

A BNCC, OS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO E O PNLD NO CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO: O (CASO DO) ENSINO MÉDIO BRASILEIRO

THE BNCC, THE EDUCATION COUNCILS AND THE PNLD IN THE CONTEXT OF IMPLEMENTING AN EDUCATION POLICY: THE (CASE OF) BRAZILIAN HIGH SCHOOL

Jacqueline Clara Queiroz 1
Maria Valéria Jacques de Medeiros 2
Remi Castioni 3
Robson Vila Nova Lopes 4

Resumo: O artigo apresenta resultados de pesquisa que articulam os temas, Base Nacional Comum Curricular (BNCC), os Conselhos de Educação (CEs) e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) no contexto da implementação de uma política pública de educação. Trata-se de uma pesquisa de natureza bibliográfica e documental. Os resultados mostram a presença de atores e instituições fundamentais para a implementação do novo ensino médio enquanto uma política pública de educação. Todavia, desnuda a ausência de articulação entre os elementos que constituem a política. Evidencia ainda a necessidade de avaliação e aprofundamentos conceituais.

Palavras-chave: Políticas e Gestão da Educação Básica. Base Nacional Comum Curricular. Novo Ensino Médio. Programa Nacional do Livro Didático. Sistemas de Ensino e Conselhos de Educação.

Abstract: The article presents research results that articulate the themes, National Common Curricular Base (BNCC), the Education Councils (CEs) and the National Textbook Program (PNLD) in the context of the implementation of a public education policy. This is a bibliographic and documental research. The results show the presence of key actors and institutions for the implementation of the new high school as a public education policy. However, it reveals the lack of articulation between the elements that constitute the policy. It also highlights the need for evaluation and conceptual deepening.

Keywords: Basic Education Policies and Management. Common National Curriculum Base. New High School. National Textbook Program. Education Systems and Education Councils.

- 1** Doutoranda (2021) e Mestra (2017) em Educação pela Universidade de Brasília - UnB. Especialista em Innovation Management Professional pela universidade Steinbeis Sibe - Alemanha/Brasil (2019). Especialista em Gestão Pública pela faculdade Fortiu (2009); Economista pela União Educacional de Brasília (2001). Servidora federal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, no cargo de Especialista em Financiamento e Execução de Projetos Educacionais (2010 - atual). Servidora no Transporte Urbano do Distrito Federal – DFTRANS, no cargo de analista econômico (2009-2010). Funcionária pública dos Correios, no cargo de analista econômico (2004-2008). Membro do Grupo de estudos e pesquisa sobre as contribuições de Anísio Teixeira para a educação brasileira - GEPAT/CNPQ/UnB. Membro do Grupo de Pesquisa em Gestão Pública e Políticas Educacionais do FNDE - GPPE/FNDE. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7092720170334278>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1945-7962> E-mail: jacquelineclaraqueiroz@gmail.com
- 2** Doutoranda (2020) em Educação pela Universidade de Brasília – UnB. Mestra (1993) em Educação pela Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Especialista (1993) em Sociedade, Política e Cultura na Modernidade pelo Instituto Liberal de São Paulo e Faculdade de Ciências e Letras de Bebedouro – SP. Especialista (2000) em Educação a Distância pela Universidade Católica de Brasília. Licenciada em Pedagogia (1987) pela Universidade de Brasília – UnB. É membro do Grupo de estudos e pesquisa sobre as contribuições de Anísio Teixeira para a educação brasileira - GEPAT/CNPQ/UnB. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2330928086516029>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0974-7595>. E-mail: mvaleria@cni.com.br
- 3** Pós-Doutorado (2018) pela Universitat de Barcelona, junto ao Institut de Recerca en Educació. Doutor (2002) em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Graduado em Ciências Econômicas (1991) pela Universidade de Caxias do Sul. É líder Grupo de estudos e pesquisa sobre as contribuições de Anísio Teixeira para a educação brasileira - GEPAT/CNPQ/UnB. Professor-pesquisador Titular da Universidade de Brasília (UnB). É membro da diretoria da Sociedade Brasileira de Educação Comparada (SBEC). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq – Nível 2. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/904228866288034>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5459-3492>. E-mail: remi@unb.br
- 4** Doutorando (2021) e Mestre (2017) em Educação pela Universidade de Brasília - UnB. Especialista em Estatísticas e Avaliação Educacional (2021) pela Universidade Federal do Juiz de Fora - UFJF e Pedagogo (2008) pela Universidade Federal do Tocantins - UFT. É membro do Grupo de estudos e pesquisa sobre as contribuições de Anísio Teixeira para a educação brasileira - GEPAT/CNPQ/UnB; do Grupo de Estudos sobre a Mundialização da Educação - GEPMundi/CNPQ/UnB; e do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal da UFT (GepeEM); e do Observatório de Sistemas e Planos de Educação no Tocantins (ObsPE). Professor da Educação Básica junto à Secretaria de Estado da Educação do Tocantins (Seduc-TO). Membro do Conselho Estadual de Educação no Tocantins (CEE-TO). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5420379524388907>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5553-1237>. E-mail: robson@seduc.to.gov.br

Introdução

A implementação de políticas nacionais para a educação básica no Brasil é um desafio complexo. E quando uma nova política nacional de educação a ser implementada consiste em uma inovação a sua implementação se configura, para além de um desafio intrinsecamente complexo, num desafio multidimensional. São múltiplas as dimensões em função das diferentes instâncias políticas e organizacionais que podem estar envolvidas nas mudanças a serem realizadas, em função das atividades e processos de trabalho que poderão ser impactados, dos atores e papéis necessários, e dos normativos que são requeridos como leis, portarias, pareceres, diretrizes e outros tipos de mecanismos de regulação.

Para fins deste estudo elegemos a reforma do ensino médio como um caso de implementação de uma política pública, em âmbito nacional, portanto um desafio complexo, e multidimensional, haja vista a inovação contida nessa proposta e selecionamos apenas três dimensões desta implementação.

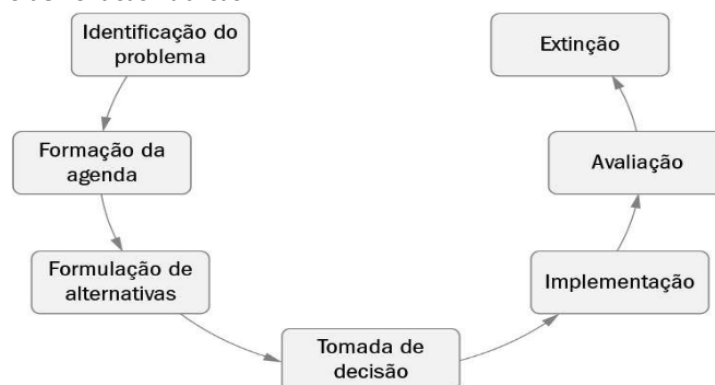
Primeiramente a dimensão dos documentos normativos e vamos focalizar a Base Nacional Comum Curricular - BNCC para o ensino médio. A segunda dimensão escolhida será a dinâmica de atuação de atores na implementação da política e focalizaremos os Conselhos Estaduais e Distrital de Educação, que integram os Sistemas de Ensino¹. A terceira dimensão será a das instituições envolvidas na implementação de políticas e focalizaremos uma política preexistente, o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD).

