

## ■ ARTIGOS

# ■ Perspectivas do campo de Políticas Públicas para a análise da Reforma do Ensino Médio no Distrito Federal

 *Éric Carneiro dos Santos \**  
*Thiago Noronha Gardin \*\**

**Resumo:** Após um agendamento marcado por conflitos e controvérsias entre os setores educacionais e o governo federal, a recepção e a implementação da Reforma do Ensino Médio constituem, ainda, uma trajetória em curso, na qual as secretarias estaduais e seus estratos burocráticos exercem uma influência decisiva sobre os sentidos da política pública. Este artigo busca destacar algumas perspectivas do campo das políticas públicas para a análise do Novo Ensino Médio no DF. São usados como referenciais teórico-metodológicos os conceitos de ciclo de políticas públicas (ANDRADE, 2012), múltiplos fluxos (KINGDON, 2006), equilíbrio interrompido (BAUMGARTNER, TRUE, JONES, 1999) e a matriz ambiguidade-conflito (MATLAND, 1995). A partir deste horizonte conceitual, são descritos os percursos da política desde os antecedentes da aprovação da reforma até o início da implementação em 2020, observando a atuação da Secretaria de Educação nos processos de formulação e implementação da política.

**Palavras-Chave:** Novo Ensino Médio. Implementação. Políticas Públicas. Distrito Federal.

---

\* *Éric Carneiro dos Santos é graduado em Ciências Sociais (Bacharelado e Licenciatura) pela Universidade de Brasília (2002). Habilitado na área de Antropologia, com experiência em Antropologia Urbana. Professor de Sociologia na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Contato: eric.santos1@edu.se.df.gov.br.*

\*\* *Thiago Noronha Gardin é graduado em História pela Universidade de Brasília (2014), especialista em Gestão de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas, graduando em Comunicação Organizacional pela UnB e mestrando na Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EPPG). Contato: ngthiagogp@gmail.com.*

## ■ Perspectives in the field of Public Policies for the analysis of High School Reform in the Federal District

**Abstract:** After an agenda-setting marked by conflicts and controversies between the educational sectors and the federal government, the reception and implementation of the High School Reform is still an ongoing trajectory, in which the state secretariats and their bureaucracy exert a decisive influence over the meanings of public policy. This article seeks to highlight some perspectives in the field of public policies for the analysis of New High School in the Federal District. The concepts of public policy cycle (ANDRADE, 2012), multiples streams (KINGDON, 2006), punctuated-equilibrium (BAUMGARTNER, TRUE, JONES, 1999) and the ambiguity-conflict matrix (MATLAND, 1995) are used as theoretical-methodological references. Based on this conceptual horizon, the article describes the policy pathways from the background of the reform's approval to the beginning of implementation in 2020, observing the role of the Secretary of Education in the policy formulation and implementation processes.

**Keywords:** New High School. Implementation. Public Policy.

## Introdução

O Ensino Médio, etapa final da educação básica, é central ao processo de escolarização quando se considera o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, finalidades educacionais expressas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Os últimos anos foram, para esta etapa, de intensas controvérsias geradas pela reforma do ensino médio.

Alguns autores consideram que a reforma do ensino médio aprofundará as desigualdades entre o ensino público e privado (DOS SANTOS, 2018; PESTANA, 2019; RIGUETTI, 2019; BARBOSA, 2019; ESQUINSANI, 2020). Porém, outros afirmam que, apesar dos desafios, pode gerar compreensões múltiplas e ensejar muitas possibilidades educacionais nos contextos escolares, que se abrem a partir da flexibilização curricular por meio dos itinerários formativos (PIFFERO, 2020; HABOWSKI, 2020). Apesar das contradições, a proposta federal abriu grande discricionariedade para as secretarias estaduais de educação definirem suas formas e características, sendo um percurso ainda em curso.

Segundo Arroyo (2010, p. 1383), no Brasil, as políticas educacionais são marcadas pelas tentativas de corrigir desigualdades. Mainardes (2009, p. 6) caracteriza as pesquisas sobre políticas educacionais como comprometidas com uma perspectiva crítica e dialética. Segundo ele, o campo foca em influências globais, arquitetura de políticas nacionais e locais, além de destacar o papel das redes políticas, das disputas e definições de sentidos no processo decisório. Esse sentido das investigações se articula com as próprias políticas educacionais, evidenciando que o processo de produção acadêmica não deixa de ser articulado ao da prática de fazer política pública.

Nesse contexto, emergem estudos que, valendo-se de modelos mais analíticos da literatura de políticas públicas, buscam evidenciar outras dimensões das políticas educacionais. Estas abordagens se caracterizam como um ferramental que abre novas dimensões de crítica contextualizada dos programas desde sua formulação até sua implementação, no contexto da prática e nos seus efeitos (MAINARDES, 2006, p. 48).

Neste âmbito, segundo Perez (2010, p. 1189), os estudos de implementação de políticas educacionais têm se desenvolvido em pelo menos três dimensões. A primeira trata das relações entre o desenho do programa e o resultado efetivo da implementação, enfatizando distorções e adequações entre intenção e ação da política. A segunda trata do processo temporal, enfatizando o papel dos atores (adesões e resistências), além de modificações das condições anteriores. Uma terceira dimensão foca nos fatores que favorecem ou entram

o processo de implementação. Apesar da clareza que estas dimensões podem gerar, Perez adverte:

Todos os estudiosos envolvidos com a educação pública reconhecem que a reforma da escola pública urbana pode ser fragmentada e caótica, com propósitos concorrentes e sem um foco claro ou objetivo. Contudo, mesmo quando os objetivos são coerentes, as reformas raramente são implementadas de forma tranquila e total. Há sempre demoras e modificações no processo (PEREZ, 2010, p.1190).

Em consonância com esta visão, Lotta (2020, p. 402) destaca que as políticas educacionais são caracterizadas por múltiplos níveis e camadas que reproduzem conflitos entre os entes federativos, instâncias administrativas e atores sociais. Porém, mesmo com tamanha diversidade, temos uma arena política onde dois de seus atores disputam protagonismo: os profissionais da educação e os empresários da educação. A matriz de arenas políticas de Lowi (1972, p. 298-300), nos permite inferir que as arenas das políticas institucionais são redistributivas, ou seja, marcadas por agentes que representam categorias amplas com claras posições ideológicas e interesses de classe. Devido a esta disputa, constituída pela presença institucional destes grupos nos processos de agendamento, formulação e avaliação de políticas educacionais, os percursos deste tipo de política tendem a um desenvolvimento incremental com mudanças de baixo conflito.

Dado os processos da política ainda estarem acontecendo nos estados, cabe um destaque ao trabalho de Ferreira (2020, p. 101) que estuda a implementação da reforma no Mato Grosso. A autora destaca a forte dependência da indução do governo federal e que a implementação se caracteriza pelo contexto experimental e incrementalismo. Experimental devido ao alto grau de ambiguidade sobre o sentido das propostas, e incremental dado que muitas mudanças já desenvolvidas foram incorporadas ao processo.

A recepção e a implementação da Reforma do Ensino Médio constituem, ainda, uma trajetória em curso, na qual as secretarias estaduais e seus estratos burocráticos exercem uma influência decisiva sobre os sentidos da política pública. Este artigo busca destacar algumas perspectivas do campo das políticas públicas para a análise do Novo Ensino Médio no Distrito Federal. A partir deste horizonte conceitual, são descritos os percursos da política desde os antecedentes da aprovação da reforma até o início da implementação em 2020, observando a atuação da Secretaria de Educação nos processos de formulação e implementação da política.

