documento curricular para o CEE e depois o submeteram à consulta, e outros que aguardaram normativas estaduais para concluir a elaboração da proposta curricular.

Poucos estados relataram dificuldades na relação com o CEE, mas, no caso dos que apontaram, existe um receio de que as decisões do Conselho afetem o futuro das iniciativas que estão em andamento. Nos dois casos encontrados, há ou dificuldade de diálogo e de realizar agendas conjuntas, ou falta de alinhamento.

2.6. A COMUNICAÇÃO DIGITAL DAS ATIVIDADES RELACIONADAS AO NOVO EM

Considerando a expansão no uso de tecnologias para comunicação e transparência, realizamos um levantamento de como as Secretarias de Educação estaduais e distrital estão comunicando a implementação da política do Novo Ensino Médio através das suas plataformas digitais. Essa pesquisa, de caráter exploratório, colheu notícias divulgadas pelos portais institucionais e redes sociais a partir da busca por palavras-chaves em cada canal, privilegiando a retenção de notícias relacionadas a consulta pública, reforma curricular e implementação de escolas-piloto.

Aspectos gerais

Todas as 26 secretarias de educação estaduais e do distrito federal dispõem de sites institucionais em que organizam e disponibilizam notícias, serviços, informações e formas de contato. Além dos portais, com exceção de apenas um estado, todas as secretarias utilizam redes sociais, principalmente o Facebook, sendo frequentemente atualizadas com publicações sobre atividades das coordenadorias, inovações, chamadas públicas e ações nas escolas. Outras redes sociais como Twitter, Instagram e YouTube também são utilizadas, contudo, em menor grau de adesão ou de atualização.

Utilizando-se como palavras-chaves Novo Ensino, Novo Ensino Médio, Consulta, Consulta Pública, Currículo, Documento Curricular e Piloto nos campos de busca dos portais e redes sociais, foram coletadas 158 notícias que tratavam sobre aspectos da política do Novo EM. Essas publicações são de a partir de 1º de janeiro de 2019, ano em que era esperado o início da (re)elaboração dos novos currículos.

Apenas seis estados foram os menores divulgadores de ações sobre o Novo Ensino Médio. Em aproximadamente 17 meses, cada estado publicou menos de quatro vezes sobre qualquer assunto relacionado à reforma. A escassez de informações a respeito da nova política, no entanto, não se concentrou apenas nesses cinco estados. Parte significativa das secretarias não disponibiliza nenhuma informação, notícia ou página dedicada ao Novo EM, entretanto, realizou publicações sobre o processo de construção do documento curricular e ampliação da carga horária, por exemplo.

Sobre espaços destinados à participação e escuta para a construção do Novo EM ou, mais especificamente, consultas públicas sobre as propostas curriculares, apenas três estados não realizaram nenhum comunicado ou convocação a respeito. De modo geral, cada secretaria divulgou ao menos uma vez chamadas, relatos ou balanços sobre atividades de escuta, conferências, rodas de conversas com professores ou gestores e eventos cujo objetivo era promover discussões sobre andamento, propostas e demandas da nova política.

O seguinte trecho de notícia publicada em 2019 pela Secretaria de Educação de Goiás ilustra o conteúdo recorrente sobre as participações: *“A escuta é aberta aos estudantes, pais de alunos e/ou responsáveis, professores e gestores educacionais (...) para entender e mapear os interesses dos estudantes, pais, docentes e da comunidade no entorno das escolas em relação ao Novo Ensino Médio”.*

Se por um lado a grande maioria das secretarias divulgou alguma ação para participação social, seja para coleta de contribuições ou para referendar a proposta, por outro, quando se observa por grupo (estudantes, professores, técnicos e famílias), nota-se que nenhum foi consideravelmente frequente. Espaços de participação para professores, principalmente para a discussão sobre os currículos, foram os mais observados, tendo notícias em mais de 20 secretarias. Já os espaços destinados para estudantes foram noticiados em 13 secretarias. Segundo o levantamento, as consultas públicas identificadas foram sobre o documento curricular. A maioria das consultas ocorreu a partir do segundo semestre de 2019, por meio de formulários digitais, sendo abertas para toda comunidade. Segundo os comunicados, em geral, as consultas tinham dois principais objetivos, a saber: a validação do documento curricular proposto pela equipe de redatores de cada Secretaria e a coleta de contribuições para a reformulação curricular.

