

O papel dos agentes intermediários no processo de implementação de uma política educacional: o GT Ensino Médio do Consed e a reforma pela Lei N° 13.415/2017 no Brasil

El papel de los agentes intermediarios en el proceso de implementación de una política educativa: el GT Enseñanza Secundaria del Consed y la reforma por la Ley N° 13.415/2017 en Brasil

The role of intermediary agents in the process of implementing an education policy: the CONSED High School Working Group and the reform by Law no. 13.415/2017 in Brazil

Cleverson José dos Santos*

 <https://orcid.org/0000-0002-0819-6242>

Monica Ribeiro da Silva**

 <https://orcid.org/0000-0002-1729-8742>

Resumo: O propósito deste texto é discutir o papel das estruturas intermediárias da burocracia de Estado no processo de implementação de uma política educacional. Para esse fim, analisam-se as percepções dos integrantes do Grupo de Trabalho (GT) Ensino Médio do Conselho de Secretários Estaduais de Educação (Consed) acerca da implementação da recente Reforma do Ensino Médio no Brasil (Lei N° 13.415/2017), considerando as polêmicas que a envolvem. Trata-se de pesquisa documental e empírica. A análise dos dados ocorreu com base no procedimento de análise de conteúdo. Os resultados indicam ambivalências e contradições por parte dos sujeitos que integravam o GT no momento do levantamento dos dados.

Palavras-chave: Política educacional. Reforma do Ensino Médio. Consed.

Resumen: El propósito de este texto es discutir el papel de las estructuras intermedias de la burocracia de Estado en el proceso de implementación de una política educativa. Para ese fin, se analizan las percepciones de los integrantes del grupo de trabajo (GT) Enseñanza Secundaria del Consejo de Secretarios Estadales de Educación (Consed) acerca de la implementación de la reciente reforma de la Enseñanza Secundaria en Brasil (Ley N° 13.415/2017), considerando las polémicas que la incumben. Se trata de una investigación documental y empírica. El análisis de datos ocurrió con base en el procedimiento de análisis de contenido. Los resultados indican ambivalencias y contradicciones por parte de los sujetos que integraban el GT en el momento del relevamiento de datos.

Palabras clave: Política educativa. Reforma de la Enseñanza Secundaria. Consed.

* Pedagogo na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Licenciado em Geografia e Pedagogia pela UFPR. Mestrando em Educação. E-mail: <cleverson.santos@ufpr.br>.

** Professora Titular na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutora em Educação. Pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). E-mail: <monicars@ufpr.br>.

Abstract: The purpose of this text is to discuss the role of intermediary structures of State bureaucracy in the process of implementing an education policy. For that, the perceptions of the members of the High School Working Group (WG) of the Council of State Secretaries of Education (*Conselho de Secretários Estaduais de Educação* – CONSED) about the implementation of the recent High School reform in Brazil (Law no. 13.415/2017) are analyzed, considering the controversies that surround it. It is documentary and empirical research. Data analysis occurred based on the content analysis procedure. The results indicate ambivalences and contradictions on the part of the subjects who were part of the WG at the time of data collection.

Keywords: Education policy. High School Reform. CONSED.

Introdução

O Ensino Médio, última etapa da Educação Básica no Brasil, está, prioritariamente, sob responsabilidade dos sistemas estaduais de ensino, nos termos da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996). Conforme estabelece o ordenamento jurídico no país, as políticas educacionais derivam, em grande parte, da União, ao passo que às unidades da federação cabe sua efetivação e complementação.

Nesse contexto, as disputas em torno das diretrizes e bases consoantes ao Ensino Médio têm caracterizado um cenário de reformas. Nesse campo, orbitam os entes federados, as instituições de ensino, os movimentos sociais da educação bem como os representantes do setor privado. O Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), por sua vez, figura como o agente de maior relevância na representação dos interesses dos sistemas estaduais de ensino, a quem compete mais de 80% da oferta educacional de nível médio.

No cenário pós *impeachment* de 2016, os conflitos acirraram-se em torno da Medida Provisória (MP) Nº 746, de 22 de setembro de 2016 (BRASIL, 2016b), convertida na Lei Nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, a qual determina mudanças estruturais na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 2017a), alterando vários de seus dispositivos no que concerne ao Ensino Médio, sendo, por essas razões, considerada uma ampla reforma da etapa. Dentre as proposições dessa Lei, tem-se a fragmentação do currículo escolar por meio de itinerários formativos e da organização por áreas do conhecimento, a redução da carga horária da formação básica comum para, no máximo, 1.800 horas, a obrigatoriedade de apenas duas disciplinas (Língua Portuguesa e Matemática), a indução a que parte da carga horária seja ofertada na modalidade a distância e por meio de parcerias com o setor privado, a certificação de atividades realizadas fora da escola, dentre outros dispositivos. Essas mudanças têm sido compreendidas como desvalorização da escola como campo de formação humana e fragilização do direito à educação da juventude brasileira (FRIGOTTO; MOTTA, 2017). Em face das imposições da referida MP, os movimentos de estudantes secundaristas ocuparam mais de 1.400 escolas em todo o país, no intuito de opor-se às mudanças estruturais colocadas pelo governo de Michel Temer (Movimento Democrático Brasileiro – MDB), com ênfase para a Reforma do Ensino Médio (BARTOLOZZI; SILVA, 2017).

Assim sendo, este artigo traz resultados de pesquisa que teve como objetivo compreender o papel do Grupo de Trabalho (GT) Ensino Médio do Consed como agente de implementação da Lei Nº 13.415/2017 (BRASIL, 2017a), doravante Lei da reforma. A justificativa para o estudo realizado encontra fundamento em Tello (2022, p. 14) quando assinala que “[...] o objeto de estudo da política educacional trata do estudo das decisões – do político, do fato sociopolítico – no campo educacional, como um marco onde circula o poder”.

O papel dos agentes intermediários no processo de implementação de uma política educacional...

Em que pese a atuação do Consed tangenciar diferentes pesquisas acerca da Reforma do Ensino Médio (ARAUJO, 2019; HORN; MACHADO, 2018), foi identificada uma baixa incidência de estudos que se dediquem a esse agente, o que foi constatado mediante levantamento bibliográfico realizado para a pesquisa, em consulta ao portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que encontrou apenas três publicações, nos últimos cinco anos, cujo título ou assunto conferisse destaque ao Consed.

