

ASPECTOS INICIAIS DA IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO ENSINO MÉDIO NO ESTADO DE MATO GROSSO

ASPECTOS INICIALES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA NUEVA ESCUELA SECUNDARIA EN EL ESTADO DE MATO GROSSO

INITIAL ASPECTS OF THE IMPLEMENTATION OF THE NEW HIGH SCHOOL IN THE STATE OF MATO GROSSO

Alicia BONAMINO¹
Nathacha Monteiro FERREIRA²
Naira MUYLAERT³

RESUMO: O artigo tem como objetivo compreender como se desenvolve a implementação do Novo Ensino Médio (NEM) no Estado do Mato Grosso (MT), segundo características vigentes em 2020. A implementação do NEM envolve regras, relações federativas e entre atores burocráticos, que são analisadas a partir de referenciais da Ciência Política, notadamente do binômio ambigüidade-conflito (MATLAND, 1995) e da visão de política pública como processo incremental (LINDBLUM, 1979). O estudo observou que a implementação do NEM tem dois resultados marcantes i. realiza-se em um contexto de natureza experimental, propiciado pela ambigüidade das regras, que permitem interpretações diferentes, e pelo baixo questionamento dos atores estaduais sobre a necessidade da reforma; e ii. acontece de forma pontual, priorizando a expansão de iniciativas em curso e aderentes às propostas do Ministério da Educação – MEC. Nesse sentido, em MT, o NEM foi marcado por ações prévias que aconteceram por indução e incentivo do Governo Federal.

PALAVRAS-CHAVE: Novo Ensino Médio. Implementação. Mato Grosso.

RESUMEN: *El objetivo del artículo es comprender cómo se desarrolla reforma de la enseñanza secundaria en el estado de Mato Grosso (MT), de acuerdo con las características presentes en 2020. La implementación estatal de esta reforma involucra reglas, relaciones federativas y actores burocráticos, que son analizadas a partir de referencias de Ciencias Políticas, en particular el binomio ambigüedad-conflicto (Matland, 1995) y la visión de las políticas públicas como un proceso incremental (Lindblom, 1979). Se observa que la implementación de la reforma en el estado tiene dos resultados sobresalientes: i. se desarrolla en un contexto experimental, proporcionado por la ambigüedad de las reglas de la reforma, que permiten diferentes interpretaciones, y por el bajo cuestionamiento de los actores estatales sobre la necesidad de reforma; y ii. ocurre de manera puntual, priorizando*

¹ Pontifícia Universidade Católica (PUC), Rio de Janeiro – RJ – Brasil. Professora Associada. Doutorado em Educação (PUC-Rio). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8778-5362>. E-mail: alicia@puc-rio.br

² Pontifícia Universidade Católica (PUC), Rio de Janeiro – RJ – Brasil. Mestrado em Educação. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4496-7304>. E-mail: nathachamf@gmail.com

³ Pontifícia Universidade Católica (PUC), Rio de Janeiro – RJ – Brasil. Professora do Departamento de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE). Doutorado em Educação (PUC-Rio). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5161-0501>. E-mail: naira@puc-rio.br

la ampliación de iniciativas en curso que se adhieren a las propuestas del MEC. En ese sentido, en MT, el NEM estuvo marcado por acciones previas que ocurrieron por inducción e incentivo del Gobierno Federal.

PALABRAS CLAVE: Reforma de la enseñanza secundaria. Implementación. Mato Grosso.

ABSTRACT: *The objective of the article is to understand how the implementation of the New High School model (Novo Ensino Médio, or NEM) is developed in the State of Mato Grosso (MT), according to current characteristics in 2020. The implementation of the NEM involves rules, federal relations, and relations among bureaucratic agents, which are analyzed from Political Science reference, especially the binomial ambiguity-conflict (Matland, 1995) and the view of public policy as an incremental process (Lindblom, 1979). It is possible to observe that the implementation of the NEM has two results with important characteristics: i. it happens in an experimental context, allowed by ambiguity of NEM's rules that accept different interpretations, and by low criticism of state agents about the necessity of the reform; and ii. it happens in a specific manner, focusing on expanding ongoing initiatives and those that fit to Education Ministry's proposals. In this sense, in MT, the NEM was marked by a series of previous actions that took place by induction and incentive of the Federal Government.*

KEYWORDS: New High School. Implementation. Mato Grosso.

Introdução

Em setembro de 2016, foi promulgada a medida provisória nº 746 (BRASIL, 2016), que instituiu a reforma do Ensino Médio e propôs duas mudanças substanciais: a ampliação da carga horária para a implantação de um Ensino Médio de tempo integral e a diversificação do currículo escolar, por meio da inclusão de cinco itinerários formativos: I - linguagens e suas tecnologias; II - matemática e suas tecnologias; III - ciências da natureza e suas tecnologias; IV - ciências humanas e sociais aplicadas; V - formação técnica e profissional (Artigo 36 da lei nº 13.415 de 2017), cuja definição deve ser realizada em alinhamento à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (BRASIL, 2018a) e de acordo com as realidades locais e as capacidades de cada sistema de ensino.

Considerando as mudanças propostas pelo chamado Novo Ensino Médio (NEM), a autonomia dos estados para aderir, ou não, à política nacional e as assimetrias entre as capacidades técnicas, burocráticas e financeiras dos estados, este estudo tem como objetivo principal compreender como se desenvolve a implementação do NEM no Estado do Mato Grosso (MT).