Ao todo, foram 43 notícias sobre consultas públicas. Dessas, apenas duas foram sobre os resultados da consulta e, ainda assim, restringiram-se a anunciar o número de colaborações coletadas. Vale ressaltar que, embora as notícias exclusivas sobre os resultados das consultas sejam limitadas, foi possível observar no texto de outras notícias o apontamento do uso desses dados em novas rodadas de participação na elaboração dos currículos.

Os assuntos mais frequentes nas publicações foram: currículo, consultas públicas, participação, eventos (seminários, reuniões), convênios/parcerias e gestão. Os eventos em geral estavam relacionados à promoção de ciclos formativos com professores ou gestores, e tais formações tinham sempre como tema a reforma curricular, mas também apareceram como espaços voltados para discussão e participação na construção dos currículos, sobretudo de professores.

Assuntos relacionados a gestão, como diagnóstico da rede, plano de implementação e atividades operacionais diversas relacionadas à infraestrutura não tiveram espaço relevante no rol de notícias sobre o processo de implementação do Novo EM. É importante frisar que o fato de não haver divulgação das ações nos sites das Secretarias não significa que elas não estejam acontecendo.

Os assuntos denominados como formação referem-se a cursos e capacitações direcionados a professores e técnicos das Secretarias. Por exemplo, num trecho de notícia publicada pela Secretaria de Educação do Rio Grande do Sul: *“O evento tem o intuito de iniciar a elaboração dos itinerários formativos das instituições de ensino, bem como auxiliar na cocriação dos temas que foram eleitos como prioritários pelos estudantes de cada estabelecimento”* (publicado em 21/11/2019 no site institucional da Secretaria).

A notícias sobre EMTI são diversas, relacionando-se com o processo de construção dos currículos, infraestrutura, escola-piloto ou inovações pedagógicas. Em geral, possuem caráter de divulgação das ações empreendidas pelo governo para sua implementação.

Já os assuntos Convênios e Parcerias são publicações sobre participação de organizações privadas, do terceiro setor ou do próprio setor público – como universidades – na elaboração de atividades relacionadas ao Novo EM.

Os sentidos dos dados das entrevistas e das publicações

A partir da coleta das 158 publicações das Secretarias de Educação sobre atividades relacionadas ao Novo Ensino Médio, buscou-se observar, nesse conjunto de notícias, informações complementares que pudessem preencher eventuais lacunas dos resultados das entrevistas com os coordenadores. Analisando de forma complementar os dois conjuntos de dados, obtiveram-se os seguintes resultados.

Sobre as consultas públicas, conforme os dados coletados nas entrevistas da pesquisa de campo, até a primeira semana de março de 2020, mais da metade das Secretarias de Educação não tinha realizado consulta pública sobre a proposta de documento curricular da formação geral básica. A tabela a seguir apresenta o cenário com complementações coletadas nos portais e redes sociais das secretarias.



| UF | Realizou consulta pública da Formação Geral Básica? | Previsão de realização |
|----|---|---|
| AC | Sim | |
| AL | Sim | |
| AM | Não | Março |
| AP | Sim | |
| BA | Não | Junho |
| CE | Sim | |
| DF | Sim | |
| ES | Sim | |
| GO | Sim | |
| MA | Não | Sem previsão em março de 2020 |
| MG | Sim | |
| MS | Sim | |
| MT | Sim | |
| PA | Não | Sem previsão em março de 2020 |
| PB | Não | Maio ou junho |
| PE | Sim | |
| PI | Não | Aguardando aprovação do CEE para iniciar o processo |
| PR | Não | Aguardando consolidação das Normativas do Novo EM para depois submeter ao CEE. Em seguida, levar à consulta pública |
| RJ | Não | Março ou abril |
| RN | Não | Estão reelaborando a proposta curricular |
| RO | Não | Segundo semestre |
| RR | Sim | |
| RS | Não | Maio |
| SC | Sim | |
| SE | Sim | |
| SP | Não | Março |
| TO | Não | Sem previsão em março de 2020 |

Segundo os relatos das coordenadorias dos estados que até março de 2020 não realizaram as consultas, as principais explicações para isso foram: pouco ou nenhum apoio técnico, seja vindo do MEC ou por falta de profissionais próprios; dificuldade em trabalhar com a complexidade dos itinerários formativos, especialmente a educação profissional.