O referencial teórico selecionado versa sobre implementação de políticas públicas e a partir dele tecemos análises e considerações sobre a interação entre os três elementos escolhidos, contextualizados na implementação da política do novo ensino médio, com o propósito de contribuir para o avanço das pesquisas e proposições sobre a implementação de políticas públicas nacionais de educação.

Referenciais teóricos sobre a implementação de políticas públicas

É bastante recorrente nos estudos sobre a implementação de políticas o uso do ciclo de políticas públicas (SECCHI, 2022) como uma abordagem teórica e analítica. O ciclo de políticas públicas descreve etapas que se sucedem, iniciando com a identificação de um problema e se encerra com a extinção da política pública.²

Figura 1. *Ciclo de Políticas Públicas*



Fonte: Secchi (2022) - Adaptação dos Autores.

¹ Ao mencionar as competências e atribuições dos Sistemas de Ensino, rememora-se que em conformidade com o que estabelece o artigo 17, da LDB nº. 9.394/1996, os Sistemas de Ensino de cada território compreendem: Conselhos (Órgãos Normativos), Secretarias de Educação e as Instituições ou Redes Privadas de Ensino no âmbito dos Municípios, Estados e do Distrito Federal.

² Os motivos que podem levar à extinção da política pública são descritos de forma muito detalhada em SECCHI (2022 p 84-85) e se referem às razões do problema público, à solução do problema ou ao ambiente político.

Para Secchi (2022) a administração pública exerce sua função precípua quando transforma intenções políticas em ações concretas, e isso se dá na etapa de implementação da política. “São muitos os exemplos brasileiros de leis que “não pegam”, “programas que não vingam” ou projetos de solução de problemas públicos que acabam sendo totalmente desvirtuados no momento da implementação” (SECCHI, 2022, p. 71).

Leite e D’Ascenzi (2014) afirmam que a implementação passou a ser considerada como um momento da política pública que possui estrutura e dinâmica próprias, exigindo um campo específico de análise. Para os autores a execução de uma política pública é um processo problemático pois inevitavelmente irá diferir das intenções daqueles que a formularam, por isso fala-se tanto dos problemas de implementação, e consideram que esses problemas podem ser de natureza administrativo-organizacional ou de natureza do conflito de interesses³, citando Cline (2000).

A solução para os problemas de implementação de acordo com os autores é construir instituições ou mecanismos que criem um contexto de cooperação para os participantes (Leite e D’Ascenzi, 2014). A seguir vamos apresentar as três grandes abordagens ao problema da implementação de políticas públicas descritas pelos autores: a abordagem do controle, a abordagem da interação e a abordagem da cognição.

A abordagem do controle (LEITE e D’ASCENZI, 2014) diz respeito às atividades e às ações dos indivíduos e das organizações responsáveis por colocar em prática o plano. Existe uma clara distinção entre a decisão e sua operacionalização, as quais possuem arenas e atores distintos. Limitar, regular e controlar a discricionariedade dos implementadores são questões centrais. Nessa abordagem, do ponto de vista de gestão, o sucesso da política pública é julgado com base no grau de alcance dos objetivos e a explicação mais comum para os fracassos são as falhas de comunicação. Nessa abordagem é subjacente o pressuposto de que os indivíduos em organizações são, por natureza, colaborativos.

Os enfoques que enfatizam a interação (Leite e D’Ascenzi, 2014) consideram que a implementação é resultado de um processo de interação entre a estrutura normativa da política pública e as características dos espaços de execução. Sendo assim a implementação inclui buscar respostas e (re)formular perguntas, provocando mudanças nas soluções e na compreensão dos problemas sociais.

A implementação modela a política pública, na medida em que, na maior parte do tempo, o que ocorre é o seu redesenho; ela reúne numerosos e diversos recursos que estão nas mãos de diferentes atores, os quais são, muitas vezes, independentes. A implementação conforma um processo de transição, associando arranjos sociais, políticos e econômicos prévios em uma configuração diferente. A dinâmica da implementação define a política e seus resultados (LEITE e D’ASCENZI, 2014).

As abordagens cognitivas (LEITE e D’ASCENZI, 2014) agrupam os modelos que enfatizam o peso da dimensão simbólica para o estudo da ação do Estado e se operacionalizam por meio das noções de coalizões de defesa, matriz cognitiva, referenciais e paradigmas que vamos explicar a seguir. As coalizões de defesa são arranjos formados por atores de várias organizações públicas e privadas que compartilham um projeto de política pública e procuram realizar seus objetivos comuns.

Matrizes cognitivas são sistemas de representação, formam um filtro por meio do qual é processada a estrutura normativa da política, influenciando a sua execução. Um referencial é uma imagem da realidade social construída por meio do prisma das relações de hegemonia setorial e global. Os referenciais possuem três dimensões: cognitiva, normativa e instrumental. O referencial reúne processos de categorização e definição que permitem a certo setor situar-se em uma sociedade e ver-se depositário de funções sociais. Os paradigmas compreendem princípios metafísicos gerais, hipóteses, metodologias e instrumentos específicos (LEITE e D’ASCENZI, 2014).

As abordagens citadas chamam atenção para os desvios de rota, pois sempre as políticas serão implementadas por outros atores, em outros níveis de governo. Leite e D’Ascenzi (2014)

³ No caso dos problemas de natureza administrativo-organizacional Cline (2000) aponta que sua resolução depende da especificação de objetivos e do controle dos subordinados, no caso dos problemas dos conflitos de interesse o objetivo é conseguir a cooperação dos participantes do processo.

citam a implementação do SUS como um modelo de sucesso na formulação e implementação da política a partir da descentralização, integralidade e participação⁴.

Apresentadas as perspectivas acima, nas seções seguintes focalizamos o novo ensino médio enquanto política pública destacando três elementos da sua complexa implementação. A BNCC, como uma referência normativa fundamental para a implementação da política. Os Conselhos de Educação enquanto atores-chave na implementação efetiva dessa política no âmbito da regulação, fiscalização e pactuação dos interesses do poder público e da sociedade civil. E também o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) enquanto uma política preexistente, interagindo com a implementação no exercício do seu papel de promover a melhoria da educação básica, por meio da disponibilização de materiais didáticos e sua universalização.

A Base Nacional Comum Curricular - BNCC: uma dimensão normativa na implementação da política do novo ensino médio brasileiro

No Brasil a BNCC é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo das aprendizagens que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica (BRASIL, 2017) de modo que tenham assegurados os seus direitos de aprendizagem e desenvolvimento.

A Constituição Federal de 1988 assegura em seu artigo 205 que a educação é direito de todos e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB n.º 9.394/96) em seu artigo 26 regulamenta uma base nacional comum nos currículos da educação básica.

Art. 26. Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma **base nacional** comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela (BRASIL, 1996 *Grifo dos autores*).

A partir desse marco em 1996 se percorrermos uma linha do tempo⁵ vamos verificar que vários documentos foram produzidos com o propósito de definir essa base nacional comum que a LDB regulamentou. Foram elaborados parâmetros curriculares nacionais, os chamados PCNs, foram elaboradas diretrizes curriculares nacionais e veremos que em 2014 o Plano Nacional de Educação - PNE⁶ fez constar na meta⁷ referente ao ensino fundamental uma estratégia para a pactuação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios da implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento, que configuram a base nacional comum curricular do ensino fundamental.

Na meta para o ensino médio do PNE 2014 constaram duas estratégias referentes a uma base comum nacional para o ensino médio.