Afora o estudo de Lotta, Bauer, Rojas e Jobim (2021) não foram identificadas outras pesquisas voltadas para a análise da implementação da reforma do Ensino Médio pelos

estados brasileiros. As autoras buscaram compreender como a mudança exógena promovida pela reforma federal do Ensino Médio afetou e foi afetada pelos contextos estaduais de implementação. A partir da análise de dados empíricos sobre as mudanças no Ensino Médio, pré-MP 746 (BRASIL, 2016) e na Lei 13.415 (BRASIL, 2017), as autoras caracterizam dois grupos de estados de acordo com o grau de incidência, abrangência e institucionalização das mudanças praticadas. O primeiro, abrange os estados que tiveram experiências prévias incipientes de mudança no Ensino Médio. O segundo, os que tiveram experiências com alterações mais radicais, mais institucionalizadas ou com maior abrangência na rede. Esse grupo é dividido em dois subgrupos, englobando os estados com experiências prévias, mas pontuais ou vinculadas a temas específicos induzidos pelo Governo Federal, e os estados com um movimento mais consolidado de mudanças, e iniciativas inter-relacionadas, mais abrangentes, institucionalizadas e não apenas vinculadas aos incentivos federais.

Em linha com a pesquisa de Lotta, Bauer, Rojas e Jobim (2021), o presente estudo também analisa a implementação da reforma do Ensino Médio, mas tem como empiria o Estado do Mato Grosso (MT). Com o objetivo de compreender o contexto de implementação específico da reforma neste Estado e de identificar o papel desempenhado por experiências prévias de mudança, este estudo mobiliza referências teóricas sobre implementação de políticas públicas do campo da Ciência Política, ainda pouco exploradas nos estudos sobre políticas públicas no campo da Educação. São duas as principais referências que fundamentam as análises sobre a implementação do Novo Ensino Médio no Estado do Mato Grosso: o modelo analítico de Matland (1995), que define diferentes contextos de implementação com base na relação entre as variáveis conflito e ambiguidade e o conceito de incrementalismo elaborado por Lindblom (1979).

A abordagem metodológica adotada é qualitativa e envolve a análise de documentos oficiais nacionais e estaduais relativos à reforma e de entrevistas realizadas com atores do alto e do médio escalão⁴ da Secretaria Estadual de Educação do Estado do Mato Grosso (SEE-MT). As entrevistas tiveram como objetivo, identificar como acontece, na percepção de agentes da Secretaria Estadual de Educação do Estado do Mato Grosso (SEE-MT), o processo de implementação da reforma no Estado, considerando as relações federativas e burocráticas, o papel indutor do Governo Federal e os impactos da reforma nas mudanças em curso. Foram entrevistados três gestores educacionais da SEE-MT envolvidos diretamente com a reforma, que serão nomeados como Gestor Educacional 1, 2 e 3, para garantir a preservação do

⁴ A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética da instituição e todos os atores entrevistados assinaram o Termo de Compromisso Livre e Esclarecido (TCLE)

anonimato. O GE1 pertence ao alto escalão da Secretaria, e os GE2 e GE3 são funcionários de médio escalão vinculados à Coordenadoria de Desenvolvimento do Ensino Médio do estado do Mato Grosso.

Além desta introdução, o estudo está organizado em quatro seções. A próxima seção apresenta duas subseções que abordam as duas referências teóricas adotadas na análise da experiência mato-grossense. A terceira seção discute os principais resultados da pesquisa e, por fim, a quarta seção encerra o artigo com as considerações finais sobre os resultados do estudo.

Referências teóricas do estudo

A literatura sobre implementação de políticas públicas e a vertente da análise de políticas públicas que toma a implementação como objeto de pesquisa têm filiações teóricas na Administração Pública e na Ciência Política, além de inspiração no Direito e na Sociologia. Trata-se de perspectivas recentes na análise de políticas públicas (BICHIR, 2020; LOTTA, 2019), que buscam identificar as respostas dadas por diferentes abordagens a uma questão central: por que há diferença entre objetivos planejados e resultados alcançados por políticas públicas?

A primeira abordagem, denominada *top-down*, adota uma perspectiva normativa e prescritiva, que ressalta o *dever ser* da política. Buscando explicar por que as políticas falham, propõe que a implementação seja analisada a partir dos objetivos desenhados (formulação) e do seu cotejamento com o que não foi realizado, visando a correção dos rumos da implementação de acordo com as regras definidas pela formulação da política.

As principais críticas a esta abordagem ressaltam que a implementação não é apenas uma ação operacional, voltada a regras formais, mas sim, uma atividade contínua que exige tomadas de decisão parciais, e influenciada pelo relacionamento entre atores com racionalidade limitada e por outros valores que também orientam suas decisões. A nova abordagem decorrente dessas críticas é chamada *bottom-up*, e propõe compreender a implementação de “baixo para cima”, considerando os fatores contextuais que afetam a implementação e a discricionariedade dos atores para entender e explicar o que de fato acontece no processo de implementação, independentemente dos resultados previstos.