Nesse sentido, compreender a atuação do Consed no contexto da reforma passa, necessariamente, pela análise do GT Ensino Médio, constituído por técnicos das Secretarias Estaduais de Educação de todas as unidades da federação. O GT Ensino Médio do Consed realiza encontros periódicos no intuito de discutir as ações de implementação do chamado Novo Ensino Médio nos sistemas estaduais de ensino. Assim, o grupo configura-se como espaço de articulação interna à burocracia estatal e agrega o conjunto das redes de ensino que atuam, prioritariamente, na oferta dessa etapa educacional no país.

Do ponto de vista metodológico, o estudo foi construído a partir de duas fontes de dados, quais sejam: a observação do III Encontro do GT Ensino Médio do Consed e as respostas a um questionário encaminhado aos integrantes desse GT. De posse dos dados, as informações foram categorizadas a partir de Bardin (1977), quando os resultados foram analisados com base em quatro categorias: a percepção dos técnicos sobre a forma e o conteúdo da Reforma do Ensino Médio; a relação do Consed com o Ministério da Educação (MEC); a relação dos membros do GT com os secretários estaduais de educação; e a relação da burocracia educacional com os institutos privados.

O texto apresenta inicialmente uma abordagem conceitual a respeito do sistema federativo brasileiro, do qual derivam as relações entre as Secretarias Estaduais de Educação. Ao mesmo tempo, traz algumas considerações acerca das concepções de burocracia implementadora. Por sua vez, os principais dispositivos da Lei da reforma são destacados, consideradas, inclusive, as contradições aí localizadas. Por fim, os resultados da pesquisa são discutidos a partir das categorias elencadas. Alicerçado no posicionamento dos técnicos integrantes do GT Ensino Médio, é possível compreender os meandros da implementação.

O Consed no contexto das relações federativas

No sistema federativo brasileiro, a garantia do direito à educação pressupõe a interdependência entre os entes federados (GADO'TTI, 2014). Nesse sentido, Abrucio (2010) defende que a análise das políticas públicas deve contemplar as características da federação brasileira, haja vista que, nos termos da Constituição Federal de 1988, o Brasil é constituído pela “[...] união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios” (BRASIL, 1988, p. 11). Entretanto, a condução das políticas públicas na federação brasileira tende a ser caracterizada por impasses de ordem política, financeira e administrativa. Com efeito, o regime federativo define-se como uma rede complexa cujo “[...] objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo” (ABRUCIO, 2010, p. 41).

Dada a necessidade de analisar a relação entre os entes federados, Araujo (2018) acentua que a colaboração entre a União, os estados e os municípios pode se concretizar a partir de duas formas: a cooperação federativa, na qual os entes federados empregam ações independentes em torno de um objetivo comum, e a coordenação federativa, em que as decisões e as ações devem ser articuladas conjuntamente. No Brasil, por força do Art. 23 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), as políticas públicas devem se efetivar a partir do princípio da coordenação. No entanto, a

ausência de regulamentação desse dispositivo, por meio de lei complementar, faz com que a cooperação federativa seja preponderante.

Por consequência, o regime de colaboração na federação brasileira apresenta, na perspectiva de Cury (2008), três importantes gargalos: estados e municípios temem uma ação ainda mais centralizadora por parte da União, os estabelecimentos privados de ensino atuam no sentido de preservar sua liberdade de atuação e a União tende a ser reticente na ampliação do financiamento educacional. Nesse cenário, os mecanismos de coalisão horizontal entre os entes federados fortalecem-se, a exemplo dos conselhos de secretários estaduais.

No contexto da redemocratização pós ditadura civil-militar (1964-1985), as políticas educacionais no país ainda eram centralizadas pela União. Nesse cenário, em 1986, o XIV Fórum Nacional de Secretários da Educação, realizado em Belém (PA), fundou o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), “[...] associação, constituída na forma de entidade de direito privado, com estatuto e regimento próprios” (MARANHÃO, 2000, p. 10). Assim, desde a sua fundação até o cenário atual, o Consed não se firmou como um órgão oficial no debate das políticas educacionais. Nesse sentido, Sano (2008) estabelece uma diferença fundamental entre o Conselho Nacional de Secretários da Saúde (Conass) e o Consed, uma vez que aquele é uma instância consultiva nas políticas de saúde, ao passo que este depende do alinhamento com o Governo Federal a fim de efetivar seus interesses.

Segundo Sano (2008, p. 166), a relação entre Consed e Governo Federal “[...] depende de sua própria articulação e da receptividade do Ministério da Educação”. A partir desse pressuposto, o autor divide a atuação do Consed em dois períodos distintos: a fase de competição, que perdurou de sua criação até o início da década de 1990; seguida da fase de fortalecimento, vigente desde então. A fase de competição reflete tensões entre os governos estaduais progressistas, eleitos na década de 1980, e a União que defendia a municipalização da educação e a baixa participação do MEC no financiamento educacional (NEVES, 1999). Contudo, o resultado das eleições de 1994¹ favoreceu os interesses da União, o que determinou uma ligeira aproximação entre MEC e Consed (AGUIAR, 2002).

Tendo em vista o período de fortalecimento da relação com o MEC, o Consed criou, em 1995, sua primeira Comissão Técnica sobre financiamento, a qual reunia técnicos das Secretarias Estaduais de Educação com vistas à discussão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Ao longo dos anos que se sucederam, dezenas de comissões e de grupos de trabalho foram criados, de modo a contemplar diferentes políticas e programas. Em 2015, no cenário de discussão do Projeto de Lei N° 6.840/2013², que já propunha uma reformulação da última etapa da Educação Básica, o Consed criou o GT Ensino Médio que, a partir de 2019, passou a ser intitulado Frente de Trabalho Currículo e Novo Ensino Médio.

Para Maranhão (2000), os grupos de trabalho do Consed permitem o aprofundamento técnico da discussão sobre as políticas educacionais. Ao mesmo tempo, o Fórum de Secretários

¹ De acordo com Neves (1999) e Aguiar (2002), a eleição de Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) para a Presidência da República, em 1994, foi acompanhada por governadores de partidos de centro-direita na maioria das unidades da federação. Com efeito, os conflitos entre estados e União foram atenuados nesse período.

² De autoria do deputado Reginaldo Lopes (Partido dos Trabalhadores – PT de Minas Gerais – MG), o PL N° 6.840/2013 chegou a ser analisado em Comissão Especial, mas não foi objeto de votação em Plenário. Em síntese, o texto-base do projeto propunha a jornada de sete horas diárias no Ensino Médio, a matrícula no Ensino Médio noturno exclusiva para jovens com mais de 18 anos e a organização curricular por áreas do conhecimento (BRASIL, 2013).

abrange o debate político entre os estados. Em tese, os grupos de trabalho possibilitam a discussão qualificada das políticas no intuito de embasar o posicionamento dos secretários frente ao Ministério. Nesse contexto, o GT Ensino Médio do Consed figura como um espaço de relações horizontais entre a burocracia implementadora dos sistemas estaduais de ensino.