Algumas coordenadorias elaboraram a proposta curricular a partir de diálogos constantes com os professores. Como constatado no levantamento de notícias em sites e redes sociais, parte das coordenadorias tomou como estratégia promover participação nesse processo de elaboração através de eventos, momentos pelos quais dava-se oportunidade de visualização das prévias das propostas com possibilidade de discussão. Em outros casos, houve coordenadorias que incluíram nesse processo o respectivo Conselho de Educação do estado. Nesse sentido, cada proposta tem passado por vários momentos de reelaboração, constituindo-se assim um processo incremental de decisões.

Dez estados que não tinham realizado as consultas até março de 2020, até março estavam fazendo outras atividades para envolver a rede, por exemplo, o Pará realizou escuta de estudantes em abril de 2020, segundo notícia publicada no dia 1º de abril no portal da Secretaria de Educação do estado.

Outros oito estados tinham como período previsto para a realização das consultas, segundo as coordenadorias entrevistadas na pesquisa de campo, entre março e junho de 2020. As coordenadorias de Rondônia, Maranhão, Piauí, Paraná e Rio Grande do Norte não apontaram previsões. Pelo levantamento das publicações em portal e redes sociais, apenas São Paulo publicou a previsão de realização da consulta pública, no caso, para maio.

De modo geral, os resultados das entrevistas e do levantamento das publicações nos portais e redes sociais das secretarias mostram que as informações sobre o processo de implementação do Novo Ensino Médio são convergentes e complementares.

A coleta de dados sobre a comunicação digital mostra que as notícias sobre o Novo Ensino Médio trazem informações sobre reforma curricular, itinerários formativos, escolas-piloto, período integral, formação integral, convênios e gestão. O tema mais recorrente foram as ações relacionadas ao novo documento curricular, com relatos sobre sua construção e disponibilização de espaços para discussão com técnicos e professores. Nesses espaços, como eventos ou ciclo formativos com professores, havia possibilidade de críticas e sugestões pelos educadores.

Essas interações com professores sobre as propostas do Novo Ensino Médio, principalmente no que se refere ao novo currículo, foram frequentemente citadas pelos técnicos nas entrevistas como um desafio para a produção e execução da proposta. Em parte, por conta de resistências ou disputas sobre como deveria ser o currículo, fato que torna o processo de construção mais lento. E em parte, devido à complexidade do modelo dos itinerários formativos, somada à constatação de grandes questões relacionadas à infraestrutura das escolas ou demandas locais por parte dos alunos.

3. DESTAQUES TENDÊNCIAS E PONTOS DE ATENÇÃO

Ao analisar os elementos mencionados a respeito da implementação do Novo EM nos estados brasileiros, podemos fazer alguns destaques sobre o que foi feito até agora e os desafios futuros, sobre os quais se poderá investigar nas demais fases da pesquisa.

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que a implementação do Novo EM está em curso. Embora com estágios muito variados em todos os estados, há iniciativas em andamento. Entre os motivos que ajudam a explicar a variação estão: apoio político dos secretários e governadores; capacidade técnica e de recurso dos estados; existência de experiências prévias e seu grau de institucionalização, entre outras.

Desta forma, sugere-se que o momento detectado no período de 2017–2018, marcado por alto conflito e alta ambiguidade, parece ter se alterado. Há ainda bastante ambiguidade, mas o conflito reduziu consideravelmente. Este cenário tem possibilitado que os estados desenvolvam experiências próprias e adaptadas a cada contexto, mas que variam em função das capacidades estatais e das experiências prévias.