3.2) o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os entes federados e ouvida a sociedade mediante consulta pública nacional, elaborará e encaminhará ao

4 A descentralização diz respeito à ampliação do papel do município e à mudança no papel da União, o governo federal atua como formulador e incentivador, por meio de financiamento, e a implementação está a cargo dos municípios. A integralidade diz respeito que o usuário do SUS tem direito ao atendimento integral da vacina ao transplante. A participação está presente na forma de organização e operacionalização do SUS, a participação popular se dá por meio dos Conselhos de Saúde e das Conferências de Saúde.

5 Para percorrer a linha do tempo da BNCC a partir da LDB de 1996, consultar: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br>

6 O PNE é um instrumento de planejamento em âmbito nacional que define metas para a educação brasileira para um período de dez anos, com indicadores de resultados que são monitorados, ele é, portanto uma política pública de Estado.

7 PNE META 2 - Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

Conselho Nacional de Educação - CNE, até o 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) de ensino médio, a serem atingidos nos tempos e etapas de organização deste nível de ensino, com vistas a garantir formação básica comum (MEC.BRASIL, 2014).

Entretanto, se passaram quatro anos após a aprovação do PNE 2014 para que o documento da BNCC do ensino médio fosse disponibilizado, a sua homologação pelo MEC se deu em dezembro de 2018 e note-se que em setembro de 2016 uma Medida Provisória já tinha dado início à implantação da reforma do novo ensino médio brasileiro.

(...) o primeiro ato do governo de Michel Temer (PMDB), ao assumir a Presidência da República após o conturbado processo de *impeachment* de Dilma Rousseff (PT), foi a publicação da Medida Provisória nº 746/16, que tratava da polêmica “Reforma do Ensino Médio” (SILVA, 2018, p. 2).

Em 16 de fevereiro de 2017 com a aprovação da Lei Federal nº. 13.415 teve início então a implementação dessa reforma, enquanto política pública, implicando em mudanças complexas a serem efetivadas. A LDB em seu artigo 10 define que é de competência dos estados a oferta prioritária do ensino médio a todos que o demandarem, portanto são os estados os principais atores na implementação da política do novo ensino médio enquanto reforma definida no âmbito federal.

Em 21 de novembro de 2018, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação exarada a Resolução CEB/CNE nº 3, por meio da qual realiza a atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino médio, tendo em consideração as alterações realizadas pela Lei Federal nº 13.415/2017, e então modifica a estrutura curricular do ensino médio que passa a contemplar a “formação geral básica” e o “itinerário formativo”.

A formação geral básica vincula-se diretamente ao cumprimento das competências e habilidades estabelecidas pela BNCC, organizada por áreas de conhecimento, entretanto até aquele momento esse normativo ainda não estava disponível. Enquanto os itinerários formativos compreendem a parte flexível e contextualizada do currículo que deve se adequar aos interesses dos estudantes, sendo possível que as instituições e redes de ensino estabeleçam parcerias para oferta de diferentes itinerários, conforme § 9º do art. 12 da Resolução CEB/CNE nº 3/2018.

A BNCC do ensino médio era, portanto, um normativo fundamental para a elaboração dos currículos estaduais, mas passados dois anos da aprovação da Lei ele ainda não estava disponível para orientar as redes quanto às competências e habilidades da “formação geral básica”. *Mittitier et al* (2017) ressalta que a BNCC deve estabelecer temas curriculares obrigatórios em todas as etapas no âmbito das redes e sistemas de ensino brasileiro, entretanto as escolas possuem autonomia para adequarem os conteúdos de acordo com os aspectos locais e globais do processo de ensino aprendizagem.

Na implementação de uma política pública de educação em âmbito nacional os documentos normativos são fundamentais. A ausência desses normativos compromete a implementação e gera atrasos que impactam os processos educativos e a aprendizagem dos alunos. Com a BNCC do ensino médio foi assim, a política veio antes e dois anos depois esse importante documento para definição das políticas de currículos.

Com referência à normativos para implementação da política, em dezembro de 2018 o MEC lançou um “Guia de Implementação do Novo Ensino Médio” (BRASIL, Ministério da Educação, 2018) que foi elaborado a partir do trabalho colaborativo entre o MEC e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) para auxiliar técnicos das redes de ensino e gestores escolares na efetivação da reforma. O Guia apontava um caminho de implementação considerando: o estudo de novas possibilidades, diagnósticos dos recursos das redes, a elaboração ou (re) elaboração dos currículos estaduais e a implementação das mudanças nas escolas de ensino médio.

O Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED se configurou como um importante ator no planejamento e na implementação da política. Para tanto, instituiu em março

de 2019, em regime de colaboração com a União dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, uma “Frente de Currículo e Novo Ensino Médio” com uma agenda de temas considerados prioritários para os estados e municípios. Por meio dessa Frente⁸, os estados começaram a construir currículos e a arquitetura do novo ensino médio, envolvendo técnicos estaduais: coordenadores estaduais da BNCC, coordenadores de Educação Profissional, articuladores de Itinerários, coordenadores pedagógicos de Educação em Tempo Integral e os responsáveis pelo ensino médio nas secretarias. O CONSED contou com parceiros nessa iniciativa: Instituto Unibanco, Itaú BBA, Oi Futuro, Instituto Natura, Movimento pela Base, Instituto Sonho Grande, Fundação Telefônica e Instituto Reúna.

Após percorrermos aspectos da dimensão normativa da implementação da política, focalizando a BNCC, na próxima seção apresentaremos o papel e a atuação dos Sistemas de Ensino na regulamentação e implementação no âmbito das competências dos conselhos de educação.

O papel e a atuação dos Conselhos de Educação na implementação da política pelos Sistemas de Ensino

Os Conselhos Estaduais e Distrital de Educação são responsáveis por, no âmbito da regulação e fiscalização das instituições de ensino, permitir a implementação efetiva de políticas públicas educacionais locais, pactuando os interesses entre o poder público e a sociedade civil que são representados na composição dos Conselhos. Em sua atuação democrática e de agente de transformação social, pois, visa atender aos interesses da população e ao mesmo tempo possibilitar a ampla participação, contribuindo para a implementação da educação pública de qualidade (RAIMANN; DIAS, 2018).

Na perspectiva de Barreto *et al* (2009) os Conselhos Estaduais e Distrital de Educação possuem competências consultivas e normativas, e têm por função desempenhar o papel de mediadores no diálogo entre os interesses da sociedade e os entes federativos, a fim de colocar em prática a gestão democrática da educação garantida em toda a legislação educacional.

Vejamos o papel e a atuação dos Conselhos de Educação e dos Sistemas de Ensino na implementação do ensino médio, a partir da aprovação da Lei Federal nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Segundo a supracitada legislação caberia às secretarias estaduais e distrital de educação o desafio de elaborar suas propostas curriculares e submetê-las para aprovação junto aos respectivos Conselhos de Educação.

Para orientar o trabalho dos Conselhos foi disponibilizado o “*Guia das Regulamentações para a implementação do Novo Ensino Médio: o papel dos Conselhos Estaduais de Educação*” produzido pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED), Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação (FONCEDE) e pelo Movimento pela Base⁹ Nacional Comum Curricular. O guia auxilia os conselhos estaduais e distrital de educação a se apropriarem das demandas necessárias de regulamentação para implementação dos novos currículos, para que possam acompanhar/ supervisionar“ a elaboração ou revisão dos currículos no âmbito de seus territórios, tendo como referência nacional a BNCC e as determinações relativas ao novo ensino médio. (GUIA DAS REGULAMENTAÇÕES, p.15).