## 1. Perspectivas das políticas públicas

As políticas públicas, como campo de estudo, são caracterizadas pela multidisciplinaridade.

Epistemicamente, são informadas pelos paradigmas da ciência política e da administração pública, apesar de utilizarem muitos métodos oriundos das demais ciências sociais, em especial da sociologia e da economia, e terem também um sentido de prática social orientado ao serviço social, ao direito e à gestão. Nesta primeira acepção, o campo tem um duplo horizonte onde simultaneamente se justifica como auxiliar à prática da tomada de decisão pública, e se valida por meio da fundamentação em evidências científicas.

No Brasil, este campo tem se consolidado cada vez mais a partir da expansão no nível superior, com a criação de uma série de cursos desde 2008. Este ambiente de pesquisa e ensino tem sido caracterizado pelo *ethos* republicano e democrático como valores, pela visão multidisciplinar como proposta de construção do conhecimento e a revalorização e a ampliação do setor público no país (PIRES et al, 2014, p. 111).

Metodologicamente, os estudos são centrados nos processos de *policy-making*, nos quais os modelos e teorias oriundos da ciência política norte-americana são predominantes. Assim, os estudos da ciência política são entendidos, em sentido *stricto*, como o estudo da ação do Estado e, em sentido *lato*, como o processo de criação de valor público onde os agentes governamentais e sociais agem com vistas à efetivação da garantia de direitos nesses processos (ANDRADE, 2012, p. 19-23). Nesses modelos, a dimensão dinâmica das políticas públicas é compreendida em um paradigma processual. Diferentes perspectivas ajudam a evidenciar e explicar os fatores que influenciam, condicionam e determinam os vários percursos das políticas públicas em suas várias etapas (VIANA, 1996, p. 6).

Apesar de Lindblom (1980, p. 3) lembrar que esta visão etapista do processo das políticas públicas pode não perceber dimensões universais do processo político, este paradigma é predominante no campo de estudos. A forma canônica desta visão costuma ser representada pelo conceito de ciclo de políticas públicas onde quatro fases são destacadas: a determinação de uma agenda; a formulação e legitimação da política; a implementação; e sua avaliação (ANDRADE, 2012, p. 6). Vale ressaltar que perspectivas mais recentes buscam problematizar a visão canônica, destacando as características dos contextos e a importância de determinados atores nas diferentes etapas do ciclo (LOTTA et al, 2020, p. 397-400).

Nesse sentido, a partir destes quatro macroprocessos, muitos modelos são elaborados na tentativa de explicar, justificar e orientar o fazer políticas públicas. Para fins deste artigo, apresentaremos algumas categorias analíticas que versam sobre essa dimensão dinâmica e processual na qual a política de mutação do ensino médio pode ser melhor compreendida.

O modelo *Multiple Streams* (KINGDON, 2006, p.

227-231) procura explicar a formação de agendas. Para ele, três fluxos convergem na formação de agenda: o reconhecimento do problema, as soluções alternativas e a política. O primeiro fluxo se refere à natureza do problema que, diferente das meras questões, são percebidas pelos formuladores como algo que se deva agir a respeito; aos eventos, que podem ser crises ou símbolos que reforçam percepções preexistentes; e aos *feedbacks*, informações fornecidas aos formuladores. No segundo fluxo, partindo do modelo de *garbage can*, as soluções são formadas por comunidades geradoras de alternativas como burocratas, acadêmicos e *think-tanks*. Porém, elas costumam esperar um momento favorável ou um problema adequado para serem realmente usadas<sup>1</sup>. As difusões dessas ideias ocorrem pela adesão de atores como forma de engajar o corpo político. Finalmente, o fluxo da política coordena coalizões que definem a decisão sobre as alternativas formuladas em regras tipicamente políticas por meio de articulações e barganhas.

Certas condições podem criar um ambiente favorável à sincronia dos fluxos, criando uma janela de oportunidade para o avanço de políticas. Um cenário eleitoral pode favorecer ou prejudicar a presença de certas agendas. Assim como a existência de empreendedores políticos, por exemplo, favorece a formação de coalizões, enquanto a presença de acadêmicos pode favorecer a geração de alternativas e acelerar a formulação ou viabilizar decisões.

Já o modelo *Punctuated Equilibrium* (TRUE; JONES, BAUMGARTNER, 2007, p. 155-180) procura explicar como se alternam momentos de estabilidade e de rápida mudança, tomando como base dois elementos: estruturas institucionais e processo de *agenda-setting*. Partindo da racionalidade limitada dos agentes na geração dos processos de delegação institucional, formam-se subsistemas políticos que processam informação de forma paralela e estável enquanto lideranças (macrossistemas) processam de forma serial e instável.

Os agentes buscam sempre o monopólio sobre o entendimento político relativo à questão e um arranjo institucional que reforça esse entendimento. Dois fatores definem o monopólio: a estrutura institucional, pela qual o acesso ao processo decisório é permitido (ou restringido); e as ideias, fortemente associadas com a instituição e com os valores políticos da comunidade. Assim, essa forma como as questões são definidas em um arranjo institucional são conceituadas no modelo como *policy image*. Essas imagens são compostas por dois elementos: informações e apelos emocionais. A criação de uma imagem é considerada um componente estratégico na mobilização da atenção do macrossistema em torno de uma questão e, também, relevante para a forma na qual as alternativas são formuladas.

Outro modelo que ajuda a entender também o comportamento dos atores no processo de agendamento e formulação de uma política pública é o modelo de arenas políticas de Lowi (1972). Partindo da noção de que os relacionamentos dos atores são determinados por suas expectativas, fruto das políticas governamentais, e que as relações políticas são determinadas pelo tipo da política que está em jogo, ele propõe um esquema para analisar as formas das arenas políticas em função da natureza da própria política.

Dividindo as políticas pelo tipo de coerção, pode-se falar em uma política imediata ou remota; e pelo objeto, fala-se de coerção sobre o indivíduo ou sobre o ambiente. Dessa forma, Lowi (1972) conclui quatro tipos de arenas políticas: Distributivas (Remota e Individual); Regulativa (Imediata e Individual); Constitutivas (Remota e Ambiental); e redistributivas (Imediata e Ambiental).

Os estudos de implementação de políticas públicas surgem, inicialmente, de um olhar de expectativa sobre a atividade da administração pública. A implementação durante muito tempo foi vista como uma atividade neutra, com foco nas dimensões de eficácia e controle. Porém, hoje percebe-se que fatores contextuais e atores geram grande impacto na forma que as políticas são implementadas.

O modelo de ambiguidade-conflito, formulado por Matland (1995, p. 146-158), visava superar contradições dos modelos tradicionais sobre processos de implementação oriundos da administração: as abordagens de análise *top-down* e *bottom-up*. Enquanto o primeiro foca na implementação como decorrência de decisões tomadas pelos formuladores, o segundo considera os diversos atores envolvidos na política e a interação destes durante essa fase. O modelo de Matland tenta, assim, trabalhar com o contexto e as perspectivas de todos os atores envolvidos, tanto dos formuladores como daqueles que efetivamente concretizam a política pública.

A ambiguidade é uma variável de análise contextual relacionada ao excesso de alternativas de solução para os problemas existentes, podendo ser dividida em ambiguidade de objetivos, que pode ampliar o nível de incertezas relacionadas à política; e ambiguidade de meios, voltada para os recursos necessários à implementação da política. Já a variável conflito refere-se ao nível de disputa sobre a forma de implantação da política, aos problemas hierárquicos, com recusas de membros da cadeia em executar as decisões, e à alta influência do contexto político sobre a política pública.