A partir dessas duas abordagens surgem novas perspectivas analíticas que sintetizam elementos das abordagens *top-down* e *bottom-up* e desenvolvem modelos de análises diversificados, entre eles o Modelo Ambiguidade e Conflito de Matland (1995). Com o

objetivo de elaborar um modelo de análise de implementação que supere a antinomia existente entre os modelos *top-down* e *bottom-up*, Matland propõe incorporar à análise da implementação, o ponto de vista dos formuladores e agentes dos níveis centrais de decisão, o papel dos grupos-alvo da política e seus implementadores locais, além das dimensões conflito e ambiguidade, considerados como elementos presentes em graus variáveis no processo de implementação.

Contextos de implementação

Matland (1995) considera que tanto a formulação quanto a implementação são marcadas por algum grau de conflito e de ambiguidade. O conflito se relaciona com o nível de concordância/discordância dos atores quanto aos fins e/ou aos meios da política. Quando há baixo conflito, os atores concordam sobre *o que* deve ser feito e sobre *como* deve ser feito. Quando há alto nível de conflito, há mais obstáculos e dificuldades para a execução da política em razão das percepções divergentes dos atores. Já a ambiguidade se manifesta na maior ou menor clareza dos objetivos da política e, especialmente, nos meios e procedimentos que devem ser adotados para alcançá-los. Nesse sentido, a ambiguidade pode se fazer presente na finalidade da política – quando não se tem clareza sobre seus objetivos – ou no processo, quando se tem clareza sobre os objetivos, mas não sobre como executar ações para atingi-los. Tanto o conflito quanto a ambiguidade são gerenciáveis e podem se modificar no tempo. No modelo de Matland (1995), as combinações entre essas duas variáveis dão origem a quatro tipos de contextos de implementação, apresentados na figura 1.

Figura 1 – Tipos de implementação a partir da combinação dos conceitos de conflito e ambiguidade

	Baixo conflito	Alto conflito
Baixa Ambiguidade	<p>Implementação administrativa Recursos determinam resultados; Sistemas fechados tecnocráticos.</p>	<p>Implementação política Poder determina implementação; Aberto a influências; Tentativa de assegurar compliance.</p>
Alta ambiguidade	<p>Implementação experimental Contexto determina processos; Muitos atores de poder; Negociação e criação.</p>	<p>Implementação simbólica Novos valores; Novos objetivos; Depende da força de coalização.</p>

Fonte: Matland, R. E. (1995). Traduzido por Lotta, Bauer, Rojas e Jobim (2021)

Quando uma política apresenta baixo grau de conflito e de ambiguidade, tem-se o tipo de implementação administrativa, onde há claro conhecimento sobre os objetivos da política e sobre os meios que devem ser empregados para alcançá-los. Nesse tipo de implementação, os resultados da política são previsíveis e homogêneos, pois as ações tendem a ser executadas de forma padronizada, e há uma pequena margem de discricionariedade para a atuação dos atores. Assim, quando uma política apresenta alto grau de concordância entre os atores e as formas de alcance dos objetivos são conhecidos, a implementação decorre de forma técnica e burocrática, tendo apenas como obstáculo a disponibilidade ou não de recursos.

Quando há alto conflito e baixa ambiguidade, estamos frente a um contexto político de implementação. Neste caso, os atores têm clareza sobre os objetivos, mas o conflito e a discordância acontecem porque os objetivos definidos são incompatíveis com os interesses dos atores envolvidos com a implementação da política. Este contexto tipicamente acontece quando o governo decide implementar uma política pública, mesmo quando os demais atores não concordam com ela. Trata-se de um tipo de implementação que comporta forte influência do contexto político e se vale de coerções e incentivos para superar o conflito. O resultado da política é obtido pelo poder da autoridade que deseja a sua execução.

Quando há baixo conflito e alta ambiguidade está caracterizado um contexto de implementação experimental. A existência de um baixo nível de conflito permite a participação e o envolvimento de uma diversidade de atores interessados na implementação da política e, também, uma grande autonomia para os implementadores. Neste caso, não há questionamentos sobre a importância da política, mas há espaço não somente para a participação de múltiplos atores na implementação da política, mas também para múltiplas interpretações e compreensões sobre seus objetivos, instrumentos e propósitos. O amplo espaço para o exercício da discricionariedade dos agentes implementadores propicia variações na implementação e resultados mais dependentes das condições contextuais.

Por fim, a implementação simbólica acontece quando se tem alto grau de ambiguidade e de conflito. Nesse caso, encontram-se muitas dificuldades para a execução da política e seus resultados acabam não sendo efetivos. Geralmente, trata-se de políticas formuladas sem as condições necessárias para a sua implementação, com a intenção de mobilizar coalizações, angariar apoio político e demandar posicionamentos governamentais, mas sem viabilizar recursos para a sua implementação. Tem por objetivo chamar a atenção sobre o tema e de buscar a obtenção de apoio político.

A matriz ambiguidade e conflito proposta por Matland (1995) será referência na análise destas variáveis e na análise do contexto de implementação do NEM no Estado do Mato Grosso.

Implementação e incrementalismo

O incrementalismo argumenta que os atores envolvidos na implementação de uma nova política tendem a basear-se em experiências anteriores e/ou ainda em curso, ressaltando, portanto, a importância do passado para a execução da nova política. Uma nova política não se inicia do zero, ao contrário, sua implementação considera os recursos e a estrutura de outros programas, bem como a expertise dos agentes implementadores adquirida em experiências anteriores. Nesse sentido, as decisões tomadas em programas passados possuem importância para a nova política.