No processo de implementação do ensino médio nos Estados e no Distrito Federal, são necessárias ações efetivas por parte dos Sistemas de Ensino-Educação, com base na análise da legislação e das normas. Cabe aos Sistemas de Ensino-Educação a elaboração do cronograma de implementação, a elaboração de normas e regulamentações complementares e regionais da oferta do ensino médio em cada território, e por fim a aprovação e homologação do documento curricular de referência pelo respectivo Conselho de Educação.

De acordo com o “*Observatório da implementação da BNCC e do Novo Ensino Médio*”,

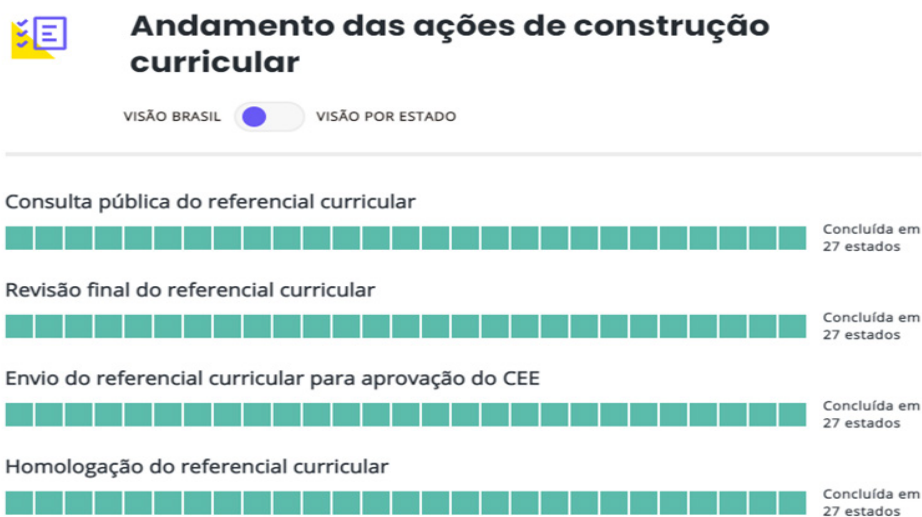
⁸ A Frente realizou cinco encontros técnicos. 1º Encontro da Frente aconteceu de 10 a 12 de junho de 2019, em São Paulo (SP). O 2º Encontro da Frente ocorreu de 9 a 11 de setembro de 2019, em Brasília (DF). O 3º Encontro da Frente ocorreu de 05 a 07 de março de 2020, em São Paulo (SP). O 4º Encontro da Frente ocorreu nos dias 21 e 22 de maio de 2020 e, por conta do isolamento social no contexto da pandemia foi realizado na modalidade à distância, esse foi um encontro inovador que teve como tema os Itinerários Formativos e contou com a presença de mais de mil convidados na web conferência sobre Projeto de Vida.

⁹ O Movimento pela Base tem atuado (desde 2013) em apoiar a elaboração e implementação da BNCC e do novo ensino médio em todo o território nacional.

as redes estaduais e distrital de educação devem estabelecer seus próprios objetivos de ensino considerando a realidade e necessidades locais seguindo os princípios da BNCC para implementar seus respectivos currículos (MOVIMENTO PELA BASE, 2022).

Na figura 2 é possível observar as principais ações necessárias no processo de construção curricular (regulação no âmbito dos Sistemas de Ensino), segundo o Movimento pela Base (2022) a partir das orientações contidas no Guia das Regulamentações, ocorreram em 4 (quatro) etapas sendo: 1. Consulta pública do referencial curricular, envolvendo todos os atores¹⁰ que integram o respectivo Sistema de Ensino-Educação; 2. Revisão final do referencial curricular, por parte de redatores, revisores que integram a Equipe Pró-BNCC¹¹; 3. Envio do referencial curricular para análise e aprovação do Conselho Estadual ou Distrital de Educação; e por fim 4. A homologação do referencial curricular no âmbito do Sistema de Ensino-Educação. Conforme apresenta a figura 2, todas as etapas foram concluídas em nível Brasil, em 27 de junho de 2022.

Figura 2. Ações de construção curricular no âmbito dos Sistemas de Ensino-Educação



Fonte: Observatório Movimento pela Base (2022)

Em relação ao processo de aprovação e homologação de documentos curriculares, etapa do ensino médio, realizamos o levantamento junto aos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação, mapeando ainda junto aos sites de Diários Oficiais das respectivas Unidades da Federação atos de homologação das Secretarias de Estado da Educação, apresentamos na Figura 3 o Panorama da Aprovação e Homologação de Documentos Curriculares por Região e UF - Etapa do Ensino Médio, em 04 de julho de 2022.

10 Compreende-se como atores: as instituições públicas e privadas de ensino, redes e sistemas municipais, estadual e federal, comunidade escolar (professores, pais, alunos, profissionais da educação), representantes do poder público, pesquisadores, dentre outros.

11 A equipe Pró BNCC foi instituída no âmbito do Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular por meio da Portaria MEC nº 331, de 5 de abril de 2018, com o objetivo de apoiar as Secretarias Estaduais e Distrital de Educação – Seduc e as Secretarias Municipais de Educação – SME no processo de revisão ou elaboração e implementação de seus currículos alinhados à BNCC, em regime de colaboração entre estados, Distrito Federal e municípios. Essa portaria foi alterada pela Portaria MEC nº 756, de 3 de abril de 2019, para inserir aspectos específicos da implementação da BNCC para o ensino médio.

Figura 3. Panorama da Aprovação e Homologação de Documentos Curriculares por Região e UF – Etapa do Ensino Médio