Na percepção de Ferreira e Lotta (2016), a burocracia representa a relação entre o Estado e a sociedade na implementação das políticas públicas. Contudo, essa relação tende a ser sinuosa, à medida em que ela reflete determinada concepção de Estado, sendo suscetível às flexões em cada ciclo eleitoral. Os estudos sobre burocracia podem ser interpretados a partir de três bases teóricas distintas: a weberiana, a marxista e a discricionária (JESUS, 2004; LOCATELLI, 2009; PIRES, 2017).

De forma geral, a perspectiva weberiana inaugura as pesquisas sobre burocracia. A separação entre a ação política e a atuação do burocrata é a principal característica desse modelo. Com efeito, a burocracia tem como norte a formalidade, a hierarquia e a impessoalidade, cujo resultado seria a eficiência na ação do Estado (LOCATELLI, 2009). Todavia, os estudos marxistas enfatizam que o trabalho da burocracia visa, em última análise, à manutenção das bases ideológicas do Estado. Nessa perspectiva, a autonomia da burocracia é relativa, uma vez que sua função seria a de perpetuar a estrutura do Estado (JESUS, 2004). Por sua vez, a abordagem discricionária compreende que a ação do Estado é perpassada pelas “[...] percepções, visões, valores e representações” (PIRES, 2017, p. 9) da burocracia. Entretanto, a discricionariedade assume uma face pouco discutida: o pessoal técnico produz inconsistências e arbitrariedades na condução das políticas públicas. Por consequência, as políticas podem tomar rumos distintos daqueles previstos quando de sua formulação.

Na mesma direção, Ferreira e Lotta (2016) situam que a discricionariedade pode ser analisada a partir dos três níveis da atuação da burocracia. A burocracia de alto escalão envolve ministros, secretários, entre outros cargos cuja nomeação é derivada de critérios político-partidários. Esse estrato apresenta maior poder de decisão na elaboração e na implementação das políticas. A burocracia de médio escalão, por sua vez, age no sentido de articular ou induzir a política entre os responsáveis por executá-la. Segundo Ferreira e Lotta (2016), o médio escalão tem atuação invisível na maioria das vezes, na medida em que atuam nos bastidores de secretarias e ministérios. Por fim, há a burocracia de nível de rua, na qual estão professores, médicos, assistentes sociais, entre outros, os quais, na relação com os destinatários das políticas, não apenas as desenvolve, mas as reinterpreta e redireciona. Para a pesquisa realizada, a perspectiva discricionária mostrou-se especialmente esclarecedora, considerando o grupo analisado, composto por agentes intermediários da burocracia.

As contradições da Reforma do Ensino Médio

A Reforma do Ensino Médio, que tem origem na MP N° 746/2016 (BRASIL, 2016b), só pode ser compreendida no contexto do impedimento da Presidente Dilma Rousseff (PT) (ARAUJO, 2019). Ao assumir a presidência, Michel Temer (MDB) alavancou as reformas neoliberais, principalmente por meio da Emenda Constitucional (EC) N° 95, de 15 de dezembro de 2016, que versa sobre o teto de gastos (BRASIL, 2016a), isto é, a limitação do gasto público, incluindo áreas essenciais como saúde e educação, tendo por referência o ano anterior, por 20 anos.

A segunda medida de alto impacto político e social do Governo Temer foi, justamente, a publicação da MP que dá origem à reforma do Ensino Médio. Em que pese a coalizão criada em torno da medida no Congresso Nacional, dada a extensa bancada conservadora, os movimentos oposicionistas se difundiram pelo país. Nesse sentido, Horn e Machado (2018, p. 3) destacam a

ocupação de milhares de escolas públicas pelos estudantes secundaristas, os quais “[...] reinventaram a democracia participativa no cotidiano das escolas pela cultura”.

Na perspectiva de Boutin e Flach (2022), a luta travada pelos estudantes secundaristas contra a imposição da Lei da reforma colocou em pauta a necessidade de construir uma educação pública e universal, a qual se consolida “[...] com investimentos na educação, valorização docente e fomento às políticas que oportunizem a continuação dos estudos, ou, para aqueles que desejarem, a inserção no mercado do trabalho” (BOUTIN; FLACH, 2022, p. 14). Assim, os jovens demarcaram sua posição contra o grupo hegemônico, encabeçado pelos representantes do mercado, o qual preconiza uma formação adaptada para o trabalho.

Uma vez aprovada pelo Congresso Nacional, a MP foi convertida e aprovada como Lei N° 13.415/2017 (BRASIL, 2017a), sendo, posteriormente, regulamentada no âmbito do Conselho Nacional de Educação (CNE) pela Resolução CNE/CEB N° 3, de 21 de novembro de 2018 (BRASIL, 2018). Ainda que o conteúdo da Lei da reforma envolva outros dispositivos, a pesquisa analisou, sobretudo, os seguintes elementos: ampliação da carga horária, flexibilização curricular, garantia de componentes curriculares e educação profissional técnica de nível médio.

No que se refere à carga horária, o texto da MP vinculava a progressiva ampliação para 1.400 horas anuais aos termos do Plano Nacional de Educação (PNE). De acordo com o Relatório do 3° Ciclo de Monitoramento do PNE (BRASIL, 2020), em 2019, apenas 11,8% dos estudantes do Ensino Médio estavam matriculados no ensino em tempo integral. Tendo em vista que a oferta do Ensino Médio em tempo integral é delegada aos estados, sua efetivação depende de políticas nessa esfera, as quais têm contemplado um pequeno percentual de escolas. Nesse cenário, Maciel (2019, p. 11) considera que a imposição do ensino em tempo integral atende a estudantes com melhores condições socioeconômicas, de forma que sua concretização resulta na ampliação das desigualdades sociais entre os jovens. Com efeito, a compulsoriedade do ensino em tempo integral exclui o jovem trabalhador, o que se traduz na negação do direito à educação. Ao mesmo tempo, a ampliação da jornada escolar implica elevação dos investimentos em educação, o que contradiz os termos da emenda do teto de gastos. Dessa forma, pode-se inferir que a intencionalidade exposta na MP desconsidera a realidade de grande número de estudantes da última etapa da Educação Básica.