Ou seja, podemos dizer que estamos em um cenário de implementação experimental, onde os estados têm liberdade de adaptar as normativas gerais aos seus contextos específicos, mas onde ainda coexistem experiências de indução federal. Comparando este momento com aquele de 2017–2018, a diferença é que há mais coordenação entre os temas e na direção das mudanças neste momento. Sugere-se, assim, que estamos adotando um modelo de reforma mais coordenado entre os estados, com alguns temas prioritários que vão sendo adaptados em cada contexto. Além disso, a disponibilidade de recursos federais com as escolas-piloto tem tentado direcionar os atores para rumos mais similares entre si. A atuação forte da Frente de EM do Consed também tem ajudado a criar maior sinergia entre as iniciativas. De qualquer forma, os que os dados mostram é que, mesmo havendo diretrizes gerais mais coordenadas, ainda há uma grande variação em função das desigualdades e heterogeneidades existentes entre os estados.

Embora o contexto de implementação esteja agora menos conflituoso, como dito, a falta de algumas definições importantes pode futuramente trazer o conflito de volta ao cenário. Destacam-se a falta de definição a respeito do Enem e a falta de apoio técnico e financeiro por parte do Governo Federal. Esses dois elementos dificultam capacidade de implementação, já que alguns estados não querem implementar algo que possa ser mudado futuramente. Ou seja, a falta de apoio técnico e de decisões sobre o Enem amplia a ambiguidade e pode se transformar em impeditivo para a implementação, virando inação.

Além disso, a desigualdade de capacidades estatais – marcada pela diferença de recursos técnicos, financeiros e políticos – pode também se transformar em um problema futuro de implementação, na

medida em que alguns estados podem ficar muito defasados em comparação com os demais. Embora o Governo Federal devesse ter um papel ativo na redução das desigualdades – algo que não tem feito –, uma das soluções para esse problema é a constituição de um Sistema Nacional de Educação (à luz da experiência do SUS) que possibilitasse maior coordenação entre os atores; decisões compartilhadas em nível nacional; sistema de repasse de recursos, diminuindo desigualdades; estímulo à construção de capacidades estatais. Essa deveria ser uma agenda prioritária de futuro.

Outra questão importante com relação à coordenação diz respeito ao papel e à autonomia das escolas. Percebeu-se que a autonomia está relacionada à oferta de itinerários. Em alguns estados, ficará a cargo das escolas a definição de eletivas, e outros estão trabalhando com a possibilidade de um “catálogo” de itinerários para que as escolas escolham. A autonomia dos atores locais é central para garantir uma implementação mais adaptada às demandas e necessidades locais. No entanto, a autonomia pode gerar muita heterogeneidade, o que, por sua vez, pode se reverter em desigualdades. Por isso também é importante que os estados construam modelos de coordenação que garantam autonomia na medida exata para estimular a territorialização das respostas, mas impeçam o aumento de desigualdades. Mais uma vez, o Sistema Nacional de Educação poderia ter um papel importante nisso, como acontece com os equipamentos de saúde no SUS.

Para além das questões de governança e coordenação, uma questão preocupante ainda é o caráter excessivamente pedagógico de boa parte das experiências, em descompasso com outras medidas gerenciais e administrativas essenciais para a implementação das mudanças. Foram poucos os estados que avançaram na construção de soluções mais integradas para a reforma, considerando elementos de gestão e administração além daqueles pedagógicos – por exemplo, as soluções para oferta de itinerários territorialmente, a articulação com outras secretarias etc. Um reflexo disso é a baixa participação de atores intersetoriais nos comitês de implementação do Novo EM. Isso pode se transformar num grande problema de implementação no futuro, na medida em que, ao não contemplar os meios para fazer a mudança, as reformas curriculares podem ser inviabilizadas.

Por fim, uma última questão relevante, e que merece mais atenção, é o envolvimento dos alunos nos processos decisórios. São poucos os estados que estão escutando os estudantes nas mudanças curriculares. Embora algumas experiências tenham avançado na escuta de professores ou de atores das redes regionais, são poucos os exemplos que mobilizam ativamente os jovens em escutas sobre a reestruturação. Como o Novo EM aposta na autonomia do estudante e na sua capacidade de fazer escolhas, é central que sua implementação também faça essa aposta, escutando quais escolhas os alunos querem poder fazer, dando voz e espaço para que eles se vejam representados nas mudanças e se sintam incluídos nas decisões. Caso contrário, prevalecerá a percepção de que os sonhos dos alunos continuarão nunca sendo sonhados².