	UF	Nome UF	Ato de Aprovação	Homologado em
NORTE	AC	Acre	Resolução CEE/AC n.º 336, de 30 de Dezembro de 2021.	07/Abr./2022 - DOE n.º 13.261
	AP	Amapá	Resolução n.º 020/2021 – CEE/AP, de 20 de abril de 2021.	27/Abr./2021 - DOE n.º 7.405
	AM	Amazonas	Resolução <i>Ad Referendum</i> n.º 085/2021 CEE/AM, de 21 de julho de 2021.	04/Ago./2021- DOE n.º. 34.558
	PA	Pará	Resolução CEE/PA n.º 148, de 12 de agosto de 2021.	12/Ago./2021 *Sem Publicação em DOE
	RO	Rondônia	Resolução n.º 1.321/22 - CEE/RO, de 28 de março de 2022.	30/Mar./2022 - DOE n.º. 58
	RR	Roraima	Parecer n.º 039/2021 – CEE/RR, de 01 de julho de 2021.	29/Jul./2021 - DOE n.º 4.012
	TO	Tocantins	Resolução CEE/TO n.º 108, de 21 de junho de 2022.	27/Jun./2022 - DOE n.º 6.115
NORDESTE	AL	Alagoas	Resolução n.º 22/2022 – CEE/AL, de 20 de Junho de 2022.	27/Jun./2022 - DOE n.º 1.849
	BA	Bahia	Parecer CEE/BA n.º 111/2022, de 25 de março de 2022.	26/Mar./2022 - DOE n.º. 23.383
	CE	Ceará	Resolução n.º 497/2021 – CEE/CE, de 21 de dezembro de 2021.	07/Jan./2022 - DOE n.º. 05, CD. 1
	MA	Maranhão	Resolução n.º 313/2021 – CEE/MA, de 22 de dezembro de 2021.	22/Dez./2021 *Sem Publicação em DOE
	PB	Paraíba	Resolução CEE/PB n.º 296/2020, de 17 de dezembro de 2020.	22/Jan./2021 - DOE n.º 17.285
	PE	Pernambuco	Parecer CEE/PE n.º 007/2021, de 10 de fevereiro de 2021.	26/Mar./2021 - DOE - XCVIII n.º. 59
	PI	Piauí	Parecer CEE/PI n.º 048/2021, de 02 de julho de 2021.	13/Jul./2021 *Sem Publicação em DOE
	RN	Rio Grande do Norte	CP/CEE/RN n.º 02/2021, de 22 de dezembro de 2021.	24/Dez/2021 - DOE n.º. 15.085
	SE	Sergipe	Resolução Normativa CEE/SE n.º. 20, de 20 de maio de 2021.	26/Mai./2021 - DOE n.º. 28.676
CENTRO-OESTE	DF	Distrito Federal	Parecer n.º 112/2020 – CEDF, de 08 de dezembro de 2020.	17/Dez./2020 - DODF n.º. 238
	GO	Goiás	Resolução CEE/CP n.º 07/2021, de 08 de outubro de 2021.	08/Out./2021 *Sem Publicação em DOE
	MT	Mato Grosso	Parecer Pleno n.º 031/2020 – CEE/MT, de 17 de dezembro de 2020.	21/Mai./2021 - DOE n.º 28.004
	MS	Mato Grosso do Sul	Parecer Orientativo n.º 004/2021 – CEE/MS, de 08 de fevereiro de 2021.	26/Fev./2021 DOE - n.º. 10.420
SUDESTE	ES	Espírito Santo	Resolução CEE/ES n.º 5.777/2020, de 22 de dezembro de 2020.	05/Jan./2021 - DOE n.º 25.395
	MG	Minas Gerais	Parecer n.º 192/SEE/CEE/MG – Plenário/2021, de 31 de março de 2021.	09/Abr./2021 - DOE Ano 129 n.º 69
	RJ	Rio de Janeiro	Deliberação CEE/RJ n.º 394, de 07 de dezembro de 2021.	13/Dez./2021 - DOE XLVII n.º. 234
	SP	São Paulo	Deliberação CEE/SP n.º 186/2020, de 29 de julho de 2020.	07/Ago./2020 - DOE 130 (156)–17
SUL	PR	Paraná	Deliberação CEE/PR n.º 04/21, de 29 de julho de 2021.	13/Ago./2021 - DOE n.º. 10.998
	RS	Rio Grande do Sul	Resolução CEE/RS n.º 361, de 20 de outubro de 2021.	22/Out./2021 - DOE 22/10/2021
	SC	Santa Catarina	Resolução CEE/SC n.º 004, de 09 de março de 2021.	24/Mai./2021 - DOE n.º. 21.527

Legenda: Ano 2020 Ano 2021 Ano 2022

Fonte: Elaboração dos Autores (2022) / Conselhos Estaduais e Distrital de Educação – Brasil.

Quanto ao panorama de elaboração, aprovação e homologação dos documentos (referenciais) curriculares da etapa do ensino médio em todo o território nacional verifica-se que de acordo com os dados das Secretarias Estaduais e Distrital de Educação, Conselhos Estaduais e Distrital de Educação e Ministério da Educação, em 2020 foram homologados os documentos curriculares nos territórios de: São Paulo (SP) e Distrito Federal (DF).

No decorrer de 2021 a homologação ocorreu nos estados de: Amapá (AP), Amazonas (AM), Ceará (CE), Espírito Santo (ES), Goiás (GO), Maranhão (MA), Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS), Minas Gerais (MG), Pará (PA), Paraíba (PB), Paraná (PR), Pernambuco (PE), Piauí (PI), Rio de Janeiro (RJ), Rio Grande do Norte (RN), Rio Grande do Sul (RS), Roraima (RR), Santa Catarina (SC) e Sergipe (SE). Por fim, em 2022 os estados do Acre (AC), Alagoas (AL), Bahia (BA), Rondônia (RO) e Tocantins (TO) homologaram os respectivos documentos curriculares de acordo com os referenciais da BNCC.

Na figura 3, é possível identificar os atos de aprovação (deliberações, resoluções ou pareceres) expedidos pelos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação (CEEs), bem como a publicação dos respectivos atos de homologação. Segundo os documentos analisados, identificou-se que o estado de São Paulo (SP) foi a primeira unidade da federação a concluir o processo ainda em 07 de agosto de 2020, e os estados de Alagoas (AL) e Tocantins (TO), os últimos em 27 de junho de 2022. Os Estados de Goiás (GO), Maranhão (MA), Pará (PA) e Piauí (PI), segundo pesquisa documental junto aos portais de Imprensa Oficial das supracitadas unidades federativas não tiveram atos de homologação publicados em Diários Oficiais.

Analisando os dados a partir da classificação por Região, identificou-se que as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste concluíram todas as etapas dentre os anos de 2020 e 2021. Já as regiões Norte e Nordeste, em ambos os casos, todo o processo se concentrou nos anos de 2021 e 2022, respectivamente. Diante o exposto no panorama de Aprovação e Homologação de Documentos Curriculares por Região e UF -Etapa do Ensino Médio, fica evidente por parte dos Sistemas de Ensino-Educação o esforço em âmbito nacional para o avanço e implementação da política.

O desafio exponencial dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação é não limitar sua atuação na regulação normativa, uma vez que o “*cartorialismo*” reduz a sua competência à deliberação de atos de aprovação de documentos, sejam eles pareceres, resoluções e/ou deliberações. Por sua composição e representatividade, embora tenha também a competência normativa, os Conselhos de Educação, possuem a responsabilidade de mobilização social, por se configurarem como mecanismos e espaços de democracia participativa.

Diante o exposto, os conselhos estaduais e distrital de educação exercem um papel fundamental na implementação da política do novo ensino médio no âmbito dos Sistemas de Ensino. Na próxima seção, apresentamos o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) como uma política preexistente, com processos consolidados, operando na implementação do ensino médio.

O Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e a implementação do novo ensino médio: aspectos históricos e a execução da política

Vamos tomar aqui o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) como uma política preexistente na interação com os diferentes atores na implementação da Base Nacional Comum Curricular e seus desdobramentos na política do novo ensino médio.