Lindblom (1979), um dos autores que discutem o modelo de análise incremental, aponta que os processos de tomada de decisão podem ser classificados como simples – relacionados às decisões racionais – e complexos, relacionados às formas de implementação incrementais, nas quais a política é executada em pequenos passos, sem gerar, mudanças drásticas e abruptas no programa estabelecido. Nessa perspectiva, a implementação se baseia em um processo contínuo de revisão das ações e na tomada de decisões incrementais que partem do comportamento anterior, sem envolver, necessariamente, a busca de uma solução ótima ou o alcance de uma situação ideal (PEREIRA *et al.*, 2010; SOUZA, 2006). A política já implantada vai se transformando a partir de pequenos ajustes marginais na sua estrutura, evitando assim uma ruptura institucional (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016).

Lindblom (1979, p. 84-86) destaca três aspectos do modelo incremental de implementação de políticas públicas, a saber: (i) é construído passo a passo, por meio de mudanças incrementais que partem de políticas preexistentes; (ii) envolve ajustamentos mútuos e negociação entre atores; (iii) não é uma solução final para os problemas. É apenas um passo que, se bem-sucedido, pode ser seguido de outros, em políticas construídas e reconstruídas de maneira sucessiva, e que buscam avançar na direção do objetivo pretendido.

Essa perspectiva permite analisar a importância de iniciativas prévias de mudança na implementação da reforma do Ensino Médio no Estado do Mato Grosso.

A implementação do NEM no estado do Mato Grosso

A reforma do Ensino Médio chega ao Mato Grosso em um contexto onde ações já estavam em curso e isso influencia a configuração da implementação. A pesquisa de Lotta, Bauer, Rojas e Jobim (2021) mostra que o Mato Grosso, implementa, desde 2008, ações nos eixos *Formação Integral e Protagonismo do Estudante*; *Inovações Curriculares* e *Novos Formatos de Ensino*; e *Educação Profissional e Técnica*, que incluem componentes curriculares que viriam a ser contemplados posteriormente pelo NEM em 2017.

No primeiro eixo, *Formação Integral e Protagonismo do Estudante*, Mato Grosso realiza ações voltadas ao projeto de vida, desde 2016, totalizando, em 2020, 40 experiências que estão presentes em 8% das escolas da sua rede. Desde 2017, vêm implementando também ações relacionadas à *eletividade*⁵ e *tutoria*⁶, em igual número e cobertura da rede que os projetos de vida. Trata-se, assim, de iniciativas que tiveram início com antecedência ou no mesmo período em que houve a aprovação da reforma do Ensino Médio e em que o Ministério da Educação - MEC realizou ações de incentivo e de indução junto aos estados, buscando promover a adesão ao NEM. No segundo eixo, *Inovações Curriculares* e *Novos Formatos de Ensino*, o Estado apresenta experiências curriculares de integração de *disciplinas*, desde 2008, com 120 ações que abrangem 24% da rede. No terceiro eixo, *Educação Profissional e Técnica*, o Mato Grosso apresenta, desde 2008, 36 experiências de *atividades que incorporam o mundo do trabalho*, abrangendo 7,5% da rede. A pequena abrangência das ações em cada um dos três eixos fortalece a hipótese de uma consolidação incremental do NEM no Estado do Mato Grosso, como indicado no estudo de Lotta, Bauer, Rojas e Jobim (2021).

Em termos de iniciativas prévias de mudança no Ensino Médio, a rede estadual do Mato Grosso conta com projetos de ampliação da carga horária e de educação integral no Ensino Médio, induzidos há mais de uma década pelo Governo Federal. Desde 2008, a rede estadual promove iniciativas de mudança dessa natureza, de maneira experimental e incremental, em sintonia com os que viriam a ser os principais eixos do NEM. Programas do Governo Federal envolvendo incentivos financeiros, como o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI), chamadas no estado de Escolas Plenas, existem desde 2008, e o Ensino Médio Inovador (ProEMI), desde 2010, evidenciando que a agenda estadual da reforma foi pautada pelo Governo Federal no período passado. Trata-se de programas que se expandem lentamente e acontecem em um número restrito de escolas,

⁵ A eletividade está relacionada à possibilidade de escolha dos estudantes (LOTTA *et al.*, 2019).

⁶ A tutoria está relacionada ao desenvolvimento de atividades de orientação (LOTTA *et al.*, 2019).

caracterizando um contexto experimental e incremental de implementação (LIMDBLON, 1979; MATLAND, 1995).

O programa das Escolas Plenas, ou seja, das escolas que fazem parte do EMTI, é o que mais se aproxima da proposta de ampliação da carga horária e de formação integral apresentada pela reforma, embora sua oferta nas escolas do Estado se limitasse, em 2020, à uma pequena fração do universo de 490 escolas na rede estadual. Segundo um dos entrevistados:

Nós começamos com sete, depois catorze, mas não foi para além disso. Aí você pensa na dimensão de estado, em termos de Mato Grosso, quatrocentas e poucas unidades escolares, e aí como é que você fica apenas com um número reduzido, com boas experiências, bons resultados, porém não ampliado para que todos tivessem a possibilidade de frequentar, participar de uma unidade que tivesse esse tipo de organização (GE2, 2020).