A partir dessas definições, Matland (1995, p. 159-170) arquitetou os quatro tipos de contextos de implementação possíveis em seu modelo: administrativo (com baixa ambiguidade e conflito), político (com baixa ambiguidade e alto conflito), experimental (com alta ambiguidade e baixo conflito) e simbólico (com alta

com ambiguidade e conflito). Com as mudanças políticas, de objetivos e meios, que ocorrem com o passar do tempo, algumas políticas públicas não se mantêm em um mesmo contexto de implementação durante todo seu tempo de existência.

Além da análise dos aspectos contextuais, uma outra parte da literatura destaca a importância de determinados atores no ciclo de políticas públicas. Em geral, esses estudos focam nos movimentos sociais, grupos de interesse ou de pressão e sua influência no agendamento e na formulação; nos atores políticos e burocratas do alto escalão e sua atuação no processo decisório; ou nos profissionais de linha de frente que concretizam a política pública na interação com os usuários dos serviços estatais. Não obstante o aumento dos estudos realizados nos últimos anos, o papel da burocracia em relação às políticas públicas ainda é insuficientemente compreendido. Para o senso comum, especialmente, a burocracia pública é considerada responsável pela prestação de um serviço moroso e de baixa qualidade.

Entretanto, é inadequado considerar os atores burocráticos como se fossem uma categoria homogênea. De fato, trata-se de um conjunto amplo e altamente heterogêneo que a literatura geralmente analisa em camadas ou estratos burocráticos. Esse conjunto pode ser caracterizado a partir de critérios diversos (como recrutamento, composição, qualificação etc.), mas são os diferentes papéis desempenhados e as várias formas de atuação de cada estrato que permitem compreender melhor sua relevância enquanto atores no processo de políticas públicas (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018, p. 210).

O alto escalão e os burocratas de nível de rua (ou profissionais de linha de frente) são os estratos mais analisados. Enquanto aqueles exercem influência estratégica nos processos decisórios, estes se caracterizam por concretizar as políticas na entrega direta dos serviços públicos aos cidadãos. Por sua vez, o estudo dos burocratas de médio escalão (BME) não tem sido objeto de maior atenção, ainda mais no caso das reformas educacionais.

De acordo com Cavalcante e Lotta (2015, p. 298-305), os BME se distinguem do alto escalão e dos burocratas de nível de rua principalmente pelos aspectos relacionais, multifacetados e a relativa autonomia da sua atuação, que os colocam na posição de articuladores influentes e tradutores das políticas públicas. Como ser relacional, os BME são pontos de articulação entre outros atores, atuando como interface de decisões e operações da política (CAVALCANTE; LOTTA, 2015, p.299). A relativa autonomia que detêm varia conforme a maturidade gerencial, estrutura organizacional e a natureza da política pública, oferecendo possibilidades e limites para a criatividade. A atuação multifacetada se refere ao exercício de múltiplas funções em que nem sempre se distingue entre ações típicas de gestão e ações operacionais.

O BME atua em um *continuum* no qual exerce a capacidade de traduzir definições políticas para operações técnicas. Ao contrário da visão estereotipada,

Os burocratas atuam com esforços criativos para atingir metas, ou seja, usam sua criatividade para traduzir as decisões políticas em definições técnicas, resolvendo gargalos quando surgem, para que as metas sejam efetivamente cumpridas. (CAVALCANTE e LOTTA, 2015, p.303).

Outros modelos de implementação e avaliação poderiam ser destacados, entretanto a política do Novo Ensino Médio ainda está em fase de implementação e, neste artigo, a análise se restringe principalmente ao agendamento e à formulação da política, apenas assinalando como ocorreu a preparação inicial da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF) para a implementação, sendo precoce qualquer avaliação deste processo.

## 2. Agendamento, formulação e implementação do Novo Ensino Médio no Distrito Federal

### 2.1 Antecedentes

A partir de 2012, o Ensino Médio entrou na pauta do Poder Legislativo através da Comissão Especial para Reformulação do Ensino Médio (CEENSI), da Câmara dos Deputados, criada para debater “as razões da falta de interesse dos jovens nesse nível de ensino, bem como para o baixo desempenho encontrado nas avaliações nacionais e internacionais”<sup>2</sup>. Educadores, especialistas e parlamentares discutiram, em várias audiências públicas e seminários, a estagnação do Ideb, os baixos desempenhos no Saeb e no Pisa, os problemas de acesso e de permanência, a situação dos jovens “nem, nem” de 15 a 17 anos (os quais após a conclusão do ensino fundamental nem estudam, nem trabalham), o abandono escolar dos estudantes brasileiros face à percepção do Ensino Médio como desinteressante em relação às suas expectativas, entre diversos outros elementos informativos e afetivos aglutinados em uma *policy image* que evidenciou uma crise nesta etapa educacional e impulsionou o processo de agendamento da Reforma do Ensino Médio.

Naquela época, a SEEDF já realizava a implementação de duas políticas educacionais criadas pelo Ministério da Educação (MEC): o redesenho curricular através do Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI), em 2011, e a formação de professores promovida pelo Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio (PNEM), instituído em 2013. O ProEMI, integrado às ações do Plano de Desenvolvimento da Educação, veio a ser caracterizado como estratégia indutora de inovação pedagógica por meio de fomento do governo federal (FIGUEIREDO,

2015, p. 68). Após aderirem ao programa, as escolas elaboravam propostas de ampliação do tempo escolar e de diversificação das práticas pedagógicas a partir de oito macrocampos de ações<sup>3</sup>. Por sua vez, o PNEM envolveu uma articulação entre as universidades e as secretarias estaduais e do Distrito Federal a fim de, por meio de um diálogo permanente, pensar e discutir as diretrizes curriculares nacionais, os sujeitos do Ensino Médio e suas demandas, bem como o papel da etapa no contexto atual. No contexto desses programas, a SEEDF implantou a proposta de Organização do Trabalho Pedagógico em Semestres (Semestralidade), que vinha sendo formulada desde 2009, e produziu o Currículo em Movimento da Educação Básica do Distrito Federal, publicado em 2014 (CORDEIRO, 2017; SIMÕES, DARTORA E DEUS, 2017)<sup>4</sup>.

Vale ressaltar que essas soluções anteriores partiram da identificação dos mesmos problemas que vieram a ter destaque nas discussões nacionais (baixo desempenho, fluxo escolar, abandono), os quais, posteriormente, subsidiaram a proposta de reforma educacional pela CEENSI. Este processo reflete com clareza o fluxo das ideias proposto por Kingdon, onde as soluções geradas pelas organizações esperam um problema/contexto favorável ao seu emprego. Observa-se que, em diversos momentos, esta articulação entre ideias anteriores - originadas de outros horizontes políticos, que queriam ser implementadas pelos profissionais na linha de frente - e a oportunidade de uma reforma sistêmica, passou a requerer dos técnicos da Diretoria de Ensino Médio (DIEM), enquanto burocracia de médio escalão, a capacidade para traduzir e mesclar ideias criadas em horizontes bastante contraditórios (FERREIRA; ABREU; LOUZADA-SILVA, 2020, p. 220).

Depois de mais de um ano de funcionamento, os trabalhos da CEENSI resultaram em um relatório<sup>5</sup> e na apresentação do Projeto de Lei nº 6.840, de 27 de novembro de 2013 (PL 6840/13), de autoria do deputado federal Reginaldo Lopes (PT-MG), a partir da “Proposta para avanços no ensino médio”<sup>6</sup>, formulada pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed). Diante disso, a pedido do então Secretário da SEEDF, Júlio Gregório Filho, a Diretoria de Ensino Médio (DIEM) passou a compor o grupo de trabalho do Consed, em 2015, com o objetivo de desenvolver estudos e ações necessárias à construção de uma proposta de reformulação para o DF.