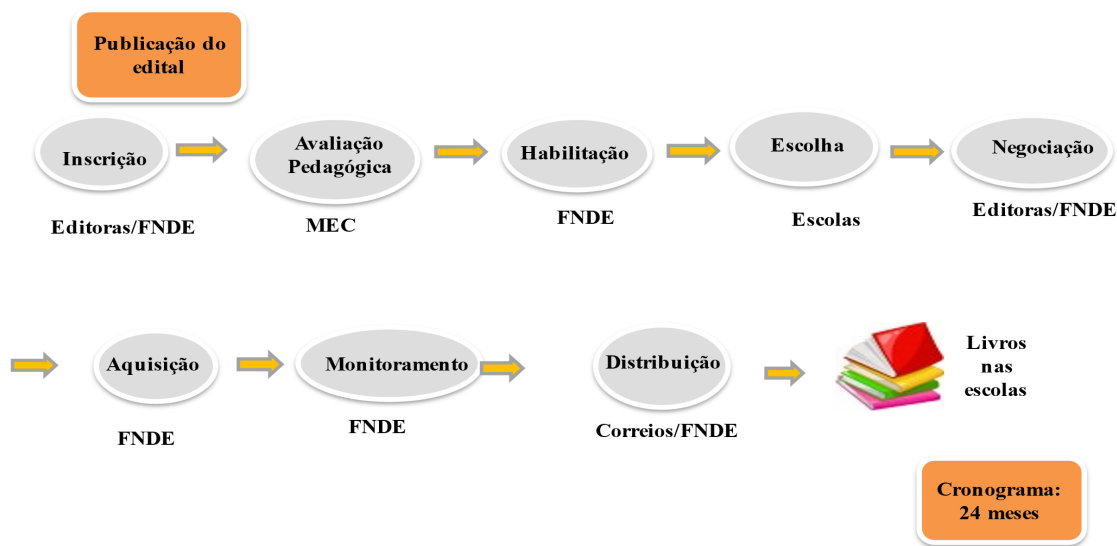
O PNLD, de acordo com Decreto Federal nº 9.099/2017, destina-se a avaliar e a disponibilizar obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, de forma sistemática, regular e gratuita, às escolas públicas de educação básica das redes federal, estadual, municipal e distrital e às instituições de educação infantil comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público (BRASIL, 2017).

O PNLD é o mais antigo dos programas voltados à distribuição de obras didáticas aos estudantes da rede pública de ensino brasileira e iniciou-se, em 1937, com o nome de Instituto Nacional do Livro. Ao longo desses 80 anos, o programa foi aperfeiçoado e teve diferentes

denominações e formas de execução. Inicialmente o objetivo do PNLD era atender somente os estudantes do ensino fundamental de escolas públicas. A inclusão do ensino médio no PNLD deu-se somente em 2004 com alguns livros, mas alcançou sua universalidade em 2009 (BRASIL, 2021).

Compete ao Ministério da Educação (MEC) desenvolver a política do PNLD na qualidade de financiador, formulador e gestor, e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a responsabilidade da execução desse Programa por meio da compra e distribuição desses materiais didáticos em todo o território brasileiro. A execução desse Programa se dá mediante a publicação periódica de editais que preveem um processo com oito etapas, apresentado na figura 4, que perdura, em média, 24 meses até a chegada do material didático nas escolas públicas.

Figura 4. Etapas do PNLD



Fonte: PNLD 2021/FNDE, 2022/Decreto Federal nº 9.999/17. Com modificações dos autores (2022).

Vejam agora os procedimentos correspondentes a cada uma das etapas e atores¹² do PNLD conforme a figura 4. I. *Inscrição* - cadastramento dos editores e obras, e validação das inscrições; II. *Avaliação pedagógica* - etapa que busca garantir a qualidade do material a ser encaminhado às escolas; III. *Habilitação* - etapa que analisa a regularidade das editoras e dos contratos com os autores das obras; IV. *Escolha* - disponibilização via guia do PNLD das obras aprovadas a todos professores do respectivo ciclo do edital; V. *Negociação* - etapa em que as editoras são chamadas para negociar o preço dos materiais didáticos; VI. *Aquisição* - trata-se da efetiva contratação dos editores de acordo com os quantitativos escolhidos pelas escolas e os valores negociados na etapa de negociação; VII. *Monitoramento* - visitas aos centros logísticos das editoras, bem como aos Correios VIII. *Distribuição* - entrega dos livros pela Empresa de Correios e Telégrafos (BRASIL, 2017; BRASIL, 2019).

Os editais do PNLD são divididos por ciclos e por fases. Os ciclos são geralmente compostos de 3 ou 4 anos, período em que são (re) utilizadas pelos alunos e professores as mesmas obras didáticas. As fases são 4 - educação infantil, ensino fundamental anos iniciais (1º ao 5º ano) ensino fundamental anos finais (6º ao 9º ano) e ensino médio. Com referência à fase ensino médio, no período de 2004 a 2020, os materiais didáticos eram organizados em doze componentes

12 Os editais são elaborados pelo Ministério da Educação (MEC) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em conjunto, as avaliações pedagógicas são realizadas por avaliadores externos, contratados pelo Governo Federal, a etapa/ processo de escolha é realizada pelas escolas e as demais fases do Programa são de execução do FNDE.

curriculares: Língua Portuguesa, Língua Inglesa, Arte, Educação Física, Matemática, Química, Física, Biologia, História, Geografia, Sociologia e Filosofia (BRASIL, 2020).

A reforma do ensino médio foi sancionada em 6 de fevereiro de 2017. Passados cinco meses da promulgação da Lei, o governo federal publicou o Decreto nº 9.099 em 18 de julho de 2017, que fez alterações no PNLD. O Decreto já dialogava com a BNCC, que viria a ser aprovada após 16 meses. Vale destacar que, conforme o art. 2º, inciso VI, um dos objetivos do PNLD é: “apoiar a implementação da Base Nacional Comum Curricular”.

A BNCC foi aprovada em 04 de dezembro de 2018 e implicou numa nova concepção do Programa tornando necessária a reorganização do material didático para o ensino médio (BRASIL, 2019), conforme quadro 1. As aulas por disciplinas deram lugar a aulas por áreas de conhecimento, e os conteúdos das disciplinas não desapareceram, mas passaram a ser trabalhados de maneira interdisciplinar no contexto das áreas de conhecimento. Os componentes de Língua Portuguesa, Língua Inglesa, Arte e Educação Física passaram a constituir a área de conhecimento de Linguagens e suas Tecnologias. O componente de matemática passou a ser tratado como a área de conhecimento de Matemática e suas Tecnologias. Os componentes química, física e biologia passaram a integrar a área de conhecimento Ciências da Natureza e suas Tecnologias. Já os componentes História, Geografia, Sociologia e Filosofia passaram a ser trabalhados dentro da relação entre essas disciplinas e tornaram-se a área de conhecimento de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas.

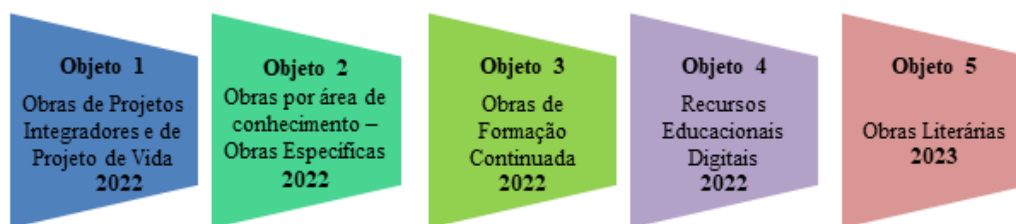
Quadro 1. Organização do PNLD-EM- antes da BNCC e PNLD-EM- depois da BNCC

ANTES DA BNCC <i>Organizado por componente curricular</i>	DEPOIS DA BNCC <i>Organizado por área de conhecimento</i>
Língua Portuguesa	Linguagens e suas Tecnologias
Língua Inglesa	
Arte	
Educação física	
Matemática	Matemática e suas Tecnologias
Química	Ciências da Natureza e suas Tecnologias
Física	
Biologia	
História,	Ciências Humanas e Sociais Aplicadas
Geografia	
Sociologia	
Filosofia	

Fonte: PNLD (2018; 2021). Elaboração dos autores (2022).