Se observada a Lei N° 13.415/2017, o texto preserva a ideia de progressiva ampliação para 1.400 horas, agora desassociada do PNE, portanto sem prazo definido. Por essa razão, Maciel (2019) compreende que é um dispositivo vago e impreciso. Além disso, a Lei preconiza a ampliação para 1.000 horas anuais até 2 de março de 2022 (BRASIL, 2017a). Contudo, é necessário considerar que a ampliação da carga horária não resulta em efetivo trabalho escolar, haja vista que, segundo a Resolução CNE/CEB N° 3/2018, parte das atividades podem desenvolver-se na modalidade a distância ou em ambientes externos à escola (BRASIL, 2018).

O currículo, conforme estabelecido na Lei da reforma, passa a ser fragmentado entre formação geral (de até 1.800 horas, vinculada à Base Nacional Comum Curricular – BNCC) e itinerários formativos (Linguagens e suas Tecnologias, Matemática e suas Tecnologias, Ciências da Natureza e suas Tecnologias, Ciências Humanas e Sociais Aplicadas e Formação Técnica e Profissional). Ainda que o discurso oficial afirme os itinerários como possibilidade de escolha por parte dos estudantes, a Lei e a norma são claras no sentido de associar a oferta com as condições dos sistemas de ensino.

Os itinerários formativos, como dispositivo recém introduzido na LDB, deveriam ter sido objeto de regulamentação pelo CNE. Entretanto, a Resolução CNE/CEB N° 3/2018 (BRASIL, 2018) delegou a normatização ao MEC. Com efeito, os itinerários formativos foram disciplinados

pela Portaria N° 1.432, de 28 de dezembro de 2018 (BRASIL, 2019), advinda do Gabinete do Ministro da Educação. Nesse aspecto, pesa o fato de que a definição dos itinerários formativos ocorreu a portas fechadas. Nesse cenário, a partir de Boutin e Flach (2022), pode-se inferir que a relação de forças entre classes dominantes, como os organismos internacionais, e as dominadas, a exemplo dos estudantes secundaristas, resulta no silenciamento dos interesses dos grupos opositores. Ainda que a capacidade indutora da Portaria seja questionável, já que ela não decorre diretamente do CNE, sua efetividade pode estar assegurada pelas ações do Consed, o qual embasa as discussões acerca dos currículos estaduais na referida Portaria.

Associado à flexibilização curricular, tem-se a supressão ou a desobrigação de componentes curriculares como Arte, Filosofia, Sociologia, Educação Física e Espanhol. A revogação tácita da Lei N° 11.161, de 5 de agosto de 2005 (BRASIL, 2005) elimina a oferta obrigatória com matrícula facultativa da Língua Espanhola, o que determina a primazia da Língua Inglesa já a partir do sexto ano do Ensino Fundamental. Com a desobrigação da oferta das disciplinas de Artes, Educação Física, Sociologia e Filosofia, os movimentos sociais e entidades acadêmicas mobilizaram-se com o objetivo de preservar a obrigatoriedade. Entretanto, a conversão da MP em Lei não apresentou avanços significativos nesse aspecto, ao anunciar a obrigatoriedade desses conhecimentos na forma de “estudos e práticas” (BRASIL, 2017a).

Conforme Maciel (2019, p. 4), a expressão “estudos e práticas” é inédita na legislação educacional brasileira, “[...] sendo intencionalmente mais vagas e imprecisas do que os termos ensino e oferta, utilizados para os componentes curriculares obrigatórios”. Na mesma direção, a Resolução CNE/CEB N° 3/2018 (BRASIL, 2018) indica que estudos e práticas podem se traduzir em oficinas, laboratórios, entre outras organizações curriculares pouco coesas. Por consequência, a Reforma do Ensino Médio traz consigo o esvaziamento de conhecimentos historicamente presentes nessa etapa educacional, bem como o esfacelamento das concepções epistêmicas e metodológicas próprias de cada disciplina (HORN; MACHADO, 2018).

Contudo, a Reforma do Ensino Médio confere destaque para as disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa, as quais devem ser ofertadas em todas as séries/todos os anos. Esse dispositivo reitera o ideário de um “Ensino Médio instrumental” (ARAUJO, 2019, p. 56), cujas bases estão assentadas nas demandas do setor produtivo. Da mesma forma, ilustra a primazia dos resultados nas avaliações em larga escala, em detrimento da formação geral, de caráter ético, crítico e cidadão, nos termos da LDB vigente.

Em relação à educação profissional técnica de nível médio, os impactos são ainda mais agravados. Araujo (2019) alerta que, a partir da reforma, a Educação Profissional desvincula-se da escolarização, pois pode se efetivar por meio de certificação modular, do ensino a distância, de convênios com instituições privadas “[...] ou mesmo sem ensino, já que poderão ser certificados competências adquiridas em experiências de trabalho ou em curso oferecidos por centros ou programas ocupacionais” (ARAUJO, 2019, p. 67). Na concepção de Horn e Machado (2018), a certificação modular é um dos dispositivos que destitui o caráter de Educação Básica do Ensino Médio, já que este deixa de ser comum a todos os estudantes.

Segundo Maciel (2019), a Reforma do Ensino Médio contradiz o ordenamento legal brasileiro em vários de seus dispositivos: a exemplo da Meta 11 do PNE, a qual estabelece que os sistemas de ensino devem triplicar a oferta de matrículas na educação profissional de nível médio, com no mínimo 50% das vagas em estabelecimentos públicos (BRASIL, 2014). Dessa forma, o alcance da referida Meta torna-se inviável na vigência da Lei N° 13.415/2017 (BRASIL, 2017a), uma vez que esta flexibiliza a oferta da educação profissional, cuja provável consequência seja a redução e a fragmentação da habilitação técnica de nível médio.

Em síntese, a Reforma do Ensino Médio define-se por amplas contradições na medida em que tende a aprofundar as desigualdades sociais entre as juventudes, incentivar a privatização da educação pública e reduzir a importância da escola como espaço de oportunidades comuns. Faz isso ao tempo em que afirma a intenção de melhorar a qualidade dessa etapa educacional ao delegar aos jovens a responsabilidade por escolhas as quais eles terão pouca ou nenhuma participação, uma vez que as definições sobre a organização curricular estarão a cargo dos sistemas de ensino e em razão de sua disponibilidade.