Uma dessas ações foi o encaminhamento das discussões da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) por meio de um Seminário Distrital realizado entre os dias 26 a 28 de julho de 2016<sup>7</sup>. O objetivo do evento era discutir as alterações do documento preliminar da base, apresentado em maio pelo MEC ao Consed. No total, foram disponibilizadas 307 vagas para professores

(ativos e aposentados), estudantes de ensino médio, pais de alunos e demais pessoas em atuação na educação básica de escolas públicas e privadas<sup>8</sup>. Até o dia 24 de julho, os participantes selecionados preencheram o questionário online, contribuindo de modo qualitativo para a segunda versão da BNCC. As sugestões do DF e dos estados foram encaminhadas ao MEC, responsável pela redação final<sup>9</sup>.

Contudo, em meio a movimentações como estas em todo o país, o Poder Executivo Federal editou a Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016 (MP 746/16) que, através da Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, realizou alterações na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDBEN), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e na Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

De forma exógena, essa medida produziu um abalo no *status quo* institucional, interrompendo o modo incremental no qual as políticas educacionais vinham ocorrendo no Brasil nos últimos treze anos. Nesse caso, o que ocorreu foi resultado de uma alteração nas forças de coalizão, quando o grupo que passou a comandar o MEC deslocou a ação estatal, por meio da imposição de novos padrões, imagens e problemas na agenda governamental (LOTTA et al, 2020, p. 405). A impossibilidade de acordo entre a nova imagem da política trazida pelo ministro da educação e a imagem dos agentes do microsistema educacional provocou a resposta de levar a agenda na forma de uma MP para o Congresso, jogando o tema para o macrossistema político decidir (BAUMGARTNER, TRUE e JONES, 1999).

Por outro lado, a medida provisória abriu controvérsias que acarretaram uma série de reações e momentos críticos. O MEC teve que lidar com as contestações de especialistas, manifestações de repúdio de instituições acadêmicas e de organizações da sociedade, enquanto as secretarias de educação tiveram que lidar com protestos e ocupações de escolas pelos estudantes em todo o país. Diante desses impasses, a SEEDF intermediou as desocupações de suas escolas e propôs uma primeira rodada de fóruns de discussão com profissionais da educação e estudantes<sup>10</sup>, a fim de construir um novo entendimento sobre as possibilidades advindas da reformulação da etapa. Mais ainda, com a perspectiva de mudança no Ensino Médio para os próximos anos, essa ação buscou atender, sobretudo, ao disposto na Lei Distrital nº 4.751, de 07 de fevereiro de 2012, intitulada Lei da Gestão Democrática, bem como às metas e estratégias da Lei Distrital nº 5.499, de 15 de julho de 2015, que instituiu o Plano Distrital de Educação 2015-2024, o qual estabelece que se deve, no que se refere

às políticas educacionais, “adotar, após amplo debate democrático com a comunidade escolar” (DISTRITO FEDERAL, 2015). Segundo o relato de experiência de dois professores, à época membros da equipe técnica da DIEM, os fóruns foram concebidos e organizados para

- a. orientar a população acerca do contexto nacional de reforma educacional;
- b. apresentar uma proposta preliminar de reformulação do Ensino Médio no Distrito Federal para iniciar o debate de construção coletiva de um novo modelo;
- c. buscar contribuições para a construção de um modelo de Ensino Médio que atendesse aos anseios e necessidades da população (NASCIMENTO e ISMAEL, 2017).

Durante os fóruns regionais, foram apresentadas as mudanças anunciadas pelo governo federal e apontadas algumas oportunidades para o ensino médio no DF, a partir do disposto na MP 746/2016. Em seguida, a DIEM promoveu debates com a comunidade escolar, mas, segundo os técnicos, o número de contribuições foi superado pelas insatisfações e suspeitas diante do cenário nacional da educação.

É que, como pano de fundo dos fóruns, havia também diversos acontecimentos políticos até então bastante recentes (a operação lava-jato, o processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff etc.), além de uma série de controvérsias abertas desde a época das discussões do Plano Nacional de Educação (PNE), entre 2014 e 2015, nas quais grupos de pressão mobilizaram as redes sociais da internet e atuaram junto aos legislativos federal, estaduais e municipais para denunciar a “ideologia de gênero” e a “doutrinação ideológica nas escolas” como responsáveis pela baixa qualidade da educação e os resultados considerados ruins nas avaliações em larga escala. Essas ideias, representadas pelo movimento “Escola sem Partido”, foram defendidas por alguns parlamentares federais e distritais na comissão criada para elaborar um novo PNE, e converteram o debate político em um espetáculo de escândalos e confronto diante das câmeras nas audiências públicas.

Em vista disso, os fóruns foram marcados por protestos e críticas à forma pela qual as mudanças foram impostas pelo governo federal e, também, por questionamentos à proposição de reforma em um cenário socioeducacional contraditório, quer dizer, de limitação de investimentos do Estado em diversas áreas, por meio da Emenda Constitucional de teto para os gastos públicos (EC nº 95/2016), pela publicação intempestiva da MP e, ainda, a suspensão das discussões da BNCC. Entretanto, apesar da visível dificuldade em tratar das possibilidades para o Ensino Médio, a equipe técnica da DIEM compreendeu que os fóruns permitiram a escuta sensível e o compromisso com a comunidade escolar, uma vez que “expressar opiniões, fazer críticas e

manifestar insatisfações” são percebidas como formas legítimas de participação na elaboração de uma nova política pública.

Esses antecedentes mostraram o quão tensionado estava o ambiente institucional para a construção de um novo entendimento durante os fóruns. Antes da MP 746/2016, o percurso das políticas educacionais no Brasil vinha ocorrendo através de um processo eminentemente *bottom-up* e incremental, ou seja, eram induzidas, e não impostas, pelo MEC em profundo diálogo com as secretarias estaduais. Da perspectiva de Matland (1995), compreende-se que o contexto pré-MP apresentava diversas soluções com baixa ambiguidade e baixo conflito, caracterizando-se uma forma de implementação administrativa das políticas. Outrossim, muitas dessas políticas já estavam em execução na SEEDF desde 2011, de tal modo que uma determinada “dependência da trajetória” (*path dependence*) também foi instalada na Rede Pública de Ensino (BERNARDI, 2012, p. 140).

Porém, o governo federal agiu de maneira nitidamente *top-down*. Mendonça Filho, ministro da educação, anunciou na época que, caso a pauta de votações do Congresso estivesse bloqueada pelo excesso de medidas provisórias, Michel Temer editaria a reforma por MP, justificada pela urgência de melhorar a qualidade da educação, dar aos jovens mais possibilidades de escolha e protagonismo e atender às suas expectativas, que estariam preteridas por um modelo de escola desconectado.

Do ponto de vista das políticas públicas, pode-se observar que a abordagem do ministro foi efetiva no agendamento legislativo, dada a impossibilidade de acordo. Entretanto, do ponto de vista da implementação foi problemática, haja vista que o processo *top-down* teria sido mais efetivo se a reforma apresentasse baixo grau de conflito, o que não foi o caso. O contexto altamente conflituoso e ambíguo sinalizava o risco de a implementação vir a ser meramente simbólica, cuja proposta seria simplesmente um significativo vazio, como Corti (2019) efetivamente descreve o processo de lançamento pelo MEC. Porém, o próprio processo legislativo buscou antecipar obstáculos de implementação nas discussões, promovendo emendas na tentativa de reduzir o grau de conflito presentes na proposta, ocasionando um aumento da ambiguidade, a qual resultou na oportunidade das secretarias estaduais resignificarem a reforma adequando-a às suas próprias realidades e contextos.