O projeto Escolas Plenas da SEE-MT se configura como a principal ação estadual direcionada ao Ensino Médio. Apesar de sua importância, é uma iniciativa piloto que abrangia, em 2020, o reduzido número de 39 escolas, segundo informações disponibilizadas no site da SEE-MT e nas entrevistas.

A experiência das Escolas Plenas contribuiu para o ritmo e para a definição do foco da implementação do NEM no Estado, que foi inicialmente implementado por um número pequeno de escolas selecionadas a partir dos critérios definidos pelo Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio, a saber:

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;
3. unidades escolares que já possuam jornada diária de cinco horas (BRASIL, 2018b).

As entrevistas evidenciam que o número de escolas foi definido propositalmente pela SEE-MT, com base na informação de que o fomento do Governo Federal para as escolas piloto estaria disponível apenas no período inicial de implementação da reforma. Os atores entrevistados relataram a preocupação com relação à sustentabilidade desse modelo na rede, sem o apoio do Governo Federal, justificando, em razão disso, o pequeno número de escolas participantes do piloto. Essa preocupação é alimentada pela própria instabilidade do Governo Federal e do MEC, pela possibilidade sempre presente de troca do ministro da Educação e pela interrupção das ações do MEC de fomento e coordenação do NEM. As entrevistas

evidenciam que a rede não percebe a reforma do Ensino Médio como uma política pública, mas sim, como um novo programa do MEC.

Entre as iniciativas prévias de mudança existentes no Estado, induzidas e incentivadas pelo Governo Federal, um dos entrevistados fez referência ao Programa Ensino Médio Inovador (EMI): “*nós tínhamos também o Programa Ensino Médio Inovador aqui no estado, que na verdade ele era um fomentador dessa mudança*” (GE3, 2020). O mesmo entrevistado afirma que a chegada da reforma impactou a rede significativamente, mas ressaltou que a reforma também ajudou a mostrar que “*o nosso estado já possui algo nesse movimento*” (GE3, 2020), referindo-se à iniciativa de escolas em tempo integral que acontece de maneira experimental na rede.

Com efeito, na chegada da reforma, existiam em torno de 60 unidades escolares que ofertavam o Programa EMI. Essa oferta teria contribuído, segundo os entrevistados, para a compreensão das mudanças definidas pela reforma, principalmente no que tange à flexibilização curricular. Considerando o tamanho da rede, o número de escolas que ofertam o EMI representa um pequeno percentual de cerca de 12% das escolas estaduais, o que faz com que o processo de compreensão e implementação da política em toda a rede seja ainda tido como um dos grandes desafios pelos membros da SEE-MT entrevistados.

Por outro lado, como poucas escolas tinham experiência com a flexibilização curricular, a SEE-MT realizou encontros de integração entre as unidades escolares para troca de experiências e compreensão do NEM. A proposta era que a flexibilização curricular teria início em 2019, mas devido à inércia do MEC, foi adiada para 2020, o que foi considerado positivo pelos atores da SEE-MT, pois “*se teve mais tempo para entender melhor a proposta e para orientar os profissionais da educação*” (GE3, 2020),

Em 2020, a rede tinha iniciado a implementação da proposta de flexibilização curricular nas escolas piloto – aquelas selecionadas segundo os critérios do Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio do MEC. A pesquisa identificou que estas são escolas localizadas no entorno da SEE-MT e o motivo invocado pelos entrevistados para justificar a adoção desse critério de seleção diz respeito à carência de recursos financeiros e humanos para o acompanhamento e monitoramento de unidades escolares situadas em locais mais distantes da Secretaria. Com a proximidade entre escolas e SEE-MT como critério para a seleção das unidades que receberão a política, escolas da periferia, escolas rurais, quilombolas e indígenas, que tendem a ser as mais vulneráveis socialmente, não têm praticamente chance de vir a fazer parte de uma possível expansão dessa experiência piloto.

As entrevistas com atores da SEE-MT, realizadas em 2020, revelaram que a última orientação do MEC relativa ao NEM aconteceu em 2019. Revelaram também que frente à inércia ou ausência do Governo Federal, o terceiro setor teria protagonizado o apoio às secretarias estaduais no processo de implementação da reforma.

A adesão do Estado do Mato Grosso aos programas de fomento do MEC e a ausência de coordenação e incentivo do Governo Federal reforçaram e propiciaram, especialmente, a partir de 2016, novas parcerias com o terceiro setor em um contexto experimental de implementação, como aconteceu, por exemplo, no caso dos apoios prestados por instituições não estatais à introdução de mudanças curriculares e à oferta de escolas de tempo integral. Por exemplo, na dimensão curricular, o Estado do Mato Grosso utilizou material sobre a BNCC (BRASIL, 2018a) elaborado pelo Instituto Reúna⁷, Instituto Porvir⁸ e Fundação Lemann⁹. Segundo os entrevistados, dentre os programas do Governo Federal ativos, está o repasse do PDDE¹⁰ e o ProBNCC – um dos programas mais relevantes -, embora os entrevistados façam referência a problemas com os pagamentos previstos para as equipes envolvidas na implementação da nova base curricular.

