



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

14000 - Resumo Expandido - Trabalho - 41ª Reunião Nacional da ANPEd (2023)

ISSN: 2447-2808

GT05 - Estado e Política Educacional

MOBILIDADE DE POLÍTICAS NO ESTADO FEDERATIVO: A IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO ENSINO MÉDIO NAS REDES ESTADUAIS

Fernando Cássio - UFABC - UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

Thais Andrea Furigo Novaes - UFABC - UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

Agência e/ou Instituição Financiadora: Fapesp

MOBILIDADE DE POLÍTICAS NO ESTADO FEDERATIVO: A IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO ENSINO MÉDIO NAS REDES ESTADUAIS

Resumo: O trabalho analisa as relações entre setor público e privado na construção e mobilidade das políticas em torno da implementação do Novo Ensino Médio (NEM) nas redes estaduais de educação. Observamos a dinâmica de mobilidade de políticas a partir do modelo implementado em São Paulo, coordenado pelo Consed, facilitando a entrada de outras organizações privadas na construção e na implementação do NEM nos estados brasileiros.

Palavras-chave: Política Educacional; Governança em Rede; Privatização da Educação; Novo Ensino Médio.

Introdução

A Reforma do Ensino Médio, instituída pela Medida Provisória n. 746/2016 e convertida na Lei n. 13.415/2017, é o grande exemplo recente de reforma educacional com a participação direta institutos e fundações empresariais, tanto na concepção quanto na implementação. O Novo Ensino Médio (NEM) promete flexibilizar o currículo das escolas por meio de itinerários formativos à escolha dos/as estudantes e associados a projetos de vida individuais. A reforma também promete ampliação da carga horária letiva e do número de escolas de tempo integral, além de qualificação profissional ao alcance de todo/a estudante do ensino

médio brasileiro.

A presente pesquisa, orientada a partir de referenciais sobre redes de governança em políticas educacionais, visa discutir as relações público-privadas construídas na elaboração do NEM nos estados brasileiros e caracterizar aspectos da mobilidade das políticas educacionais de ensino médio no contexto do Estado federativo.

Redes de governança e mobilidade de políticas no Estado heterárquico

Nas reformas educacionais neoliberais, a mobilidade de políticas e práticas advindas de locais com aparente credibilidade para outras jurisdições – frequentemente de forma fragmentada e resultando em mutações locais – não é uma novidade. Peck e Theodore (2010) mostram, contudo, que os modelos de políticas em mobilidade global não são necessariamente os das melhores práticas, mas aqueles construídos nos locais “certos”.

A mobilidade das políticas depende de uma rede de governança em que a hierarquia e a burocracia estatais são reorganizadas com a inserção de novos atores, que cooperam na concepção, gestão e avaliação das políticas públicas, estabelecendo relações de interdependência (STARK, 2001) em uma estrutura heterárquica.

Assim, o processo de formulação das políticas marcado pela “heterogeneidade institucional e forças em conflito” (PECK; THEODORE, 2012), passa a ser referenciado em modelos e práticas “que funcionam”, encurtam caminhos e aceleram os processos de elaboração e implementação. A evidência da funcionalidade é criada e recriada por agentes de interesse, organizações e consultores (PECK; THEODORE, 2015). Por consequência, as decisões políticas tornam-se cada vez mais interconectadas, fortalecendo ainda mais a governança em rede (BALL; JUNEMANN, 2012), marcada por eventos, conferências, reuniões e consultorias e consolidando novas comunidades epistêmicas (MCCANN; WARD, 2012).

Metodologia

A rede de governança em torno da implementação do NEM em âmbito nacional foi elaborada a partir da metodologia da etnografia em rede (BALL, 2012), que busca representar as relações ativas entre pessoas, agentes privados e agentes públicos em processos políticos.