Em 2017, a despeito de todas as manifestações contrárias, o Congresso Nacional converteu a MP 746/16 na Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 que, a partir desse momento, determinou prazos para a implementação da reforma do Ensino Médio a partir da homologação da BNCC. Diante disso, considerando as obrigações e responsabilidades legais das secretarias de

educação, apesar da conjuntura político-educacional repleta de conflitos e de ambiguidades, a SEEDF iniciou as preparações, cabendo à DIEM desenvolver as estratégias de agendamento, de formulação, de implementação e de avaliação do Novo Ensino Médio no DF.

## 2.2 Recepção da reforma e formulação de uma proposta pela SEEDF

Após a aprovação da Lei 13.415/2017, ocorreu um deslocamento dos processos de agendamento e formulação para o nível subnacional, recaindo sobre as arenas estaduais e municipais, onde as burocracias desempenham papéis centrais na implementação de políticas educacionais. Vale lembrar que as discussões sobre a reformulação da etapa foram impulsionadas na SEEDF já em 2015, devido à atuação do então Secretário Júlio Gregório Filho como típico empreendedor de políticas públicas na formação da agenda governamental do Novo Ensino Médio no DF (CAPELLA, 2016, p. 486-505).

Para o desenvolvimento dessa agenda, o regimento da SEEDF atribuiu à DIEM, como “unidade orgânica de direção e supervisão das políticas, programas, projetos”, a responsabilidade pela gestão pedagógica das políticas públicas para o Ensino Médio na Rede Pública. Ela é estruturada pela diretoria propriamente dita e três gerências a ela subordinadas: a Gerência de Implementação de Políticas Públicas para o Ensino Médio (GPPEM), Gerência de Integração Curricular com a Educação Profissional (GIEP) e a Gerência de Acompanhamento do Ensino Médio (GEM), totalizando uma equipe técnico-pedagógica de 21 pessoas. Entretanto, a definição estritamente regimental de sua competência não explicita a amplitude dos papéis desempenhados pela DIEM e suas diferentes formas de atuação visíveis nos processos de formulação e implementação do Novo Ensino Médio no DF.

A DIEM iniciou a análise da Lei 13.415/2017, cotejando-a com as Diretrizes Curriculares Nacionais vigentes e com o Currículo em Movimento da Educação Básica do Distrito Federal de 2014, em busca de caminhos possíveis de reformulação, a partir dos parâmetros determinados pela nova lei. Além disso, analisou o que as unidades escolares já realizavam em termos de inovação, diversificação e flexibilização curricular, decorrente das políticas educacionais anteriores. Buscou, ainda, conhecer diferentes modelos, nacionais e internacionais, pela participação em eventos do Consed e do estudo de documentos recebidos nas missões internacionais do Secretário de Educação.

Dentro da diretoria, foi progressivamente estruturando-se a percepção de que, apesar das dificuldades advindas das disputas políticas em nível federal, a legislação dava aos estados e ao DF ampla discricionariedade

para formular e implementar mudanças. Percebeu-se que a SEEDF poderia avançar em uma nova arquitetura para a etapa a partir das soluções desenvolvidas pelas políticas educacionais anteriores, de modo a resgatar, articular e evidenciar as experiências dispersas de flexibilização e integração curricular dentro de uma proposta de reforma sistêmica.

A partir do segundo semestre de 2017, o diretor da DIEM e o gerente de implementação da DIEM participaram do Programa de Formação em Planejamento para a Implementação de Políticas Públicas e Desenvolvimento do Ensino Médio, do Curso de Especialização do Insper, promovido pelo Consed. Organizado em três blocos, o curso tinha como objetivos formular possíveis agendas de desenvolvimento para o ensino médio e, a partir da flexibilização curricular, elaborar planos de implementação. Durante o curso, a SEEDF apresentou as linhas gerais de uma proposta em estudo, a qual já estava em vias de ser discutida com a comunidade escolar e com a sociedade brasiliense.

Em 2018, com o início do ano letivo, a diretoria realizou visitas técnicas às Coordenações Regionais de Ensino (CRE) que propiciaram a coleta das dificuldades enfrentadas pelos profissionais da educação durante a universalização da semestralidade. As críticas à sua implementação reforçaram a percepção sobre a necessidade de uma proposta sistêmica que viabilizasse o aprimoramento dos processos organizacionais e a articulação das mudanças incrementais que já vinham ocorrendo na SEEDF.

Com a retomada das discussões nacionais sobre a BNCC, a DIEM realizou, entre 16 de fevereiro e 4 de junho, uma série de apresentações às subsecretarias da SEEDF e à sociedade brasiliense, na qual foram compartilhadas perspectivas e sugestões sobre a reformulação da etapa. Paralelamente, elaborava uma coleção de textos, intitulada Coleção Ensino Médio em Debate, para levar a discussão de uma nova arquitetura aos conselhos escolares e reuniões de coordenação pedagógica das escolas de ensino médio. A Coleção foi concebida para que, a partir do estudo, toda comunidade escolar pudesse contribuir na segunda rodada de fóruns regionais, com críticas e sugestões às ideias apresentadas.

Esta rodada aconteceu entre 12 e 28 de junho em onze polos com escolas das quatorze CRE. Cada fórum iniciou com a acolhida do público pela Subsecretária de Educação Básica e o coordenador da regional, seguida de uma breve contextualização do Ensino Médio na CRE. A DIEM se encarregou da apresentação da proposta. Diferente dos fóruns de 2016, os participantes contribuíram com suas percepções sobre as mudanças necessárias, porém enfatizaram alguns pontos: garantir o amplo debate democrático, manter os princípios pedagógicos e epistemológicos no currículo e aprimorar a gestão na SEEDF.

Com o início do período eleitoral, a DIEM voltou-se para a análise das contribuições dos fóruns regionais. Até então, o MEC havia emitido poucas orientações sobre a implementação. Além de portarias sobre Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI), a pasta editou a Portaria nº 331, em 5 de abril de 2018, que definiu a assistência financeira às secretarias de educação, com vistas a assegurar a qualidade técnica, a construção em regime de colaboração e a disseminação dos currículos elaborados à luz da BNCC; a formação das equipes técnicas de currículo e gestão; e a assistência técnica para a gestão do processo de implementação da BNCC.

Diante disso, a DIEM articulou-se com outras diretorias para tratar do Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC), formar a comissão distrital do currículo e a equipe responsável pelo plano de trabalho para os dois ciclos do ProBNCC: o ciclo de formação continuada para a (re)elaboração do currículo em 2018 e o ciclo de formação continuada das redes até o final de 2019. Uma vez que somente a Educação Infantil e o Ensino Fundamental tiveram sua parte da BNCC homologada em 2017, o processo de revisitação curricular ocorreu primeiro nessas etapas, cabendo à DIEM aguardar as definições específicas para o Ensino Médio.