Diante desses desafios na implantação do ensino médio, o PNLD 2021 integrou as orientações da BNCC e reestruturou o material didático dividindo-o em 5 objetos com suas respectivas áreas de conhecimento e calendário de chegada às escolas, conforme figura 5.

Figura 5. Objetos do PNLD alinhados à BNCC



Fonte: PNLD 2021/FNDE 2022. Modificações dos autores (2022).

O objeto 1 são Projetos Integradores e projetos de vida que propõem enriquecer e complementar o ensino a partir da metodologia de projetos, e com isso propor um aprendizado voltado à vivência prática, com ações de pesquisa, discussão e produção (BRASIL, 2019).

O objeto 2 são obras didáticas por área do conhecimento e obras didáticas específicas. As Obras por área do conhecimento integram as 4 áreas do conhecimento e devem abordar todas as competências gerais, específicas e habilidades de cada área do conhecimento. As obras específicas são similares às antigas obras do PNLD, ou seja, são as obras de língua portuguesa, língua inglesa, matemática e ciências humanas e sociais (BRASIL, 2019).

O objeto 3 são obras de formação continuada que são destinadas exclusivamente aos professores e equipe gestora (BRASIL, 2019). O objeto 4 são recursos digitais e abrange as 4 áreas de conhecimento como também os projetos integradores, disponibilizando propostas de instrumentos pedagógicos - plano de desenvolvimento, sequências didáticas, relatórios e indicadores do acompanhamento da aprendizagem (BRASIL, 2019). Objeto 5 são obras literárias que são livros que já existiam no PNLD, embora agora devam estar em consonância com a BNCC (BRASIL, 2019).

A implantação desses objetos vai abranger 99%¹³ das escolas públicas brasileiras independente de qual currículo a escola ou rede adotou, pois, a maioria das escolas públicas brasileiras aderem ao PNLD. Na fase de escolha desse material didático que é realizada pelas escolas ou redes, há um número concentrado de editoras produtoras desses 4 primeiros objetos. Para o objeto 1, 2, 3 e 4 serão respectivamente em torno de 34, 13, 8 e 4 editoras. Exceto para o objeto 5 - literário - que nesse caso serão em torno de 350 editoras. Com exceção do literário, esse formato centralizado em poucas editoras não é de agora, já perdura há anos no Programa (CASSIANO, 2013; SOUSA, 2019).

Salienta-se também que o PNLD é uma política planejada e executada de forma predominante centralizada e com pouca participação dos órgãos ou entidades públicas e civis. Embora tenha havido algum movimento de discussão entre o MEC e algumas organizações, para o escopo desse novo material didático do ensino médio, o que prevalece é a centralização no governo federal.

Nas audiências públicas promovidas pelo MEC/FNDE, com o objetivo de levantar subsídios para a definição de especificações técnicas do edital do PNLD 2021 que poderia ser um momento de ampla participação e construção conjunta desse material didático, o que se vê novamente é ausência desses participantes, mas uma grande parcela de editoras dialogando em prol dos seus interesses privados (BRASIL, 2019). No entanto, Leite e D'Ascenzi (2014) relatam que a solução para os problemas de implementação é construir instituições ou mecanismos que criem um contexto de cooperação para os participantes.

Quanto ao cronograma de chegada do material didático para as escolas, verifica-se que o objeto 1 e objeto 2 chegaram em sua totalidade em fevereiro de 2022, o objeto 3 e objeto 4 estão previstos para chegar no final de 2022 e o objeto 5 no decorrer de 2023¹⁴. Observa-se que ocorreu um lapso temporal significativo entre a Lei do novo ensino médio em 2017 e o início da chegada desses novos materiais às escolas em fevereiro de 2022. Vale analisar que fatores técnicos, administrativos ou políticos de implementação do PNLD podem ter ocasionado esse descompasso de cronogramas.

O primeiro deles é que entre a publicação de um edital para aquisição de materiais didáticos até a sua chegada às escolas são necessários dois anos, antes do início do ciclo de atendimento

13 Conforme dispõe o Relatório de Avaliação do Impacto do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) realizado pela Universidade Federal de Goiás em dezembro de 2021.

14 De acordo com informação fornecida pelo FNDE e disponibilizadas no site do PNLD.

(BRASIL, 2020). Isso ocorre por ser um programa de grande vulto, de âmbito nacional e com várias e extensas fases. O segundo foi devido ao tempo de elaboração que esse novo edital exigiu para atender às inovações e à complexidade desse novo PNLD, conforme percebe-se nas falas dos gestores do MEC/FNDE em audiência pública do PNLD 2021 (BRASIL, 2019).

Outro fator que pode ter prejudicado o andamento ordinário foi a alta rotatividade dos altos e médios escalões na pasta da educação. Somente em 2019, o Ministério da Educação teve 2 ministros, o FNDE, 3 presidentes, e ocorreram várias trocas de gestores nas secretarias do MEC. Embora essa rotatividade não seja de agora, como relata um estudo do IPEA publicado em 2020¹⁵, a partir de 2019, ela ocorreu acima do registrado em relação aos governos anteriores.

O Movimento Todos pela Educação¹⁶ aponta no Relatório Anual de Acompanhamento do Educação, em 2019, que a referida rotatividade resultou em dificuldades para o desenvolvimento das atividades do MEC, na medida em que acarretou a paralisia de tarefas básicas, uma baixa capacidade de execução da pasta e foram feitos diversos anúncios pelo Ministério durante o ano, muitos deles com potencial promissor, mas que não se concretizaram (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019).

Outro fator a ser considerado na implementação do PNLD foi a pandemia do COVID-19, que no primeiro semestre de 2020 provocou uma certa inércia em setores da administração pública em função de adaptações organizacionais para que processos decisórios e de trabalho se mantivessem em operação remota.

No entanto, o material didático já estava em pleno processo de produção e distribuição antes que as redes, sistemas e instituições de ensino-educação elaborassem seus respectivos documentos curriculares para a implementação da política do novo ensino médio.

Implementação de políticas nacionais de educação: algumas lições aprendidas

Após percorrermos três dimensões selecionadas, dentre as múltiplas envolvidas na implementação do novo ensino médio como uma política pública de educação, é possível fazermos algumas considerações.

A BNCC - enquanto um normativo fundamental, não estava disponível no início do processo de implementação da política. Ocorre que para a tomada de decisão se faz necessário levantar todos os fatores envolvidos, as mudanças, os impactos, os atores, os normativos a serem elaborados para subsidiar essa tomada de decisão. A primeira lição aprendida diz respeito ao planejamento que precisa ser bastante criterioso considerando todas as dimensões, os aspectos e os requisitos necessários para implementação da política.

Com referência à BNCC vimos que a Lei carecia que esse normativo já estivesse disponível para que a sua implementação fosse agilizada. Como segunda lição, percebeu-se que as redes precisaram lidar com o desafio de iniciar o processo de implementação do novo ensino médio, com o reordenamento de sua identidade que envolve além dos aspectos de ordem administrativo, jurídico e pedagógico, a reorganização curricular, o que ao tempo pode-se perceber um descompasso uma vez que esse processo iniciou sem que a BNCC estivesse aprovada.

No que cabe a atuação dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação, desvelou-se, a terceira lição, por caracterizá-los enquanto atores para a efetivação do novo ensino médio como uma política pública, coube (e cabe) atuarem junto aos Sistemas de Ensino na coordenação, supervisão e implementação das ações educacionais em todo o processo de implementação da política. Para tanto, assim como ocorreu no CNE, os Conselhos Estaduais e Distrital de Educação, assumem a competência normativa além do exercício de assessoramento, fiscalização e controle no âmbito das instituições que o integram (OLIVEIRA et al, 2018).