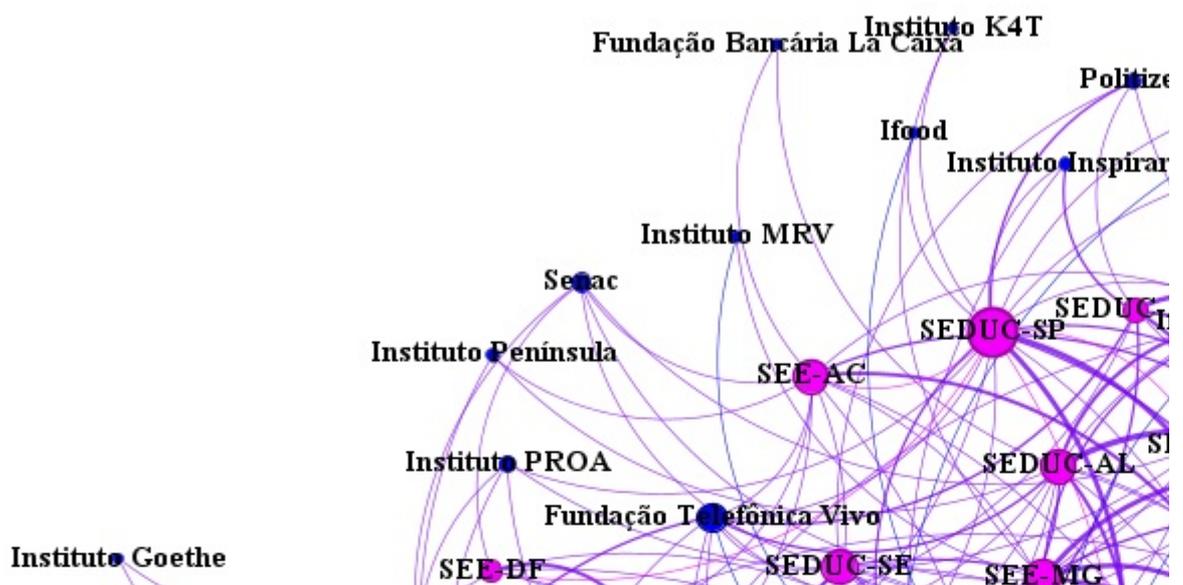
Como fontes primárias para a análise dos arranjos público-privados em torno do desenvolvimento do NEM, contamos com os referenciais curriculares e planos de implementação de itinerários formativos de todos os estados brasileiros disponibilizados pelo Ministério da Educação (MEC).¹ Os referenciais curriculares apresentam, em ficha técnica, todos os parceiros na construção do currículo. Já os planos de implementação contam com capítulo destinado a apresentar parcerias potenciais e em execução para a consolidação dos itinerários do NEM, além de informações gerais sobre o andamento da implementação, formação de professores e produção de materiais de apoio. Como fontes secundárias,

utilizamos artigos de pesquisa recentes, notícias em portais oficiais sobre parcerias firmadas, relatórios de atividades das instituições envolvidas, perfis em redes sociais como LinkedIn e Twitter e currículos dos indivíduos envolvidos na rede disponíveis na plataforma Lattes (CNPq).

As relações da rede de política são evidenciadas a partir da construção de grafos, uma representação gráfica da rede que consiste de vértices (nós) conectados por arestas (linhas). A partir da leitura das fontes, levantamos os dados em uma tabela de relações. Para cada uma das 27 secretarias estaduais de educação, foram elencados os agentes públicos ou privados que apresentavam algum tipo de relação com os governos estaduais na construção do NEM, gerando uma tabela com cerca de 500 conexões iniciais. Por se tratar de um grafo complexo, optou-se por não apresentar os nós centrados em pessoas físicas. Com as tabelas construídas, utilizou-se o software livre Gephi para representar graficamente a rede.

Resultados e discussão

A rede construída (Figura 1) apresenta um grafo com as organizações públicas em rosa e as organizações privadas em azul. O grafo considera os nós mais bem conectados, ou seja, com grau de conexão maior que três. Próximo ao centro do grafo localizam-se os *hubs* mais conectados e influentes, e nas extremidades os menos conectados. Quanto maior o tamanho do nó, maior será seu grau; ou seja, atores privados diretamente conectados ao agente público. A natureza da relação é expressa e investigada por meio da análise das fontes primárias ou secundárias.