² A expressão *nunca me sonharam* é um referência ao documentário *Nunca Me Sonharam* que nos convida ao diálogo sobre a realidade do ensino médio nas escolas públicas do Brasil. Na voz de estudantes, gestores, professores e especialistas, o filme questiona: como nós, enquanto sociedade, estamos cuidando e valorizando a qualidade da educação oferecida aos jovens na fase mais sensível e transformadora de suas vidas?

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE/PUC, Cenpec, Cedac, 2001.

ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz, 2012.

BARBOSA, A. F.; POZZEBON, M.; DINIZ, E. H. Rethinking E-government Performance Assessment from A Citizen Perspective. *Public Administration*, v. 91, n. 3, p. 744-762, 2013.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking. In: SABATIER, P. (Ed.). *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press, 1999.

DE FREITAS DIAS, G. A. et al. A Prestação de serviços públicos pelo governo eletrônico. *Revista de Administração, Sociedade e Inovação*, v. 5, n. 3, p. 55-74, 2019.

JANITA, M. S.; MIRANDA, F. J. Quality in e-Government services: A proposal of dimensions from the perspective of public sector employees. *Telematics and Informatics*, v. 35, n. 2, p. 457-469, 2018.

GOGGIN, M. L.; BOWMAN, A. O'M.; LESTER, J. P.; O'TOOLE, L. J., Jr. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview: Scott Foresman/Little, Brown, 1990.

HILL, M. J. *The Policy Process in the Modern State*. Londres: Prentice Hall/ Harvester Wheatsheaf, 1997.

HILL, M. J., HUPE, P. L. Implementation Research and the Fallacy of the Wrong Layer. Artigo apresentado no Fourth International Research Symposium on Public Management. Erasmus University, Rotterdam, Holanda, 10-11 abr. 2000.

_____. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. Londres: Sage Publications, 2002.

_____. The Multi-Layer Problem in Implementation Research. *Public Management Review*, 5:4, 471-490, 2003.

KISER, L. L.; OSTROM, E. The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. In: OSTROM, E. (Qd.) *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1982.

LINDBLOM, C. E. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19:2 pp79 – 88, 1959.

_____. *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*. Nova York: The Free Press, 1965.

LOTTA, G. S. *Burocracia e implementação de políticas de saúde*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2015.

MAHONEY, J.; THELEN, K.. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2010.

MATLAND, R. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MAY, P. J. Mandate Design and Implementation: Enhancing Implementation Efforts and Shaping Regulatory Styles. *Journal of Policy Analysis and Management*, 12:4 pp. 634-63, 1993.

_____. (Can Cooperation Be Mandated? Implementing Intergovernmental Environmental Management in New South Wales and New Zealand. *Publius*, 25:1 pp. 89 – 113, 1995.

MESQUITA, K. A evolução do governo eletrônico no Brasil e a contribuição das TIC na redefinição das relações entre governo e sociedade. *Comunicologia-Revista de Comunicação da Universidade Católica de Brasília*, v. 12, n. 2, p. 174-195, 2020.

OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G. *Qualificando a recentralização: repasses e relações intergovernamentais no Brasil*. São Paulo: Anpocs, 2014.

PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. *American Political Science Review* 94 (2): 251-267, 2000.

RIBEIRO, M. M. Monitoramento de políticas públicas de governo eletrônico. *VI Congresso Consad de Gestão Pública*. Brasília: 2013

RIBEIRO, M. M.; CUNHA, M. A.; BARBOSA, A. F. E-participation, Social Media and Digital Gap: Challenges in the Brazilian Context. In: *Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age*, p. 1-9, 2018.

ANEXO: ROTEIRO

PESQUISA: ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO ENSINO MÉDIO NOS ESTADOS BRASILEIROS

O objetivo geral da pesquisa é contribuir para a compreensão do processo de implementação do Novo Ensino Médio em contextos estaduais durante o período de 2020 a 2021.