O GT Ensino Médio do Consed: espaço de articulação da burocracia educacional no âmbito da implementação da reforma

De início, cabe destacar algumas características do GT Ensino Médio do Consed, objeto desta pesquisa. Entre os anos de 2017 e 2018, o GT reuniu 81 técnicos das Secretarias Estaduais de Educação, divididos em três frentes de atuação: frente de ensino em tempo integral, frente de educação profissional e técnica e frente de flexibilização curricular. Os três técnicos representantes de cada estado se dividiam entre as frentes. Em 2017, o Consed organizou, em parceria com o Instituto Unibanco e Insper, um curso de formação continuada intitulado “Formação em Planejamento para a Implementação de Políticas de Desenvolvimento do Ensino Médio”. Dessa forma, o processo de formulação de currículos nos termos da Lei N° 13.415/2017 (BRASIL, 2017a) foi mediado por instituições privadas.

A análise desenvolvida nesta pesquisa está ancorada em duas fontes de dados: o registro de observação do III Encontro do GT Ensino Médio do Consed 2018, realizado nos dias 8 e 9 de novembro, em São Paulo (SP), além de questionários autoaplicáveis destinados aos integrantes do GT. A dinâmica de trabalho no decorrer do evento resumiu-se em dois momentos complementares: a discussão em pequenos grupos sobre tema definido previamente, seguida de um debate amplo, do qual todos os membros do GT puderam participar. Ao longo do III Encontro, apenas quatro estados não estiveram representados no primeiro dia, enquanto três estados se ausentaram no segundo dia.

O cenário em que aconteceu o III Encontro do GT Ensino Médio do Consed é fundamental para a compreensão dos resultados da pesquisa. O evento efetivou-se poucos dias após o segundo turno das eleições gerais de 2018, cujo resultado levou o candidato neoconservador Jair Bolsonaro (então no Partido Social Liberal – PSL) à Presidência da República. Da mesma forma, as unidades da federação já conheciam os governadores eleitos, os quais, em grande parte, representavam novas gestões. Ao mesmo tempo, no dia 8 de novembro de 2018, o CNE aprovou as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, por meio da Resolução CNE/CEB N° 3/2018 (BRASIL, 2018), cujo conteúdo já era de conhecimento dos técnicos das Secretarias Estaduais de Educação. A referida Resolução foi homologada pelo Ministro da Educação, Rossieli Soares, em 21 de novembro daquele ano.

No que se refere à primeira fonte de dados, empregou-se o método de observação-reportagem (GIL, 2008). Os dados coligidos foram, então, categorizados conforme Bardin (1977). Ao mesmo tempo, a análise lançou mão de Marques, Andrade e Azevedo (2017), os quais demonstram a importância das práticas discursivas dos implementadores das políticas educacionais. De acordo com Gil (2008), a observação-reportagem é recomendada em pesquisas qualitativas, especialmente quando se trata da análise de eventos públicos. Em linhas gerais, esse método não pressupõe o uso de gravadores, de modo a não influenciar os participantes da pesquisa. Assim, o registro foi realizado por meio de caderno de notas em formato digital. Considerando ser inviável registrar a atividade simultânea dos grupos, o caderno de notas traz apenas o conteúdo do debate coletivo.

De acordo com Bardin (1977), a pesquisa baseada em análise de conteúdo deve considerar a relação entre o emissor e o interlocutor da mensagem. Nesse sentido, o discurso em um evento público, onde há vários receptores, pode diferir da resposta em um questionário anônimo. Por essa razão, os questionários autoaplicáveis com questões abertas e fechadas foram encaminhados por *e-mail* aos técnicos do GT Ensino Médio. A pesquisa obteve 10 respostas, oriundas de todas as cinco grandes regiões geográficas do Brasil. Os participantes da pesquisa são identificados por nomes fictícios e pela região geográfica em que se localiza a unidade da federação que representa.

Quando observado o resultado das questões fechadas, o questionário evidenciou que todos os respondentes eram servidores públicos efetivos em seus respectivos estados. Esse elemento remete à característica da burocracia de médio escalão, a qual, geralmente, é formada pelo quadro próprio do serviço público (PIRES, 2017). Sobre a continuidade como membro do GT Ensino Médio em 2019, oito técnicos afirmaram que não prosseguiriam com suas atividades no GT. Isso se devia à transição entre os ciclos eleitorais (2015-2018 e 2019-2022) que coincidiu com o período da pesquisa. Para Jesus (2004), as flexões político-ideológicas em cada eleição determinam mudanças na composição da burocracia educacional. Em tese, essa mudança pode expressar um redirecionamento na condução da política em cada estado.

Segundo Marques, Andrade e Azevedo (2017), a operacionalização das políticas educacionais está relacionada com a forma com que os grupos de interesse a interpretam a partir de sua posição ideológica. Dessa forma, analisar o discurso dos agentes implementadores não se resume ao aspecto lexical, mas, sim, à compreensão do *locus* social e político ao qual cada agente pertence. Nessa direção, o questionário destinado aos integrantes do GT Ensino Médio do Consed visava identificar o posicionamento quanto à forma de tramitação e ao conteúdo da Reforma do Ensino Médio. A junção de dois elementos na mesma questão está ancorada em Araujo (2019), o qual defende a indissociabilidade entre a forma e o conteúdo da reforma.

Diante da pergunta “Enquanto técnico da Secretaria de Educação, qual a percepção sobre o processo de elaboração e as propostas da Lei N° 13.415/2017?”, os respondentes explicitaram suas concepções sobre a reforma, as quais refletem diferentes intencionalidades. Nesse sentido, o emprego de questionário anônimo permitiu inferências diversas em relação à observação do III Encontro do GT Ensino Médio do Consed. Na perspectiva de Bardin (1977), o discurso também varia em razão do interlocutor. Por isso, o anonimato constitui importante estratégia de pesquisa. Assim, as respostas foram analisadas a partir dos polos de direção, metodologia que permite categorizar as convergências, divergências, ambivalências ou ausência nos discursos (BARDIN, 1977).

Em linhas gerais, apenas três entre os respondentes demonstraram coerência ao posicionar-se quanto à forma e ao conteúdo da Lei da reforma, dentre os quais dois são divergentes e um apresenta convergência. Por consequência, a maioria dos técnicos do GT Ensino Médio são incongruentes em sua resposta, uma vez que discordam parcialmente do processo ou das propostas elencadas pela Reforma do Ensino Médio. Em que pese o alinhamento do Consed para com as proposições da Lei, observa-se o contraponto por parte da burocracia educacional das Secretarias Estaduais de Educação.