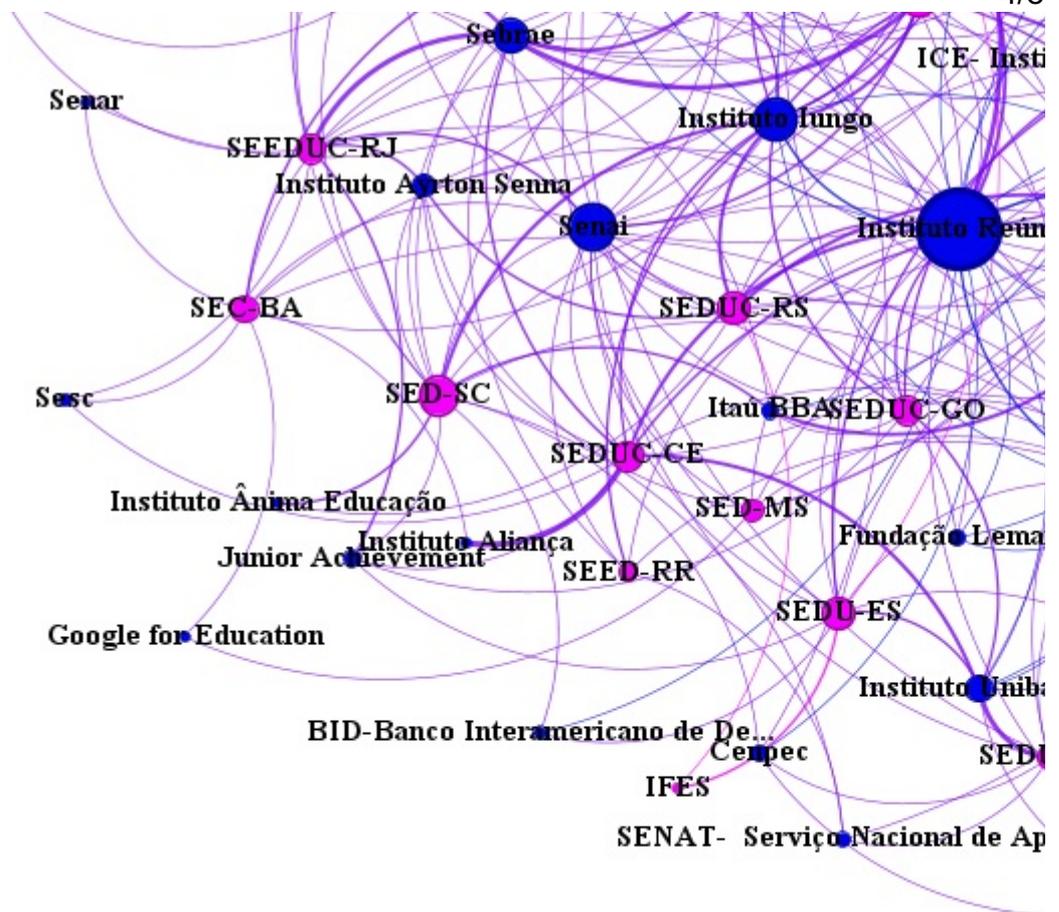


Figura 1: Rede de políticas em torno da construção do NEM nas 27 redes estaduais de ensino do país. Fonte: Elaboração própria, software Gephi (grau maior que três).

Nota-se que as parcerias com institutos, fundações e outras organizações privadas para a implementação do NEM ocorreram em todas as 27 secretarias de educação. Algumas instituições, inclusive, apresentam alta conectividade com diversas secretarias, atuando em assessorias para elaboração de referenciais curriculares, formação de professores e gestores, produção de materiais, desenho de programas de escola de tempo integral, avaliação e monitoramento da implementação, e, como previsto na Lei n. 13.415/2017, a oferta de cursos e disciplinas de itinerários formativos.

A despeito da ausência do MEC do governo Jair Bolsonaro na articulação federativa da implementação do NEM entre 2019 e 2022, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), ator relevante no grafo da Figura 1, funcionou como plataforma de articulação das 27 secretarias de educação e de diversos atores privados (organizações e pessoas físicas), promovendo uma rede de articulação em torno da construção da arquitetura curricular do

NEM nas redes estaduais, numa relação heterárquica envolvendo a burocracia das redes estaduais e agentes privados interessados na implementação.