Os entrevistados enfatizaram ainda outros elementos afetados pela ausência do Governo Federal na coordenação da reforma do Ensino Médio. Segundo suas falas, a SEE-MT utilizou inicialmente o Guia de Implementação do MEC e a Portaria nº 649 (BRASIL, 2018b) que institui o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio e estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para sua implementação. Os gestores sinalizaram, no entanto, que as incertezas em relação à reforma do Ensino Médio e às orientações desses documentos não foram alteradas pelo MEC por meio de novas ações. Para os entrevistados, as incertezas sobre o NEM teriam sido reforçadas pela desorganização característica dos poucos encontros de formação promovidos pelo MEC, que foram considerados “extremamente desarticulados”.

Paralelamente à identificação da ausência do MEC, os gestores entrevistados reconhecem o papel desempenhado pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação -

⁷ O Instituto Reúna é uma organização sem fins lucrativos que nasceu a partir do atual desafio da implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (BRASIL, 2018a) e para cumprir a Meta 7 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (BRASIL, 2014), que prevê o fomento à qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades. O instituto possui como parceiros a Fundação Lemann e *Imaginable Futures*.

⁸ O Porvir é uma organização autônoma e sem fins lucrativos, que possui uma plataforma de conteúdos e mobilização sobre inovações educacionais do Brasil. Até o ano de 2019 era mantido pelo Instituto Inspirare.

⁹ A Fundação Lemann é uma organização familiar e sem fins lucrativos que colabora com iniciativas para a educação pública em todo o Brasil.

¹⁰ O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tem por finalidade prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com consequente elevação do desempenho escolar. Também visa fortalecer a participação social e a autogestão escolar.

CONSED¹¹ na implementação da reforma, principalmente na viabilização e organização de espaços formativos e de troca, que permitiram à SEE-MT iniciar o processo de produção do documento de referência curricular do Ensino Médio.

Então o CONSED, ele está tendo um protagonismo intenso dentro desse processo de implementação. Então, assim, é o que tem fornecido formação para a coordenação geral, é o que tem dado formação para as coordenadoras de etapa. É o que tem dado orientações que a gente tem conseguido caminhar com um pouco mais de critérios, e mais tranquilidade também. É o CONSED que tem, de fato, facilitado o nosso trabalho. O Guia de Implementação [do MEC], lógico, também nos orienta, mas é só o princípio... Eu penso que seja o passo inicial. O que tem desenvolvido bastante o nosso trabalho, que tem fornecido, assim, orientações precisas, um pouco mais precisas, é o CONSED (GE2, 2020).

A participação do CONSED na implementação da reforma se dá por meio da Frente de Currículo e Novo Ensino Médio. A frente constitui uma das estratégias de trabalho da Agenda da Aprendizagem, que foi elaborada em regime de colaboração com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e reúne temas prioritários para estados e municípios. Por meio dessa Frente, o CONSED apoia os estados brasileiros na elaboração dos currículos e na construção da arquitetura do NEM.

A dimensão curricular da reforma talvez seja a que mais tenha avançado no Estado, em período recente. Isso se deve, segundo os entrevistados, à experiência acumulada pela equipe da SEE-MT e pelos seus colaboradores com o processo de reformulação e adequação do currículo do Ensino Fundamental à BNCC (BRASIL, 2018a). As entrevistas dão conta de que a mesma coordenação estadual e os mesmos redatores e colaboradores que formaram a equipe responsável pela elaboração do novo currículo do Ensino Fundamental permaneceram vinculados à SEE-MT, colaborando com a construção do novo documento de referência curricular para o NEM. Segundo as entrevistas, o Estado não conta com o apoio do Governo Federal na reformulação do currículo e na implementação da reforma, mas sim, de um analista de gestão contratado pelo CONSED para atuar junto à SEE-MT na construção do processo de consulta pública do novo currículo, que envolve a proposta de formação geral e, também, os itinerários formativos.

Ainda em relação à dimensão curricular, os entrevistados reconhecem que o itinerário técnico-profissional era o menos definido em 2020, quando foram realizadas as entrevistas, e

¹¹ Conselho Nacional de Secretários de Educação, é uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, que reúne as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, que tem como objetivo promover a integração das redes estaduais de educação e intensificar a participação dos estados nos processos decisórios das políticas nacionais, além de promover o regime de colaboração entre as unidades federativas para o desenvolvimento da escola pública.

sinalizam para a falta de estrutura nas escolas da rede para adotá-lo, indicando a busca de parcerias da Secretaria com a Universidade Estadual de Mato Grosso – UNEMAT, e com o Sistema S,¹² para a oferta do quinto itinerário. Reconhecem, no entanto, que essa aproximação esbarra na falta de recursos financeiros e de infraestrutura, tornando-a viável apenas em algumas das escolas que já oferecem o Ensino Médio integrado à formação profissional.

No caso do novo currículo do Ensino Fundamental orientado pela BNCC (BRASIL, 2018a), o Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso, promoveu eventos de discussão, convidando professores de diferentes áreas. Essas ações teriam contribuído, segundo os entrevistados, para o amadurecimento do posterior debate com os professores do Ensino Médio. Além disso, o fato de ter sido a mesma equipe que participou da discussão do novo currículo tanto do Ensino Fundamental como do Ensino Médio teria facilitado o entendimento da progressão das competências e habilidades ao longo da Educação Básica.