ESCOPO

- relações de governança (estrutura interna e relação com os diversos atores);
- prioridades na implementação;
- caráter das mudanças (experimental ou larga escala);
- normatização das mudanças;
- relação com outras esferas de governo.

Bloco 1 – Introdução temática e exploração das principais ações em andamento pela SEE.

→ Sobre o Novo Ensino Médio, quais têm sido as principais ações da SEE para sua implementação?

- Quais iniciativas já vinham acontecendo e já estavam alinhadas com o Novo Ensino Médio? (Ex.: reforma curricular, Projeto de Vida, Período Integral.)
- Qual dessas foi iniciada mais recentemente?

Bloco 2 – Sobre a elaboração do Novo Currículo e sua implementação dentro da meta da Política.

→ Em qual estágio está a elaboração do Novo Currículo?

- Já produziram a parte da **formação geral básica**?

- E os itinerários formativos (parte flexível)?
- E o Técnico Profissional?
- **Como foi o processo?** (Checar se teve consulta pública.)
- Quais foram/estão sendo os maiores desafios?

Bloco 3 – Implementação do Novo Ensino Médio por Pilotos. (Grau de disseminação e grau de institucionalização da política ou dos pilotos.)

→ Já existem escolas-piloto para implementação do Novo EM? Conte um pouco.

- A implantação dos pilotos ocorreu a partir de incentivos do Governo Federal?
- Sobre as escolas-piloto: como foram escolhidas? Segundo que critérios? E desde quando elas começaram a ser colocadas em prática?
- **Qual é a escala do que está sendo implementado atualmente?** (Porcentagem ou número aproximado de escolas na rede; se for formação, que público atinge e qual o seu tamanho da rede; se for desenvolvimento de sistemas, novos procedimentos, tentar entender a dimensão no contexto da rede.)
- E essas práticas estão sendo ou foram orientadas por algum regulamento (portaria, edital, instrução normativa etc.)?

Bloco 4 – Sobre o diagnóstico e planejamento

→ Sobre o processo de planejamento e o que orienta as mudanças:

- Fez um diagnóstico da rede?
- Faz reuniões de planejamento? Nas reuniões, discute-se sobre as metas e atividades?
- Quais documentos ou atividades estão orientando as definições do planejamento?
- Já está elaborado o plano de implementação?
- Em que estágio está a implementação do plano?
- Quais são os principais desafios que vocês estão encontrando neste processo?
- Como está sendo a organização interna da Secretaria para lidar com as mudanças?

- Quem e que áreas da Secretaria se ocupam dessa pauta, ou seja, do acompanhamento da implementação do Novo EM?
- Foi montado um comitê de acompanhamento da implementação (outro nome)?
*** Checar se estão envolvendo alta gestão da Secretaria: secretário e subsecretários, gestores responsáveis por: Ensino Médio / Educação Profissional, Planejamento de Rede, Infraestrutura, Tecnologia da Informação, Suporte Escolar (Alimentação, Transporte, Vigilância), Gestão de Pessoas / Formação, Gestão Escolar, Regulação de Rede e Avaliação Educacional, Diretorias regionais, Undime, Municípios.
- Realizam reuniões com qual frequência e com quais atores (quais setores da secretaria)?

Para fazer implementar a REM no estado, houve ou haverá:

- Reestruturação organizacional?
- Ampliação e fortalecimento de equipe gestora da sede?
- Ampliação ou reestruturação da equipe gestora das regionais e das unidades de ensino (escolas)?
- Ampliação ou reestruturação da equipe de professores?
- Mudanças em processos (rotinas administrativas)?

Bloco 5 – Relação com o Governo Federal

→ Como o Governo Federal está apoiando a implementação do Novo Ensino Médio?

- Programas (Programa de apoio ao novo EM, Pró-BNCC, PDDE, Programa de Fomento à Implementação de Escolas de Tempo Integral – EMTI, Programa de Avaliação das Escolas de Tempo Integral – EMTI)
- Estão recebendo consultoria/apoio técnico? De quem?
- E do terceiro setor ou consultorias?

ANÁLISE DOS PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO ENSINO MÉDIO EM ESTADOS BRASILEIROS

MARÇO DE 2020



DIAGRAMAÇÃO

