

A atuação da burocracia na implementação do Novo Ensino Médio nos estados brasileiros

Catarina Ianni Segatto, catarina.segatto@gmail.com

Isabela Victória, isabelavbns@gmail.com

Victor Bessa, victor.bessa@usp.br

Resumo

Aprovado como lei em 2017, o Novo Ensino Médio teve origem em um cenário político conturbado e com um processo de tramitação com baixo debate com a sociedade e que produziu altos níveis de ambiguidade e conflito em sua implementação. Além disso, a fraca coordenação nacional que caracterizou o início de sua implementação aumentou a ambiguidade nesse processo. Esta pesquisa busca compreender as estratégias utilizadas pelas burocracias na implementação do Novo Ensino Médio a partir de uma análise qualitativa de documentos oficiais e entrevistas com gestores estaduais e outros atores relevantes em três estados brasileiros - Ceará, Pernambuco e São Paulo -, contribuindo para o debate sobre políticas públicas educacionais em contextos federativos e multiníveis desiguais.

Resumo expandido

Entre 2016 e 2017, foi aprovada a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Nesse contexto, o governo Temer aprovou o Novo Ensino Médio por medida provisória, embora em 2017 tenha sido sancionada pela Lei nº 13.415. A aprovação da BNCC e do Novo Ensino Médio ocorreu em um contexto político conturbado, após o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff e durante o governo Temer, um presidente de baixa legitimidade social (Lotta et al., 2021). A BNCC contou com um consenso mínimo entre atores educacionais, ainda que haja inúmeras críticas de diferentes atores. Já o Novo Ensino Médio contou com um apoio restrito de lideranças políticas e gestores estaduais, sem um amplo debate com outros grupos e forte oposição de parte da comunidade educacional (Carvalho, 2023).

Ao longo da implementação do Novo Ensino Médio, o governo federal criou incentivos financeiros por meio do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (ProEMTI), visando ampliar para 25% o número de estudantes brasileiros em escolas desse tipo, até 2024 (Lotta et al. 2021; Nepomuceno, 2022; Ortega & Hollerbach, 2022; Silveira et al., 2021). Contudo, durante o governo Bolsonaro e no contexto da pandemia do Covid-19, a fraca coordenação nacional teve efeitos na implementação do EMTI, que continuou, mas com alcance limitado (Segatto et al., 2022), gerando ambiguidade na implementação e variações nas mudanças adotadas pelos estados (Abrucio et al., 2020).

Este estudo busca contribuir para esse debate a partir da análise da implementação do Novo Ensino Médio, especificamente das estratégias das burocracias em um contexto marcado por altos níveis de conflito e ambiguidade. Estudos recentes mostram que as burocracias não são passivas; elas respondem ativamente às mudanças nas políticas, às restrições de recursos e aos desafios de implementação (Lotta & Santiago, 2017; Michel, 2024; Peters, 2009). Ainda, diante de déficit de capacidades, elas lidam de forma ativa com essas limitações e promovem estratégias de enfrentamento - ou *coping strategies* -, as quais moldam a implementação (Tummers et al., 2015, Michel, 2024). Estas incluem estratégias relacionadas às capacidades de implementação, como seu desenvolvimento, terceirização das tarefas para terceiros e ajuste da política segundo as capacidades existentes (Michel, 2024), e escolha ou triagem de ações, incluindo a obstrução ou resistência, a adoção plena das políticas e a implementação seletiva (Knill et al, 2023; Sager & Stauffer, 2024).

Busca-se analisar a implementação do Novo Ensino Médio em três estados brasileiros - Ceará, Pernambuco e São Paulo - por meio de uma análise qualitativa da implementação da reforma. Os três estados possuem trajetórias prévias de mudanças no ensino médio, mas variam em seus contextos socioeconômicos e institucionais. A análise baseia-se em documentos e entrevistas em profundidade com gestores de diferentes níveis da burocracia. Examinar a política de ensino médio no Brasil oferece uma oportunidade de explorar uma política pública multinível dentro de um sistema federativo, considerando também suas implicações em um contexto altamente desigual.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 663–677, 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (ProEMTI). Brasília: MEC, 2016

CARVALHO, José Mauricio Avilla. Uma política, várias camadas: os desafios da implementação do Novo Ensino Médio no Brasil. 2023. 247 p.– Tese (Doutorado)- Centro de Teologia e Ciências Humanas, Departamento de Educação, PUC, Rio de Janeiro, 2023.

KNILL, C., et al.. How policy growth affects policy implementation: bureaucratic overload and policy triage. *Journal of European Public Policy*, 31(2), 324–351. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2158208>, 2023

LOTTA, G., & SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariiedade: matizando conceitos-chave para o estado de burocracia. *BIB Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, (83), 21–42, 2017

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, mar. 2021.

NEPOMUCENO, V. L. DA C. 2022. A REFORMA DO ENSINO MÉDIO NO BRASIL: UMA CONTRARREFORMA TRABALHISTA PARA O TRABALHO DOCENTE. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2022

ORTEGA, A. R.; HOLLERBACH, J. D. G. PROPAGANDA, MÍDIA E EDUCAÇÃO: O DISCURSO OFICIAL E PUBLICITÁRIO SOBRE A REFORMA DO ENSINO MÉDIO DE 2017. *Educação em Revista*, v. 38, 2022.

PETERS, G. Still the century of bureaucracy? The roles of public servants. *Public Policy and Administration*, Vinius, v. 1, n. 30, p. 7-21, 2009.

SEGATTO, C. I. et al. Inequalities and the COVID-19 pandemic in Brazil: analyzing un-coordinated responses in social assistance and education. *Policy and Society*, v. 41, n. 2, p. 306–320, 17 jun. 2022.

SILVEIRA, É. DA S. et al. ENSINO MÉDIO DE TEMPO INTEGRAL NO BRASIL: notas sobre os contextos de influência nacional e internacional no âmbito da Lei no 13.415/2017. *Revista Pedagógica*, v. 24, p. 1–26, 7 dez. 2021.

TUMMERS, L. et al. Coping during public service delivery: a conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 25, n. 1, p. 1099-1126, Oct. 2015