Complementarmente, a discussão do currículo do NEM com as escolas de tempo integral da rede teria colaborado, mais especificamente, com o entendimento da “estrutura dos itinerários”, “do bloco de eletivas”, “do projeto de vida” e “das trilhas de aprofundamento”. Os entrevistados dizem esperar que a experiência com as escolas de tempo integral os ajude a conseguir “explicar a função do itinerário”, para depois “amadurecer a discussão geral com os professores da rede”, reduzindo, assim, nos termos de Matland (1995), o grau de ambiguidade e de conflito em torno da reforma.

O processo de formação continuada constitui outro dos desafios da SEE-MT que se mostra dependente do apoio do Governo Federal. Foi elaborado um plano de formação com foco nos profissionais que atuam nas escolas piloto e cuja continuidade depende do repasse previsto pelo Governo Federal para apoiar a implementação do NEM nos estados, no valor de 1 milhão e oitocentos mil reais, previsto para o ano de 2020. Nas Escolas Plenas, já foram implementadas ações de formação inicial de professores voltadas para a formação integral dos estudantes. Foi precisamente durante essa formação que, segundo os entrevistados, os centros estaduais de formação de professores tiveram contato com as novas metodologias exigidas pela formação integral.

A previsão dos entrevistados é que as atividades de formação sejam retomadas de forma ampliada logo após a homologação do documento estadual de referência curricular para o Ensino Médio. O plano de formação dos formadores está sob responsabilidade dos 15 Centros de Formação e Atualização Profissional (CEFAPROS) distribuídos pelo Estado,

¹² Sistema S é o conjunto de nove instituições de interesse de categorias profissionais, estabelecidas pela Constituição brasileira (BRASIL, 1988).

estando previstas iniciativas de formação dirigidas a diretores, coordenadores e professores da rede estadual.

A ampliação da carga horária também é identificada como um dos grandes desafios na implementação do NEM. Atualmente, não existe no Estado um plano que contemple essa ampliação, e sim, um modelo implementado pela Secretaria em carácter experimental. A previsão era de que, em 2021, tivesse início a proposta de flexibilização curricular nas escolas piloto, mas os entrevistados declararam não existir perspectivas de ampliação do número de escolas, para além das já selecionadas.

Outra preocupação presente nas entrevistas refere-se ao descrédito em relação à efetivação da própria BNCC (BRASIL, 2018a):

A não ser que a Base não seja mais uma política pública e aí você tem a desconstrução de todo um processo, aí esse documento não vai ter validade nenhuma aí, enfim, não vai ter nenhum momento de cobrança da implementação dessa nova arquitetura (GE1, 2020).

A fala remete ao documento de referência curricular para o Ensino Médio que está em construção no Estado e evidencia o cenário de incerteza criado pelo Governo Federal. Com relação aos itinerários formativos, a SEE-MT, aguarda a elaboração do diagnóstico das capacidades da rede e definições do Conselho Estadual de Educação para decidir sobre quais desses itinerários serão incorporados ao currículo estadual. A rede, no entanto, propõe dois itinerários diferenciados, a saber: a) um itinerário com uma trilha de aprofundamento dentro de uma área do conhecimento, mais um itinerário integrado; e b) um itinerário com várias áreas do conhecimento compondo uma trilha de aprofundamento. O itinerário integrado é o que possui mais força na rede, pois “*garante diversidade de conhecimentos para os estudantes*”.

O descrédito em torno da política educacional não se restringe apenas à implementação da BNCC (BRASIL, 2018a), abrangendo também a implementação do próprio NEM. No início, a chegada da reforma foi vista pelos agentes implementadores da SEE-MT como uma ação necessária em função dos desafios enfrentados pela rede. No entanto, as entrevistas também evidenciaram que houve um clima de descrédito em relação à efetiva execução do NEM, tanto entre as altas burocracias educacionais estaduais quanto na comunidade escolar, que gerou conflitos e baixas expectativas em torno de sua implementação.

O descrédito pode ser explicado pela inação e falta de continuidade na coordenação do NEM e da BNCC (BRASIL, 2018a) pelo MEC, mas também pelo fato de a reforma do

Ensino Médio se movimentar há tempos em um cenário que é também herdeiro dos conflitos suscitados pelo lançamento dessa política. Lembremos que, em 2016, a reforma foi promulgada num contexto de instabilidade política, por Medida Provisória, gerando um clima de conflito que não foi dissolvido apesar da aprovação da Lei nº 13.415/2017 (BRASIL, 2017), no ano seguinte, o que faz com que a legitimação do NEM pelos estados ainda seja um tema em aberto.

Em razão disso, não é difícil compreender que a reação inicial da SEE-MT e dos professores tenha sido a de acreditar que a reforma ainda sofreria modificações, e mesmo que ela não chegaria a ser implementada. De acordo com um dos entrevistados “*apenas no início de 2020 a Secretaria começou realmente a acreditar que a política seria executada*” (GE3, 2020). Esse sentimento de incerteza, no entanto, está ainda presente, principalmente com relação ao novo currículo, aos itinerários formativos e à expansão das escolas de tempo integral.

As entrevistas fazem referência também ao alto grau de conflito dos professores e do sindicato em relação à reforma do Ensino Médio. Esse conflito se justificaria pela falta de compreensão da política e estaria sendo reduzido a partir das ações iniciadas pela SEE-MT em 2020 na perspectiva da mobilização da rede em prol da implementação da reforma. De qualquer forma, as entrevistas mostram que, entre os desafios postos para o Ensino Médio pela chegada da nova política, o maior talvez seja a formação do professor, pois a rede conta com um professor “*formado disciplinarmente*” que é colocado frente a uma reforma que passa a demandar um “*perfil docente interdisciplinar*”.