Nesse íterim, o MEC e o Conselho Nacional de Educação (CNE) começaram a expedir algumas normas e orientações para implementação da Lei nº 13.415/2017. Uma delas foi a Portaria nº 649, de 10 de julho de 2018, que instituiu o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (ProNEM) e estabeleceu diretrizes, parâmetros e critérios para a participação, apoio financeiro às unidades escolares e avaliação de impacto do fomento. O documento orientador desta portaria trouxe o desenho detalhado da estrutura para a implementação, definindo objetivos, indicadores, resultados esperados e as ações contempladas no âmbito do ProNEM, como o apoio técnico para a elaboração e execução do Plano de Implementação (PLI), a adesão ao programa, o fomento, a formação continuada, a governança e as atribuições das partes e a implantação das escolas-piloto. Junto à portaria e o documento orientador, veio um guia de implementação para uso dos técnicos das secretarias a fim de que, a partir da adesão, as redes de ensino desenvolvessem as ações dentro de um roteiro e cronograma definidos.

Até aquele momento, a DIEM havia formulado uma minuta construída com as perspectivas e possibilidades da reforma, a partir do estudo das experiências nacionais e internacionais de flexibilização curricular, das contribuições dos fóruns e da análise dos desafios cotidianos da gestão. Para ser implementada na quantidade de escolas-piloto elegíveis nos termos do documento orientador da portaria<sup>11</sup>, a minuta teve que ser reescrita nos moldes exigidos, a fim de formalizar a adesão ao ProNEM.

Porém, essa adesão não pôde ser efetivada, pois algumas normas não estavam definidas (inviabilizando qualquer preparação do DF para a pilotagem), além do fato do país inteiro estar em um período de eleições gerais sem qualquer certeza quanto ao resultado que, possivelmente, afetaria a continuidade da política. Somente após a atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM), a aprovação da BNCC e a publicação da Portaria nº 1.432/2018 sobre os Itinerários Formativos, no fim de 2018, foi possível desenvolver o plano de implementação do Novo Ensino Médio.

A partir dessas diretrizes, a formulação da política pôde ser melhor delineada pela DIEM. Porém, os desafios de adequação das diretrizes nacionais e das expectativas das comunidades escolares locais tornaram-se ainda mais evidentes. A escuta sensível da rede e a análise diagnóstica identificaram um conjunto de problemas, para os quais uma nova arquitetura da etapa poderia, de maneira sistêmica, viabilizar algumas soluções: os elevados índices de abandono escolar principalmente na transição para o ensino médio; um ensino enciclopédico, fragmentado, massificado e desigual; um melhor equacionamento entre a preparação para o mundo do trabalho, a formação para o exercício da cidadania e o prosseguimento dos estudos para o ensino superior; e as dificuldades de acompanhamento e de realização de intervenções pedagógicas necessárias nas aprendizagens dos estudantes na Semestralidade.

Nesse sentido, foram definidos como objetivos do Novo Ensino Médio no DF: ressignificar a escola como um espaço de sociabilidades e de socialização, por meio da garantia das aprendizagens essenciais e da oferta de trajetórias diversificadas; incentivar o protagonismo estudantil e o desenvolvimento de suas habilidades socioemocionais; apoiar a construção do projeto de vida pelo estudante, alinhando seu percurso escolar a esta construção; favorecer o autoconhecimento e a autonomia dos estudantes; promover o ingresso dos estudantes no mundo do trabalho e nas universidades; valorizar os profissionais da educação quanto à formação, aos interesses e ao perfil; reduzir os índices de abandono escolar e defasagem idade-série e melhorar os indicadores de desempenho da SEEDF.

Assim, resumidamente, três grandes mudanças foram concebidas para a etapa: *na matriz curricular* constituída pela Formação Geral Básica (FGB), referenciada pela BNCC, e pelos Itinerários Formativos (IF), escolhidos pelos estudantes, e definidos como conjuntos de arranjos curriculares diversificados; *na organização do trabalho pedagógico e administrativo da etapa*: que deixa de ser anual e torna o regime inteiramente semestral, com a carga horária dos estudantes convertida em créditos e a matrícula por componente/unidade curricular visando ao aproveitamento de todas as experiências formativas

dos estudantes; e *na avaliação*, que passa a focalizar a progressão através de objetivos de aprendizagem do currículo e por meio da qual os estudantes serão acompanhados e terão seus diferentes níveis de desempenho registrados, assim como terão direito às intervenções necessárias para a garantia de suas aprendizagens na etapa.

## 2.3 Implementação

Em 2019, devido às mudanças na gestão da educação com a entrada de um novo governo no DF, a DIEM buscou imediatamente uma reunião com o então Secretário Rafael Parente, a fim de apresentar o plano e obter as decisões necessárias à sua implementação. Entretanto, entre janeiro e abril, houve uma reestruturação ampla das unidades administrativas e a movimentação dos cargos dentro da SEEDF, o que criou diversas dificuldades de articulação interna. Nesse período, a DIEM teve que reiniciar tratativas com os novos integrantes de diversos setores da sede, a fim de avançar no desenvolvimento das regras e na parametrização da arquitetura.

Em abril, com o ambiente institucional mais estabilizado, a implementação do Novo Ensino Médio no DF se desdobrou em duas frentes de trabalho na diretoria: a reforma sistêmica e a revisitação curricular. Nessa última frente, logo foram definidas as equipes e iniciados os trabalhos. Porém, a reformulação ganhou impulso apenas em maio, após uma apresentação ao Conselho de Educação do Distrito Federal (CEDF), na qual alguns conselheiros apontaram a urgência de preparação da Rede Pública de Ensino, considerando os prazos impostos pela legislação.

As reapresentações e tratativas prosseguiram até julho de 2019, quando o secretário de educação demandou à antiga Subsecretaria de Modernização e Tecnologia (SUMTEC) ações para o desenvolvimento e ajustes necessários do sistema de escrituração e gestão acadêmica i-Educar ao Novo Ensino Médio.

Daí em diante, foi formado um grupo com representantes dos setores de planejamento da oferta educacional, de desenvolvimento tecnológico, de formação continuada, de gestão de pessoas, de normas e regulamentos e da área pedagógica, que se reuniu de agosto a dezembro para operacionalizar as definições do Novo Ensino Médio. Neste grupo, foram definidas as novas matrizes curriculares do Novo Ensino Médio Regular, do Novo Ensino Médio em Tempo Integral e da Educação Profissional e Tecnológica integrada ao Novo Ensino Médio. Também foram elaborados regras e parâmetros para o desenvolvimento do sistema de gestão acadêmica e escrituração adequada à legislação e à proposta pedagógica para a etapa.

Paralelamente à reformulação e ao acompanhamento das escolas de Ensino Médio na Semestralidade, a

equipe técnico-pedagógica da DIEM coordenou o processo de visita curricular, buscando vincular as mudanças trazidas pela BNCC aos pressupostos teórico-metodológicos da SEEDF. A equipe de redatores contou com professores atuantes em diversos espaços da rede de ensino: regentes de classe, coordenadores pedagógicos, supervisores, coordenadores intermediários das CRE e integrantes da gestão central. Entre abril de 2019 e dezembro de 2020, essa equipe elaborou o novo currículo de modo a estabelecer (não antes de duas consultas públicas e várias apresentações à comunidade escolar) os objetivos, a integração e a progressão das aprendizagens a serem desenvolvidas por área de conhecimento tanto na Formação Geral Básica quanto nos Itinerários Formativos. Vale ressaltar que, com a primeira versão elaborada, ficou acordado com o CEDF que esta seria utilizada de forma experimental pelas escolas-piloto durante o ano de 2020, no intuito de facilitar ajustes para a versão definitiva, considerando a experiência da versão preliminar na prática do cotidiano escolar.