Mediante a participação, no questionário, dos integrantes do GT Ensino Médio tem-se em destaque a intervenção da representante de uma das unidades da federação da região Centro-Oeste, a qual pontua:

Apesar de serem necessárias mudanças no Ensino Médio, acredito que, para implantação da proposta da Lei N° 13.415/2017, era fundamental pensar a operacionalização de tamanha mudança, não responsabilizando apenas os estados por isso. (Silvia, integrante do GT Ensino Médio, região Centro-Oeste).

Por um lado, pode-se inferir que a posição exposta acima configura convergência com relação à Lei, na medida em que classifica como “necessária” as alterações. Por outro lado, diverge parcialmente do que é proposto, ainda que a preocupação esteja limitada a possíveis entraves no processo de implementação. Ainda que a reforma traga aspectos obscuros, foi identificada uma posição em comum, a de que sucessivos encontros do GT permitiriam o alinhamento com a Lei.

No que diz respeito aos itinerários formativos e ao Ensino Médio noturno, foi identificada alguma preocupação sobre seus efeitos, a qual poderia ser também dirimida no decorrer do processo de implementação. Tal posicionamento se opõe às fragilidades das mudanças, largamente apontadas pela literatura acadêmica (ARAUJO, 2019; HORN; MACHADO, 2018; MACIEL, 2019), dentre elas as relativas às desigualdades educacionais, as quais tendem a se ampliar no processo de efetivação, especialmente nos sistemas estaduais de ensino.

Contudo, o GT Ensino Médio do Consed não se traduz apenas em convergência e ambivalência. Nesse contexto, percebe-se a presença de técnicos amplamente divergentes com relação ao processo e ao conteúdo da Lei N° 13.415/2017:

Aprovada por medida provisória gerou uma negação dos profissionais da educação, além de críticas de falta de debate, aspectos da legislação são pouco factíveis. A imperativa reforma do Ensino Médio não pode ocorrer distante das diversas realidades dos estados. Seu conteúdo demonstra falhas que só podem ser produzidas por quem não vive a educação onde ela ocorre, notadamente institutos e ONGs. Sou a favor de que participem, não que definam e muito menos que excluam as IES. (Marcela, integrante do GT Ensino Médio, região Sul).

Observada a posição da técnica advinda de um estado da Região Sul, é nítida a divergência quanto ao uso do instrumento da MP, cujo resultado seria um Ensino Médio “pouco factível”. A alienação dos profissionais da educação no processo também é enfatizada pela integrante do GT. Da mesma forma, a primazia de instituições privadas na formulação da política é percebida com gravidade. Do ponto de vista federativo, também estão enunciadas as contradições frente à diversidade das unidades da federação.

Nesse cenário, as contradições no interior do GT não se limitam ao posicionamento da burocracia educacional: a relação entre Consed e MEC também é caracterizada por tensões. Embora a fase de alinhamento com a União persista desde a década de 1990 (AGUIAR, 2002; SANO, 2008), estabelecer plena convergência entre estados e União se apresenta como um desafio na reforma do Ensino Médio. Essas fissuras na relação MEC/Consed estão associadas ao federalismo predatório que caracteriza o Brasil (ABRUCIO, 2010), onde a ação indutora da União é sobressalente em relação às capacidades executoras dos estados.

Ao longo do III Encontro do GT Ensino Médio do Consed esteve em pauta o processo de implementação da Lei N° 13.415/2017 nos sistemas estaduais de ensino. Na perspectiva dos integrantes do GT, é evidente um descontentamento frente às ações do MEC. Em tese, esperava-se a homologação da BNCC e a posterior regulamentação e implementação da Reforma. Entretanto, as Portarias emanadas do MEC, com vistas a fomentar escolas-piloto nos estados, contrariam a sequência prenunciada. Na visão de um dos representantes da região Nordeste, o “[...] MEC gera um peso ao desmontar a cronologia da reforma” (Sérgio, integrante do GT Ensino Médio, região Nordeste).

De forma geral, os técnicos apontaram a necessidade de diálogo e articulação com o MEC frente às Portarias originadas no Ministério. Dadas as metas e os prazos pouco exequíveis, o GT entende que seria necessária uma consulta prévia às secretarias, exigência apresentada desde 2016 e que não estaria sendo cumprida. Não obstante, as Portarias são consideradas sobreposições em relação à Lei e funcionariam como política de indução à implementação, de forma centralizada. Ao mencionar a Portaria N° 727/2017 (BRASIL, 2017b), decorrente da MP N° 746/2016, acerca do

O papel dos agentes intermediários no processo de implementação de uma política educacional...

Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, um dos integrantes, representante de um dos estados da região Nordeste pontua que:

O MEC deseja validação, mas chama em cima da hora. Ou eu viro validador das coisas do MEC, ou a gente organiza o processo. A minha posição é: Calma que eu tenho uma pauta. [Retoma a fala] Plenária (de secretários) do Consed é quem decide. Plenária pode desmontar o processo. Mas a entrega é mostrar a forma que foi trabalhada, os bons resultados que a gente tem. Porque a gente quer que esse modelo (de GT) continue. (Aurélio, integrante do GT Ensino Médio, região Nordeste).

A partir do posicionamento transcrito acima, é possível compreender que a relação da União com as secretarias estaduais não preserva a cooperação interfederativa, a qual se efetivaria por meio do “[...] respeito aos campos próprios das competências assinaladas, mediadas e articuladas pelo princípio da colaboração recíproca e dialogal” (CURY, 2008, p. 1201). Pelo contrário, a indução à implementação da Reforma do Ensino Médio por meio de programas evidencia o caráter de coordenação da União, em detrimento da cooperação com os estados (ARAÚJO, 2018).

Contudo, torna-se evidente que existem disputas entre os níveis da burocracia educacional no interior das secretarias. Nesse sentido, é preciso ponderar que a instância deliberativa do Consed é o Fórum de Secretários de Educação, ao passo que os grupos de trabalho possuem caráter consultivo, uma vez que discutem e articulam as políticas e os programas a serem efetivados pelos sistemas estaduais de ensino.

Na condição de burocratas de alto escalão, os secretários estaduais de educação têm poder decisório, enquanto a burocracia de médio escalão tem baixo poder de decisão, pois se dedicam à interpretação e à formulação de estratégias de implementação das políticas em vigor. Por essa razão, as relações de disputa no interior das secretarias figuram como elemento central para a análise das ações do GT Ensino Médio do Consed. Na perspectiva de uma das técnicas representante de um estado da região Sul, em resposta ao questionário, ela defende que “[...] os técnicos envolvidos devem ter poder de decisão e acesso contínuo aos secretários para poder realizar no âmbito estadual o que foi acordado nacionalmente?” (Marcela, integrante do GT Ensino Médio, região Sul).