A partir de 2019, a Frente Currículo e Novo Ensino Médio do Consed promoveu encontros e atuou na produção de pesquisas, planos de ação e produtos de comunicação em parceria com agentes privados como Instituto Unibanco, Itaú BBA, Oi Futuro, Instituto Natura, Movimento pela Base, Instituto Sonho Grande, Fundação Telefônica e Instituto Reúna (GOULART; MOIMAZ, 2021). Na governança em rede, eventos e reuniões são espaços privilegiados de construção política: neles, “programas são ‘lançados’, histórias políticas são contadas, compromissos (alguns deles financeiros) são assumidos, e novos arranjos e relações são estabelecidos” (BALL, 2016).

Em 2020, Consed e secretarias estaduais definiram a contratação de consultores externos para dar continuidade às ações do NEM. A atuação dos consultores impulsionou a construção de planos de trabalho, a elaboração de pesquisas, o apoio e a organização da oferta de itinerários formativos, e o monitoramento dos cronogramas de implementação nas redes de ensino. Os consultores participaram de atividade de formação para alinhar o modelo de política que seria mobilizado nas secretarias. A formação contou com diversos atores privados, muitos deles incorporados em eventos e assessorias do Consed e implicados na implementação do NEM nas secretarias de educação (Figura 1).

O Instituto Reúna, organização com maior destaque na rede de políticas (conectado a 21 secretarias de educação), foi criado em 2019 por uma iniciativa da Fundação Lemann e da Imaginable Futures para “criar referências nacionais para a implementação de um sistema educacional” (REÚNA, 2022). O Reúna atuou na formação de professores em ao menos 12 estados por meio da plataforma “Nosso Ensino Médio”, em parceria com Instituto Reúna, Instituto Iungo, Itaú Educação e Trabalho e com a participação de membros da Frente do Consed. A plataforma, gratuita aos estados, oferece formação para professores e gestores para a atuação no NEM – uma tentativa de transportar experiências entre diferentes estados para acelerar a consolidação da reforma educacional em nível nacional.

A diretora executiva do Instituto Reúna, Kátia Smole, também atuou como Secretária de Educação Básica do MEC (gestão Rossieli Soares²) e fez parte do Conselho Nacional de Educação. Seu papel na ativação da rede de governança do NEM, por meio do Instituto Reúna, exemplifica a atuação dos *boundary spanners*, que, com acesso privilegiado aos altos níveis da atividade política e boas relações na rede de políticas (WILLIAMS, 2002), abrem espaços para a participação de outros atores privados. Smole, contudo, é exemplo pontual da permeabilidade público-privada na rede de políticas do NEM.

Dentre as 27 secretarias estaduais de educação analisadas nesta pesquisa, a do estado de São Paulo (Seduc-SP) é a que apresenta maior conectividade ao setor privado. A complexificação das relações público-privadas na rede estadual paulista não é novidade. Cássio et al. (2020) evidenciaram um processo de heterarquização do Estado na educação paulista por meio da

incorporação formal de organizações privadas na estrutura de governança da educação pública já no ano de 2015.

São Paulo, que possui a maior rede pública de ensino do país, capitaneou a implementação em escala do NEM no país. Sob a gestão de Rossieli Soares, secretário da educação de São Paulo e coordenador do Consed, a Seduc-SP apresentou em 2019 o protótipo da reforma para a rede, o Programa Inova Educação, parceria com o Instituto Ayrton Senna e a Fundação Volkswagen que inseriu aulas eletivas e de projeto de vida no currículo estadual (GOULART; ALENCAR, 2021); e o Programa Novotec, com um conjunto de cursos profissionalizantes rápidos e de baixo custo para realização em escolas regulares – tudo em consonância com o NEM. Em 2020, a Seduc-SP publicou o Currículo Paulista do Ensino Médio; e, em 2022, o Material de Apoio ao Planejamento e Práticas do Aprofundamento (MAPPA), ambos elaborados com ampla participação do setor privado (GOULART; MOIMAZ, 2021).