Em agosto de 2019, a SEEDF realizou o evento de lançamento do Novo Ensino Médio na Escola de Música de Brasília, a fim de convidar as escolas a aderirem ao projeto-piloto e participarem do processo de visita curricular. Para a seleção das escolas-piloto, a DIEM expediu uma circular, via Subsecretaria de Educação Básica (SUBEB), na qual se colocou à disposição das unidades escolares interessadas em assistir a uma apresentação, sanar dúvidas e deliberar se desejava ou não fazer parte do projeto naquele momento. A participação da escola na pilotagem dependia tanto da decisão inicial da comunidade escolar quanto das condições mínimas necessárias para a implementação, quer dizer, da resolução de questões relativas à gestão de pessoas (por exemplo, a modulação da carga horária de professores e organização da distribuição das turmas na FGB e nos IF), entre outras.

Inicialmente, foram definidas cinco escolas-piloto: Centro Educacional 03 do Guará, Centro Educacional 04 de Sobradinho, Centro de Ensino Médio 804 do Recanto das Emas, Centro de Ensino Médio 03 de Taguatinga e Centro de Ensino Médio Integrado à Educação Profissional do Gama. Seus professores passaram por curso básico sobre o novo currículo e uma introdução às principais mudanças na etapa. Alguns, conforme o perfil e a disposição profissional, puderam inscrever-se também no curso para o projeto de vida. Este grupo de escolas veio a implementar a nova arquitetura plenamente no ano de 2020.

Um segundo grupo foi incluído no projeto-piloto (também mediante deliberação da comunidade escolar) após a adesão da SEEDF à Portaria nº 649/2018, reaberta em novembro de 2019, a saber: Centro Educacional São Francisco de São Sebastião, Centro Educacional

123 de Samambaia, Centro de Ensino Médio 03 do Gama, Centro de Ensino Médio 12 de Ceilândia, Centro de Ensino Médio 304 de Samambaia, Centro de Ensino Médio 404 de Santa Maria e Centro de Ensino Médio 01 de Sobradinho. Essas escolas cursaram oficinas para elaboração de eletivas e desenvolveram um plano de flexibilização curricular (PFC) para ofertá-las na Parte Diversificada da matriz curricular da Semestralidade, porém, deixando-se previamente acordado que cada escola deveria ir se preparando para a implementação plena da nova matriz curricular em 2021.

No mês de dezembro de 2019, foram redigidas duas portarias para amparar normativamente os atos de gestão escolar e pedagógica durante o período de implementação. A Portaria nº 21, autoriza a implementação gradual e a pilotagem no prazo de 2020 a 2024 com a exigência de uma avaliação do programa em 2025. Já a Portaria nº 22, instituiu o Comitê Gestor Intersetorial para acompanhar e deliberar sobre o processo e realizar os ajustes necessários. Ambas foram publicadas no Diário Oficial do Distrito Federal no dia 4 de fevereiro de 2020, dessa forma, oficializando o início do Novo Ensino Médio na Rede Pública de Ensino no DF.

## Considerações finais

Durante este relato, foi possível observar que a DIEM começou a desempenhar a tarefa, típica dos BME, de traduzir as definições políticas para operações técnicas. Nesse sentido, a recepção da reforma pela SEEDF não foi uma adesão irrestrita e sem ressalvas. No processo de formulação da nova arquitetura, muitas definições advindas do nível federal foram recontextualizadas e ressignificadas, a partir das questões locais e do ambiente institucional da secretaria.

Além disso, se a DIEM pode ser caracterizada como uma unidade burocrática de médio escalão, não é apenas devido à sua posição intermediária entre o alto escalão e os profissionais de linha de frente, mas principalmente pelos aspectos relacionais e multifacetados de sua atuação, ensejados pelos processos de agendamento, formulação e implementação do Novo Ensino Médio no DF.

A implementação demanda da diretoria o esforço recorrente de construir inúmeras articulações. O grau de autonomia que ela dispõe para atuar é relativo e varia conforme as dinâmicas de interação com o alto escalão, os demais burocratas e outros atores, definindo as adesões e as resistências. O engajamento dos atores tem sido um verdadeiro desafio devido aos elevados níveis de ambiguidade e conflito que a política apresentou desde o momento em que foi agendada. Para isso, a DIEM tem buscado ressignificar a imagem do Novo Ensino Médio no DF, em um processo de angariar apoios e mitigar resistências. Esse processo evidencia como a

implementação exerce um papel decisivo não apenas na efetividade da política, mas no próprio sentido dela.

Quando se considera a tentativa de implementação *top-down* do governo federal, ficam evidentes as dificuldades de uma visão política unitária em um contexto de implementação com tantos agentes. Aqui, vemos a ambiguidade desempenhando um papel central ao avanço da política, de forma a fortalecer a discricionariedade dos atores situados em níveis inferiores de decisão. Nessa circunstância, sobressai a influência da burocracia de médio escalão, atuando de maneira relacional nos pontos conflitivos e traduzindo o sentido prático da

política. Finalmente, destacamos como os modelos de circulação de ideias são úteis para compreender como o processo de disputas simbólicas se dão em várias camadas, e as agendas da burocracia tornam-se significativas para a entrega efetiva das políticas públicas.

A reforma do ensino médio não é uma política finalizada, e seu significado ainda está em construção no Brasil. A implementação pelas comunidades escolares é um tema em aberto no que se refere aos percursos da reforma no DF, seus significados e sentidos, assim como a efetiva avaliação desta política que se encontra pendente devido à sua atualidade. ■

## Notas

<sup>1</sup> O modelo é originário do artigo *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, escrito por Michael D., ele descreve a realidade caótica do processo de tomada de decisão organizacional.

<sup>2</sup> Ver requerimento: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node01https3wh8n7wjbped-87geh09389760.node0?codteor=965059&filename=Tramitacao-REQ+4337/2012](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01https3wh8n7wjbped-87geh09389760.node0?codteor=965059&filename=Tramitacao-REQ+4337/2012)

<sup>3</sup> 1. Acompanhamento Pedagógico; 2. Iniciação Científica e pesquisa; 3. Cultura Corporal; 4. Cultura e Artes; 5. Comunicação e uso de mídias; 6. Cultura Digital; 7. Participação Estudantil; 8. Leitura e Letramento.

<sup>4</sup> Em 2014, a matriz curricular do Ensino Médio no Distrito Federal já trazia a divisão do currículo em duas partes: a Base Nacional Comum (BNC), composta pelos componentes curriculares, e a Parte Diversificada (PD).

<sup>5</sup> Relatório: <http://www.observatoriodoensinomedio.ufpr.br/wp-content/uploads/2014/05/relatc3b3rio-final-reformulac3a7c3a3o-do-ensino-mc3a9dio-comiss3a3o-especial-da-cc3a2mara-federal.pdf>

<sup>6</sup> Documento orientador para os seminários estaduais: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/reformulacao-do-ensino-medio/arquivo-geral/documento-orientador-para-os-seminarios-estaduais>

<sup>7</sup> Ver: <http://www.educacao.df.gov.br/seminario-distrital-base-nacional-comum-curricular-bncc/>

<sup>8</sup> Ver <http://www.se.df.gov.br/resultado-da-chamada-publica-do-seminario-distrital-da-bncc/>

<sup>9</sup> Ver: vídeo: [https://www.youtube.com/watch?v=y2J0MTB\\_RmQ](https://www.youtube.com/watch?v=y2J0MTB_RmQ)

<sup>10</sup> Conforme circular nº 41/2016 - GAB/SEE, de 27 de outubro de 2016.