Como acordo nacional, pode-se entender os encaminhamentos derivados dos encontros do GT, os quais precisam ser ratificados no interior de cada secretaria e, posteriormente, pelo plenário no Fórum de Secretários. É justamente no diálogo entre o técnico e o Secretário que as diferenças entre cada unidade da federação se manifestam, haja vista que, em alguns estados, se percebe o técnico como mero executor das políticas educacionais. Nesse contexto, destaca-se a posição do técnico de um estado localizado na região Sudeste:

O papel do técnico é colocar na rede uma política pública para o Ensino Médio. Em nome da secretaria eu não posso tomar decisão. Em algumas questões o consenso é decisório. É preciso ter clareza sobre a diferença entre o olhar e o consenso. (Márcio, integrante do GT Ensino Médio, região Sudeste).

Desse modo, o consenso articulado no grupo de trabalho pode ser questionado ou ultrapassado pela decisão dos secretários. Assim, o diálogo entre os níveis da burocracia é necessário com o intuito de validar as ações a serem efetivadas. Nesse sentido, a diferenciação requisitada pelo técnico consiste em compreender o “olhar” como o ponto de vista da burocracia implementadora acerca da política em curso, já o “consenso” se traduz na disputa em torno de decisões discricionárias além dos limites do GT Ensino Médio. Com efeito, os entraves político-administrativos da burocracia em cada unidade da federação se apresentam como uma “tensão velada” (JESUS, 2004, p. 142), pois tendem a ser acomodados em curto prazo.

A configuração da burocracia educacional como campo de disputas, na visão dos integrantes do GT objeto desta pesquisa, não invalida a importância das relações horizontais na

implementação da Reforma do Ensino Médio. Para Sano (2008), as relações horizontais definem-se pelos vínculos estabelecidos entre entes federados com competências legais e constitucionais equivalentes, em que pese suas diferentes capacidades financeiras e administrativas. Dessa forma, os conselhos de secretários, como o Consed, emergem como espaços de articulação entre as unidades da federação. Portanto, “[...] a análise das dinâmicas horizontais é fundamental para uma melhor compreensão dos sistemas federativos e de seus efeitos nas políticas públicas” (SANO, 2008, p. 35).

Entretanto, no cenário da reforma do Ensino Médio, a burocracia privada alastra-se em direção aos sistemas estaduais de ensino. Esse processo coaduna com os princípios da privatização e de desescolarização, anunciados desde a edição da MP N° 746/2016 (ARAUJO, 2019; HORN; MACHADO, 2018). Em suma, os “programas-piloto” de Ensino Médio formulados por institutos privados surgem como alternativa frente à baixa capacidade técnica das secretarias. Nessa direção, não se observa uma crítica contundente por parte dos membros do GT Ensino Médio do Consed. Ao longo do encontro observado, as falas dos técnicos das Secretarias Estaduais de Educação representam esta perspectiva:

A indução das Portarias não corresponde ao tempo de normatização e construção dos currículos nos estados. Estados que aderiram às políticas não possuíam conhecimento sobre EMTI [Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral], daí a existência de parcerias. A parceria é dialógica, com presença da opinião das redes. (Tatiane, integrante do GT Ensino Médio, região Norte).

Assim, os técnicos não percebem ameaça diante do avanço do setor privado na Educação Básica pública. Ao mesmo tempo, pode-se inferir que o aligeiramento por parte do MEC, ao impulsionar a implementação por meio das Portarias, corrobora a inserção dos institutos privados nas Secretarias Estaduais de Educação. A exceção de outra técnica, também representante de estado da região Norte, há unanimidade quanto à validade das parcerias com os institutos privados. Em oposição, a referida técnica pondera: “*Há uma relação de dependência com as parcerias. O parceiro dá as cartas, gerando dificuldade nas decisões*”. Ainda que essa perspectiva seja diversa dos pares, é evidente que o modelo gerencialista, que caracteriza a atuação dos institutos privados, não coaduna com o diálogo defendido pela ampla maioria dos que compõem o GT.

Uma vez inseridos no âmbito do Consed e das Secretarias Estaduais de Educação, os entes privados trazem amplas condições de permear seus interesses, inclusive por meio do acesso a informações oriundas de dados exclusivos de cada sistema de ensino. Por ocasião do III Encontro do GT Ensino Médio do Consed em 2018, a manhã do primeiro dia do evento foi dedicada à apresentação de pesquisas desenvolvidas pelo Instituto Sonho Grande e pelo Instituto Natura. Ambas as pesquisas recaem sobre o Programa Ensino Médio em Tempo Integral que compõe uma das proposições da reforma com financiamento do MEC dirigido aos entes federados que aderiram ao Programa. Esse aspecto indica que o primeiro movimento de implementação nas redes de ensino esteve atrelado às políticas de fomento oriundas da União e realizadas por meio de adesão voluntária pelas Secretarias Estaduais de Educação em parceria com entidades do terceiro setor. Esse processo evidencia, ainda, uma ausência de preocupação em se assegurar alguma unidade no processo de implementação, considerando o conjunto das redes de ensino e a organicidade do sistema federativo.

Considerações finais

Tendo em vista as lacunas do sistema federativo brasileiro, as unidades da federação adotam a conciliação como estratégia política. Por essa razão, o discurso institucional do Consed demonstra alinhamento com os interesses da União. Tal característica perpassa diferentes governos desde a

O papel dos agentes intermediários no processo de implementação de uma política educacional...

década de 1990. No contexto da reforma do Ensino Médio, o discurso conciliatório torna-se ainda mais acentuado.

A análise da burocracia de médio escalão trouxe à tona a heterogeneidade desse grupo. Nesse sentido, revelaram-se incoerências e contradições no interior das Secretarias Estaduais de Educação as quais demarcam o processo de implementação da Lei N° 13.415/2017. Essa heterogeneidade da burocracia educacional está associada a diferentes fatores, como a composição político-partidária em cada unidade da federação, o posicionamento do técnico em relação à política em curso, da formação e a experiência no campo da burocracia, entre outros.

Entretanto, as relações de poder tendem a atenuar eventuais contradições, de modo que as decisões dos secretários estaduais de educação se sobrepõem frente ao posicionamento dos técnicos. Por outro lado, cabe enfatizar que, em sua maioria, os questionamentos dos técnicos estiveram atrelados exclusivamente às atribuições do cargo, pois versam sobre as dificuldades do processo de implementação, desconsiderando as inconsistências próprias da política desde a sua formulação.