O secretário da educação de São Paulo Rossieli Soares inclusive participou de apresentação de NEM em outras redes de ensino. Na secretaria de educação do Rio Grande do Sul ele foi apresentado como o “pai do ensino médio”, por conta da vanguarda na implementação do NEM em São Paulo (SARAIVA; LUCE, 2022). Soares, que passou por três secretarias de educação e pelo MEC, representa de forma literal a mobilidade das políticas educacionais no contexto do Estado federativo.

Conclusões

O conjunto de programas constituídos no NEM paulista gerou um arcabouço de referência para os demais estados do país. A mobilidade dessas políticas, por meio da ação de atores e instituições privados, é marcado pelo “empréstimo pragmático de ‘políticas que funcionam’” (PECK; THEODORE, 2015). O Consed, tomando a estrutura do ensino médio paulista como modelo, indicou como os estados podem “simular a oferta de itinerários formativos, os investimentos necessários e a alocação de docentes e custos” (CÁSSIO; GOULART, 2022). No caso em tela, diferentemente dos contextos transnacionais analisados por Peck e Theodore (2010; 2012; 2015), a mobilidade das políticas de ensino médio se dá no contexto de um Estado federativo, auxiliada por atores que mobilizam a sua posição específica de acesso às esferas pública e privada e empregam recursos em práticas corporativas de *networking* para movimentar pessoas e ideias.

Referências

BALL, Stephen J. **Global Education Inc.: New Policy Networks and the Neoliberal Imaginary**. New York: Routledge, 2012.

BALL, Stephen J.; JUNEMANN, Carolina. **Networks, New Governance and Education**.

Bristol, UK: The Policy Press, 2012.

CÁSSIO, Fernando et al. Heterarquização do estado e a expansão das fronteiras da privatização da educação em São Paulo. **Educação & Sociedade**, v. 41, e241711, 2020.

CÁSSIO, Fernando; GOULART, Débora Cristina. Itinerários formativos e “liberdade de escolha”: Novo Ensino Médio em São Paulo. **Retratos da Escola**, v. 16, n. 35, p. 509-534, 2022.

GOULART, Débora; ALENCAR, Felipe. Inova Educação na rede Estadual paulista: programa empresarial para formação do novo trabalhador. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, v. 13, n. 1, p. 337-366, 2021.

GOULART, Débora Cristina; MOIMAZ, Rodolfo Soares. O Currículo Paulista Etapa Ensino Médio: educação pública, interesses empresariais e implicações. **Pensata**, v. 10, n. 1, p. 13-36, 2021.

INSTITUTO REÚNA. **Relatório Anual 2021**. São Paulo: Instituto Reúna, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.institutoreuna.org.br/Reuna_Relatorio2021_2022.05.27.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

MCCANN, Eugene; WARD, Kevin. Policy assemblages, mobilities and mutations: toward a multidisciplinary conversation. **Political Studies Review**, v. 10, p. 325-332, 2012

PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Mobilizing Policy: Models, Methods, and Mutations. **Geoforum**, v. 41, p. 169-174, 2010.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Follow the Policy: A Distended Case Approach. **Environment and Planning**, v. 44, p. 21-30, 2012.

PECK, Jamie. THEODORE, Nik. **Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism**. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 2015.

SARAIVA, Mateus; CHAGAS, Ângela; LUCE, Maria-Beatriz. Não está calado quem peleia: debate sobre o ensino médio no Rio Grande do Sul. **Retratos da Escola**, v. 16, n. 35, p. 419-442, 2022.

STARK, David. Heterarchy: Exploiting Ambiguity and Organizing Diversity. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 21, n. 1, p. 22-41, 2001.

WILLIAMS, Paul. The competent boundary spanner. **Public Administration**, v. 80, n. 1, p. 103-124, 2002.

¹ Os referenciais curriculares, planos de implementação e normativas do Novo Ensino Médio consultados estão disponíveis em: <www.gov.br/mec/pt-br/novo-ensino-medio/publicacoes>. Acesso em: 23 mar. 2023.

² Secretário da educação do Amazonas entre 2012 e 2016. No Governo de Michel Temer, tornou-se a Secretário de

Educação Básica do MEC na gestão de Mendonça Filho. Em 2018, assumiu o MEC, e, em seguida (2019-2022), foi secretário da educação de São Paulo. No início de 2023, tornou-se secretário de educação do estado do Pará.