<sup>11</sup> Para a implantação de escolas-piloto do Novo Ensino Médio, o MEC apresentou em 11 de setembro de 2018, uma ferramenta específica para orientar as secretarias de educação em uma webconferência. Links: [http://centraldemidia.mec.gov.br/index.php?option=com\\_hwdmediashare&view=mediaitem&id=11631&Itemid=484&Itemid=484?&filter\\_mediaType=4](http://centraldemidia.mec.gov.br/index.php?option=com_hwdmediashare&view=mediaitem&id=11631&Itemid=484&Itemid=484?&filter_mediaType=4)

## Referências

ANDRADE, Cláudio César de. **História das Políticas Públicas**: teorizações e praticidades. 2012.

ARROYO, Miguel G. **Políticas educacionais e desigualdades**: à procura de novos significados. *Educação & Sociedade*, v. 31, n. 113, p. 1381-1416, 2010.

CAVALCANTE, Pedro (Org.); LOTTA, Gabriela (Org.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. 2015.

BARBOSA, Carlos Soares; DE SOUZA, José Carlos Lima. **O novo ensino médio de tempo integral**: reducionismo, privatização e mercantilização da educação pública em tempos de ultraconservadorismo. *e-Mosaicos*, v. 8, n. 19, p. 94-107, 2019.

TRUE, James L.; JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. **Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking**. In: *Theories of the policy process*. Routledge, 2019. p. 155-187.

BERNARDI, Bruno Boti. **O Conceito de Dependência da Trajetória (Path Dependence)**: Definições e Controvérsias Teóricas. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais (UNESP. Araraquara. Impreso)*, v. 41, p. 137-167, 2012.

- BRASIL. Emenda Constitucional nº 95. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 dez. 2016d. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Portal da Legislação**, Brasília, 16 fev. 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2021.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas**: Ideias, Interesses e Mudanças. Cadernos EBAPE.BR (FGV), v. 14, p. 486-505, 2016.
- CORDEIRO, Lucilene Dias. O Ensino Médio no Distrito Federal no quinquênio 2012-2016. **Revista Com Censo: Estudos Educacionais do Distrito Federal**, [S.l.], v. 4, n. 4, p. 114-131, nov. 2017. ISSN 2359-2494. Disponível em: <<http://www.periodicos.se.df.gov.br/index.php/comcenso/article/view/323>>. Acesso em: 25 abr. 2021.
- CORTI, Ana Paula. **Política e significantes vazios**: uma análise da reforma do ensino médio de 2017. Educação em revista (online), v. 35, p. 1-20, 2019.
- DOS SANTOS, Amarildo Inácio; CERVI, Gicele Maria. **Conduzindo as condutas**: o novo Ensino Médio brasileiro, uma estratégia biopolítica de governo. Anais do Colóquio Luso-Brasileiro de Educação-COLBEDUCA, v. 3, 2018.
- ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira; SOBRINHO, Sidinei Cruz. **O retrocesso da reforma do ensino médio, a BNCC, o neoliberalismo educacional e a marginalização dos institutos federais -IF's**. Revista Inter Ação, v. 45, n. 1, p. 151-168, 2020.
- FERREIRA, W. Fernando; ABREU, Richard J. L.; LOUZADA-SILVA, Daniel. **Desafios da articulação entre o novo ensino médio e a BNCC**: o caso do Distrito Federal. Em Aberto. Brasília, v. 33 n. 107 p. 215-222, jan./abr., 2020.
- FERREIRA, Nathacha Monteiro. **A Articulação de Políticas e Atores para a Implementação da Reforma do Ensino Médio no Estado do Mato Grosso**. 2020. Tese de Doutorado. PUC-Rio.
- FIGUEIREDO, Kattia de Jesus Amin Athayde. **Programa Ensino Médio Inovador – ProEMI**: o que revelam as intenções de melhoria do ensino médio no Brasil: o caso do Distrito Federal. 2015. 243 f., il. Tese (Doutorado em Educação) —Universidade de Brasília, Brasília, 2015.
- HABOWSKI, Fabiane; DE ANDRADE LEITE, Fabiane. **Política do Novo Ensino Médio no Brasil**: compreensões acerca dos itinerários formativos. I Simpósio Sul-Americano de Pesquisa em Ensino de Ciências, n. 1, 2020.
- KINGDON, John W. **Juntando as coisas**. In: Saravia, Enrique e Ferrarezi, Elisabete (org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. V. 1. p. 225-24
- LINDBLOM, Charles E. **The policy making process**. New Jersey, Prentice-Hall Foundations of Modern Political Science Series, 1980.
- LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas**. Revista de Sociologia e Política (UFPR. Impresso), v. 21, p. 101-110, 2013.
- LOTTA, Gabriela Spanghero 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, 2020.
- LOWI, Theodore J. **Four systems of policy, politics, and choice**. Public administration review, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.
- MAINARDES, Jefferson. **Análise de políticas educacionais**: breves considerações teórico-metodológicas. Contrapontos (UNIVALI), v. 9, p. 4-16, 2009.
- MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do ciclo de políticas**: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Educ. Soc., Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, Apr. 2006.
- MATLAND, Richard 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, 1995.
- NASCIMENTO, Hugo Gonçalves do; ISMAEL, Murilo Malnati. Fórum de discussão sobre as propostas de reformulação do Ensino Médio: percursos, desafios e possibilidades para a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. **Revista Com Censo: Estudos Educacionais do Distrito Federal**, [S.l.], v. 4, n. 4, p. 166-170, nov. 2017. ISSN 2359-2494. Disponível em: <<http://www.periodicos.se.df.gov.br/index.php/comcenso/article/view/257>>. Acesso em: 25 abr. 2021.
- PEREZ, José Roberto Rus. **Por que pesquisar a implementação de políticas educacionais atualmente?** Educação & Sociedade, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, 2010.

- PESTANA, Grazielle de Jesus; LIMA, Ângela Maria de Sousa. **A BNCC do ensino médio no contexto da lei nº 13.415/2017: desafios e perspectivas para as juventudes das escolas públicas.** Semin., Ciênc. Soc. Hum., Londrina, v. 40, n. 2, p. 147-166, dez. 2019.
- PIFFERO, Eliane de Lourdes Fontana et al. **Metodologias Ativas e o ensino de Biologia: desafios e possibilidades no novo Ensino Médio.** Ensino & Pesquisa, 2020.
- PIRES, Valdemir Aparecido et al. **Dossiê campo de públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais.** Administração Pública e Gestão Social, p. 109-167, 2014.
- PIRES, Roberto (Org.); LOTTA, Gabriela. (Org.); OLIVEIRA, Vanessa Elias (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.** 1. ed. Brasília: IPEA/ENAP, 2018. v. 1. 422p.
- RIGUETTI, Matheus Augusto Moreira; DE CASTRO, Victória Caroline; DE SOUZA SILVA, Rogério. **O novo ensino médio como ferramenta reprodutora do capital cultural.** Scientia, v. 7, n. 24, 2019.
- SIMÕES, George Amilton Melo; DARTORA, Luciano; DEUS, Luís Paulo Aguiar de. Análise dos modelos de reorganização do tempo-espaço escolar para o Ensino Médio e da Semestralidade no Distrito Federal. **Revista Com Censo: Estudos Educacionais do Distrito Federal**, [S.l.], v. 4, n. 4, p. 157-165, nov. 2017. ISSN 2359-2494. Disponível em: <<http://www.periodicos.se.df.gov.br/index.php/comcenso/article/view/252>>. Acesso em: 25 abr. 2021.
- VIANA, Ana Luiza. **Abordagens metodológicas em políticas públicas.** RAP, V.30 , p. 5-43, 1996.