Na mesma proporção, os primeiros movimentos de implementação, no período analisado pela pesquisa, ilustram a ausência de planejamento por parte das Secretarias Estaduais de Educação: há centralidade em escolas-piloto, sem que isso reflita em desdobramentos para a rede de ensino. Enquanto diploma legal, a reforma do Ensino Médio aplica-se a todos os estabelecimentos de ensino que ofertam a última etapa da Educação Básica. No entanto, as secretarias estaduais, ancoradas nas Portarias de indução originadas no MEC e nas parcerias com instituições privadas, iniciaram ações de implementação em um número restrito de escolas. Esse aspecto pode refletir a partir de 2022, quando se torna obrigatória a oferta do Ensino Médio em concordância com os dispositivos da Lei N° 13.415/17, em gargalos ainda maiores em sua implementação.

Nesse sentido, as disputas por hegemonia perpassam as relações federativas no Brasil, campo no qual emerge os entes federados, as empresas privadas, os movimentos estudantis, as entidades científicas, entre outros grupos. Em que pese a presença de agentes intermediários com posição divergente em relação à reforma, as forças hegemônicas atuam no sentido de distanciá-los do processo, ou, ainda, de extingui-los, haja vista a forma articulada com que defendem seu alinhamento com os dispositivos da Lei.

Por fim, é fundamental enfatizar a burocracia educacional como objeto de estudo. Ainda são escassas as pesquisas em política educacional as quais enfatizam os sujeitos da implementação. Nesse sentido, espera-se que esta pesquisa apresente possibilidades teóricas e metodológicas de análise para pesquisas futuras, uma vez que as intencionalidades dos técnicos das Secretarias de Educação permitem o aprofundamento na análise dos documentos que orientam as reformas educacionais.

Referências

ABRUCIO, F. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010. p. 39-69.

AGUIAR, M. A. S. O Conselho Nacional de Secretários de Educação na reforma educacional do Governo FHC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 72-89, set. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000005>

ARAÚJO, G. C. Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 908-927, out/dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018200031>

ARAÚJO, R. L. **Ensino Médio brasileiro**: dualidade, diferenciação escolar e reprodução das desigualdades sociais. Uberlândia: Navegando Publicações, 2019.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luis Antero Rego e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARTOLOZZI, E. F.; SILVA, M. R. Centralidade do Ensino Médio no contexto da nova “ordem e progresso”. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 287- 292, abr./jun. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302017179021>

BOUTIN, A. C. B. D.; FLACH, S. F. Relação de forças entre as orientações da Unesco e as demandas estudantis na Lei Nº 13.415/2017. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 17, e2219945, p. 1-19, fev. 2022. DOI: <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.17.19945.028>

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [1996]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. **Lei Nº 11.161, de 5 de agosto de 2005**. Dispõe sobre o ensino da língua espanhola. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [2005]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111161.htm. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei Nº 6.840/2013**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para instituir a jornada em tempo integral no ensino médio, dispor sobre a organização dos currículos do ensino médio em áreas do conhecimento e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, [2013]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=602570>. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 120-A, edição extra, p. 1-7, 26 jun. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 241, p. 2-3, 16 dez. 2016a.

BRASIL. Medida Provisória Nº 746, de 22 de setembro de 2016. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a 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, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: edição extra, seção 1, Brasília, DF, n. 184-A, p. 1-2, 23 set. 2016b.

BRASIL. Lei Nº 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, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei no 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei no 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 35, p. 1-3, 17 fev. 2017a.

BRASIL. Portaria Nº 727, de 13 de junho de 2017. Estabelece novas diretrizes, novos parâmetros e critérios para o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral - EMTI, em conformidade com a Lei no 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 113, p. 113, 14 jun. 2017b.

BRASIL. Resolução Nº 3, de 21 de novembro de 2018. Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 224, p. 21-24, 22 nov. 2018.

BRASIL. Portaria Nº 1.432, de 28 de dezembro de 2018. Estabelece os referenciais para elaboração dos itinerários formativos conforme preveem as Diretrizes Nacionais do Ensino Médio. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 66, p. 94, 5 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2020**. Brasília: Inep, 2020. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_terceiro_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 5 maio de 2022.

CURY, C. R. J. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302008000400012>

FERREIRA, D. D.; LOTTA, G. S. Burocratas: atores entre as fronteiras do Estado e da sociedade. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40., 2016, Caxambu. **Anais** [...]. Caxambu: AMPOCS, 2016. p. 1-25.

FRIGOTTO, G.; MOTTA, V. C. Por que a urgência da reforma do ensino médio? Medida Provisória Nº 746/2016 e Lei (13.415/2017). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p.355-372, abr./jun. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302017176606>

GADOTTI, M. **Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional**. Brasília: Conae, 2014.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HORN, G. B.; MACHADO, A. A reforma do ensino médio no discurso neoliberal da liberdade e da qualidade da educação. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 12, n. 24, p. 1-22, nov. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v12i0.61057>

JESUS, J. C. **Autoritarismo e democratização (re)configurando os espaços de poder da burocracia estatal**: a trajetória da Secretaria Municipal de Goiânia. 2004. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2004.

LOCATELLI, C. **Burocratização no neoliberalismo**: ambivalências na implementação das políticas educacionais brasileiras a partir dos anos 1990. 2009. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009.

MACIEL, C. S. F. S. Uma avaliação da Lei N° 13.415/17 a partir da Legística e das metas do PNE. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 44, n. 3, e84925, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-623684925>

MARANHÃO, E. **O papel do Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED) no cenário educacional do país**. Brasília: Centro de Informações e Biblioteca em Educação, 2000.

MARQUES, L. R.; ANDRADE, E. F.; AZEVEDO, J. M. L. Pesquisa em política educacional e discurso: sugestões analíticas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 33, n. 1, p. 55-71, jan./abr. 2017. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol33n12017.72834>

NEVES, L. M. W. **Educação e política no Brasil de hoje**. São Paulo: Cortez, 1999.

PIRES, R. R. C. Implementando desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 13, p. 7-13, out. 2017.

SANO, H. **Articulação horizontal no federalismo brasileiro**: os conselhos de secretários. 2008. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2008.

TELLO, C. ¿Es el Estado el objeto de estudio de la política educativa? Contextualizaciones histórico-epistemológicas. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, Ponta Grossa, v. 7, e20137, p. 1-26, 2022. DOI: <https://doi.org/10.5212/retepe.v.7.20137.003>

Recebido em 01/02/2022

Versão corrigida recebida em 14/04/2022

Aceito em 22/04/2022

Publicado online em 12/05/2022