Em relação ao PNLD, podemos destacar a quarta lição, o fato de identificar a necessidade de aprimoramento e integração com todos os atores do Programa, tanto no momento da criação dos

15 De acordo com estudo do IPEA (2020) de 1999 a 2017 ocorreu uma expressiva rotatividade para cargos de alto escalão (nível 6 e 5) e médio escalão (nível 3 a 4) na Administração Federal.

16 O movimento "Todos pela Educação" é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativo, não governamental e sem ligação com partidos políticos, financiado com recursos privados, sem financiamento público.

normativos, quanto na implementação do material didático, que se configuram como importantes etapas da execução da política.

A literatura dispõe que em geral uma política pública realizada de forma centralizada e sem interação das dimensões e dos implementadores, compromete o sucesso dessa política quanto ao grau de alcance dos seus objetivos. Para Leite e D'Ascenzi (2014) a interação é relevante, pois a implementação inclui buscar respostas e (re) formular perguntas, provocando mudanças nas soluções e na compreensão dos problemas sociais, assim a adaptação é uma característica intrínseca do processo de implementação, que ocorre mesmo com a existência de rígidos mecanismos de controle.

Desse modo, neste artigo, buscamos compreender o desafio complexo e multidimensional da implementação do novo ensino médio enquanto uma política pública de educação a partir da análise das três dimensões, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), os Conselhos de Educação (CEs) e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), procuramos elencar aspectos históricos, políticos e normativos que circundam a discussão a respeito da temática e suas implicações no âmbito das políticas educacionais.

Considerar todas as dimensões que compreendem o contexto de implementação da política do novo ensino médio configura-se como um dos principais desafios para sua efetivação enquanto política pública com suas respectivas problemáticas educacionais, como a fragmentação da política, a ausência de avaliação e a pactuação entre os atores de implementação, sem considerar as interseções entre umas e outras, seus contextos, históricos, alcances, desvios ou perspectivas.

Referências

ALBINO, Ângela Cristina Alves; SILVA, Andréia Ferreira da. *BNCC e BNC da formação de professores: repensando a formação por competências*. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 13, n. 25, p. 137-153, jan./mai. 2019.

BARRETO, Roberto Ferraz *et al.* **O papel dos conselhos estaduais de educação no sistema nacional articulado**, 2009. Disponível em: <http://www.cee.pa.gov.br/sites/default/files/O%20Papel%20dos%20Conselhos%20Estaduais.pdf>. Acesso em: 12 de abr. 2022.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 13 de abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm Acesso em: 18 de abr. 2022.

BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Nacional de Educação**. Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: MEC/SEF, 2001.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação** (Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014). Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm . Acesso em: 22 de abr. 2022.

BRASIL. **Decreto da Presidência nº. 9.099, de 18 de julho de 2017**. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático. Diário Oficial da União. Seção 1, 19 jul. 2017, p. 7. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9099-18-julho-2017-785224-norma-pe.html>. Acesso em: 12 de abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Altera as Leis no. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho de 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 de 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. Brasília, 16 fev. 2017.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Edital PNLd 2018**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/consultas/editais-programas-livro/item/7932-pnld-2018> Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular (BNCC)**, 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/base-nacional-comum-curricular-bncc-etapa-ensino-medio> . Acesso em: 12 de jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia de Implementação do Novo Ensino Médio Brasileiro**. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação - MEC. **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, Brasília, 5 de abr. 2019, Seção 1, p. 94-97.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução nº 3, de 21 de novembro de 2018**. Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Diário Oficial da União, Brasília, 22 de nov. 2018, Seção 1, p. 21- 24.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Edital PNLd 2021**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/consultas-editais/editais/edital-pnld-2021> Acesso em: 12 de jun. 2022.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Editais**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld>. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Histórico**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/historico> . Acesso em: 27 mar. 2022.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Relatório de gestão do fnde**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://sites.google.com/view/relatriodegestao/resultados-da-gest%C3%A3o/programas-ed-b%C3%A1sica>. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória no. 746 de 22 de setembro de 2016**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv746.htm. Acesso em: 14 de jun. 2022.

CASSIANO, Célia Cristina de Figueiredo. **O mercado do livro didático no Brasil do século XXI: a entrada do capital espanhol na educação brasileira**. São Paulo: UNESP, 2013.

CLINE, K. D. *Defining the Implementation Problem: Organizational management versus cooperation*. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 10, n. 3, p. 551-571, 2000

GUIA DAS REGULAMENTAÇÕES. **Guia das regulamentações para a implementação do novo Ensino Médio: o papel dos conselhos estaduais de educação**. Disponível em: https://dcb55452-e2f0-4b68-aa4b-27bc69926966.filesusr.com/ugd/b05985_3afb8fd0b41144c0b16103691107cebc.pdfAcesso em 12 de abr. 2022.

IPEA. **Cerca de 30% dos funcionários públicos nomeados deixam o cargo no 1º ano. 2020**. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id

=36740&Itemid=6 Acesso em: 5 mar. 2022.

LEITE, Luciana e D'ASCENZI, Luciano. Estrutura Normativa e Implementação de Políticas Públicas. In: MADEIRA, Lígia M. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

MITTIER, Juliana Gouvêa *et al.* **Interdisciplinaridade na BNCC: quais perspectivas?** Anais I SEMATED – Semana de Matemática e Educação. Araraquara –SP, 2017.

OBSERVATÓRIO MOVIMENTO PELA BASE. **Observatório da implementação da BNCC e do Novo Ensino Médio**, 2022. Disponível em: <https://observatorio.movimentopelabase.org.br/> . Acesso em: 12 de jun. 2022.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima *et al.* **Conselhos Estaduais de Educação nos Novos Planos Estaduais de Educação. Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 2, p. 669-690, abr./jun. 2018.

PLATAFORMA BNCC. **Avaliação e Monitoramento da Implementação da BNCC**. Disponível em: <https://plataformabncc.caeddigital.net/#!/pagina-inicial> . Acesso em: 16 de jun. 2022.

RAIMANN, Elizabeth Gottschalg; DIAS, Renata Freitas. A perspectiva da qualidade da educação presente nas ações do Conselho Municipal de Educação de Rio Verde - GO. **Rev. Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 18, n. 57, p. 390-415, abr. 2018.

SECCHI, Leonardo; Fernando de Souza Coelho e Valdemir Pires. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos e questões de concursos**. CENGAGE, São Paulo, SP, 2022. 3ª Edição.

SILVA, Monica Ribeiro da. *A BNCC da Reforma do Ensino Médio: o resgate de um empoeirado discurso*. **Educação em revista**. Belo Horizonte, v. 34, e214130, 2018.

SOUSA, Rosalia de Castro. **As Regras do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e a concorrência do mercado editorial brasileiro**. 2019. 94 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2503> Acesso em: 19 de jun. 2022.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Relatório Anual de Acompanhamento da Educação Já! Balanço 2019 e Perspectivas 2020**. 2019. 1ª Edição. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2020/10/relatorio_educacao_ja.pdf Acesso em: 5 mar. 2022.

Recebido em 31 de julho de 2022.

Aceito em 17 de outubro de 2022.