Os agentes da SEE-MT entrevistados, avaliam, entretanto, que a chegada da reforma está promovendo um novo olhar para o Ensino Médio no Estado e uma reflexão acerca da transição entre os anos finais do Ensino Fundamental e essa etapa final da Educação Básica. Eles afirmam que a preocupação com a transição dos estudantes entre as etapas da Educação Básica é um dos *pontos defensáveis* da reforma. Em consonância com essa percepção, segundo um dos entrevistados “*dentro da própria Secretaria aconteceu um movimento de mobilização em que as pessoas puderam entender melhor a proposta, entender as concepções que estão por trás e isso tem sido positivo*” (GE3, 2020), e afirma ter sido essa mudança de concepção, a novidade mais relevante para a rede estadual de ensino.

Considerações finais

A análise da implementação inicial da reforma do Ensino Médio no Estado do Mato Grosso, sugere que uma série de ações prévias foram acontecendo em grande medida por indução e incentivo do Governo Federal, principalmente até 2017. Dessa forma, a implementação antecipada no Estado de alguns dos elementos que estariam presentes na futura reforma federal para o Ensino Médio se relaciona com ações prévias que envolveram o apoio técnico e financeiro do MEC. Essas ações direcionaram a agenda do Estado no sentido da sua expansão incremental (LINDBLUM, 1979), como acontece, por exemplo, com o Programa EMTI/Escolas Plenas e com as escolas piloto que recebem o Ensino Médio Inovador (ProEMI).

No entanto, desde 2017, o Governo Federal tem descontinuado os incentivos e a coordenação da implementação do NEM, favorecendo com isso, a emergência de uma série de incertezas em relação aos objetivos e aos meios propostos para a reforma, fatores estes que levam à conformação de um contexto de implementação do tipo experimental no Estado (MATLAND, 1995).

Em conjunto, as análises realizadas neste estudo, ajudam a entender o percurso de natureza mais incremental e experimental da reforma do Ensino Médio no Estado de Mato Grosso, e como a dependência estadual do apoio técnico e financeiro do Governo Federal acaba por colocar o ritmo da reforma em compasso com as iniciativas do MEC (LOTTA; BAUER; ROJAS; JOBIM, 2021).

Por fim, o estudo colabora para o entendimento da estrutura de governança de implementação do NEM e do protagonismo do CONSED, particularmente, na elaboração do novo currículo do Estado para o Ensino Médio.

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

REFERÊNCIAS

ARANHA, A. L.; FILGUEIRAS, F. **Instituições de accountability no Brasil: Mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual.** Brasília, DF: Enap, 2016.

BICHR, R. Para além da “fracassomania”: Os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. *In:* MELLO, J.; RIBEIRO, V.; LOTTA, G.; BONAMINO, A.; PAES DE

CARVALHO, C. (org.). **Implementação de Políticas e Atuação de Gestores Públicos: Experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília, DF: IPEA, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Dispõe e aprova sobre o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: MEC, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 10 jan. 2022. Acesso em: 3 ago. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória n. 746, de 22 de setembro de 2016**. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/126992>. Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL. **Lei n. 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Altera as Leis nos 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007[...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm. Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular Ensino Médio**. Brasília, DF: MEC, 2018a.

BRASIL. **Portaria n. 649, de 10 de julho de 2018**. Institui o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio e estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para participação. Brasília, DF: MEC, 2018b. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/2540/portaria-mec-n-649>. Acesso em: 10 jan. 2022.

LINDBLOM, C. E. Ainda confuso, ainda não completamente. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517-526, nov./dez. 1979. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/976178>. Acesso em: 15 fev. 2022.

LOTTA, G. A política pública como ela é: Contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (org.) **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília, DF: Enap, 2019.

LOTTA, G. *et al.* Trajetórias de implementação de mudanças no ensino médio nos estados brasileiros: Impactos da Lei 13.415/2017. Artigo 3 IU **Enapg**, 2019.

LOTTA, G.; BAUER, M.; ROJAS C.; JOBIM, R. 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. Brasília, DF: <https://www.scielo.br/j/rap/a/kg3BXvSKdznWmVQcFBQqNGg/>. Acesso em: 12 jan. 2022.

MATLAND, R. E. 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, abr. 1995. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/5/2/145/880350?login=false>. Acesso em: 17 jan. 2022.

PEREIRA, B. D. A. *et al.* Análise dos modelos de tomada de decisão sob o enfoque cognitivo. **Revista Adm.**, Santa Maria, v. 3, n. 2, p. 260-268, maio/ago. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/2347>. Acesso em: 13 jan. 2022.

SOUZA, C. Políticas públicas, uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?for>. Acesso em: 16 out. 2021.

Como referenciar este artigo

BONAMINO, A.; FERREIRA, N. M.; MUYLAERT, N. Aspectos iniciais da implementação do Novo Ensino Médio no estado de Mato Grosso. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. esp. 3, p. 2254-2272, nov. 2022. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v17iesp.3.16620>

Submetido em: 25/03/2022

Revisões requeridas em: 29/06/2022

Aprovado em: 13/09/2022

Publicado em: 30/11/2022

Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.

Revisão, formatação, normalização e tradução.

