

Efeito de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: análise do caso da Reforma do Ensino Médio no Brasil

Autoria

gabriela lotta - gabriela.lotta@gmail.com

Mestr e Dout em Admin Pública e Governo/FGV/EAESP - Fundação Getulio Vargas/Esc de Admin de Empresas de São Paulo

MARCELA BAUER - marcela.bauer@gmail.com

Pesquisas e consultoria/Vertentes

Catherine Rojas Merchan - catherinerojasmerchan@gmail.com

Coordenação de Políticas de Ensino Médio/Instituto Unibanco

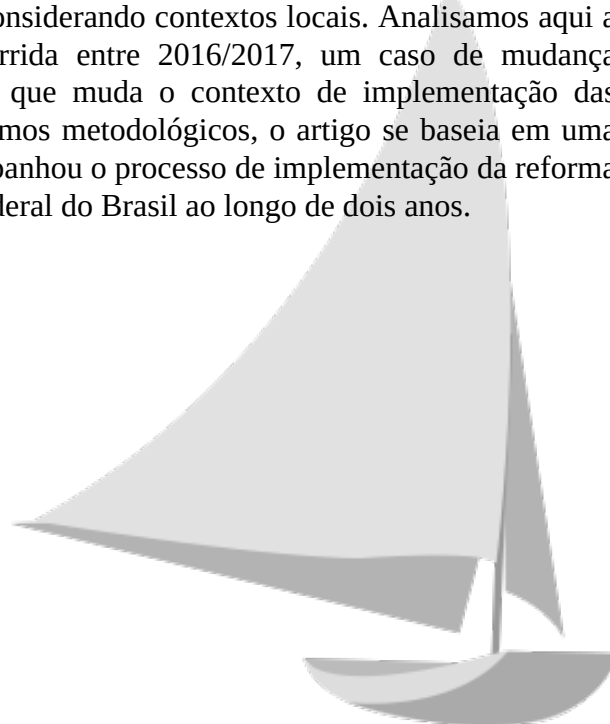
Mestr e Dout em Admin Pública e Governo/FGV/EAESP - Fundação Getulio Vargas/Esc de Admin de Empresas de São Paulo

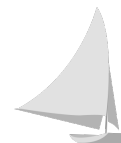
Maria Rita C. Jobim Silveira - ritajobim@hotmail.com

Coordenação de Políticas de Ensino Médio/Instituto Unibanco

Resumo

Políticas públicas estão sujeitas a mudanças de maior ou menor dimensão. No entanto, há poucos avanços teóricos em compreender os efeitos das mudanças exógenas nas organizações específicas e como estas mudanças alteram processos de implementação. Este artigo tem como objetivo compreender efeitos de mudanças exógenas no processo de implementação de políticas e sua variação considerando contextos locais. Analisamos aqui a Reforma do Ensino Médio no Brasil ocorrida entre 2016/2017, um caso de mudança exógena (provocada pelo governo federal) que muda o contexto de implementação das organizações de educação estaduais. Em termos metodológicos, o artigo se baseia em uma pesquisa qualitativa e quantitativa que acompanhou o processo de implementação da reforma do ensino médio nos 26 estados e Distrito federal do Brasil ao longo de dois anos.





Efeito de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: análise do caso da Reforma do Ensino Médio no Brasil

Resumo

Políticas públicas estão sujeitas a mudanças de maior ou menor dimensão. No entanto, há poucos avanços teóricos em compreender os efeitos das mudanças exógenas nas organizações específicas e como estas mudanças alteram processos de implementação. Este artigo tem como objetivo compreender efeitos de mudanças exógenas no processo de implementação de políticas e sua variação considerando contextos locais. Analisamos aqui a Reforma do Ensino Médio no Brasil ocorrida entre 2016/2017, um caso de mudança exógena (provocada pelo governo federal) que muda o contexto de implementação das organizações de educação estaduais. Em termos metodológicos, o artigo se baseia em uma pesquisa qualitativa e quantitativa que acompanhou o processo de implementação da reforma do ensino médio nos 26 estados e Distrito federal do Brasil ao longo de dois anos. Palavras chave: implementação de políticas, mudança, reforma, educação, ensino médio.

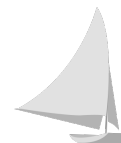
Introdução

Políticas públicas estão constantemente sujeitas a mudanças de maior ou menor dimensão, que podem ser provocadas por fatores endógenos ou exógenos (Baumgartner e Jones, 1999; Mahoney e Thellen, 2010). Buscando compreender este fenômeno, parte da literatura tem se debruçado sobre processos de mudança e seus efeitos na agenda governamental (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993). Em geral, esta literatura analisa como as mudanças causaram alterações na agenda ou na formulação de políticas. O que estes autores demonstram é que processos políticos têm natureza multidimensional na qual diversos atores, instituições e ideias interagem conformando a agenda e suas mudanças (Baumgartner, Jones e Wilkerson, 2011).

Parte da literatura também tem se dedicado a compreender processos de reforma no Estado, observando como elas são formuladas (Osborne & Gaebler, 1998; Pollitt & Bouckaert, 2011) e seus efeitos mais gerais sobre estruturas estatais. No entanto, pouca ênfase é dada em compreender como estas reformas são implementadas (Rodrigues & Lotta, 2017). Assim, há na literatura diversas lacunas. A primeira é em compreender efeitos das mudanças mais gerais em organizações específicas. A segunda é sobre efeitos das mudanças em contextos complexos, caracterizados por multiplicidade de organizações envolvidas na produção de políticas. E, por fim, há poucos avanços teóricos em compreender como as reformas são implementadas e que efeitos sua implementação gera nos contextos organizacionais.

Este artigo tenta contribuir para estas agendas, compreendendo os efeitos de mudanças exógenas no processo de implementação de políticas e sua variação considerando contextos locais que encontra em uma realidade complexa. Para dar conta deste objeto teórico, escolhemos como caso empírico a análise da Reforma do Ensino Médio no Brasil ocorrida entre 2016/2017. Este é um caso de mudança exógena (provocada pelo governo federal) que muda o contexto de implementação das organizações de educação estaduais. A partir deste caso pretendemos observar como as mudanças federais provocaram alterações nos estados. O caso em questão é um objeto potencial para compreender como mudanças exógenas provocam mudanças institucionais que alteram capacidade de implementação em níveis subnacionais. Em termos metodológicos, o artigo se baseia em uma pesquisa qualitativa e quantitativa que acompanhou o processo de implementação da reforma do ensino médio nos 26 estados e Distrito federal do Brasil ao longo de dois anos.

Este artigo está estruturado em quatro seções. Na primeira, apresentamos as discussões conceituais sobre literatura de mudança e implementação de políticas públicas. Na segunda, apresentamos as notas metodológicas. Na terceira analisamos o contexto do Ensino Médio no Brasil demonstrando como era este contexto previamente à aprovação da Reforma. Na quarta



seção analisamos as mudanças de contexto provocadas pela Reforma e suas consequências para os estados. Finalizamos o artigo com as considerações finais.

1. Análise de Processos de Implementação e Mudança de Políticas Públicas

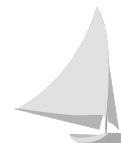
1.1 Contextos de Implementação de Políticas

A literatura sobre implementação de políticas públicas se preocupa em compreender como as regras e planos das políticas são transformadas em ações concretas a partir da ação de diferentes atores (Hill e Varone, 2016). Parte dessa literatura se dedica a compreender quais são as diferentes características dos contextos de implementação que fazem com que algumas políticas consigam atingir seus resultados e outras não (Hill e Hupe, 2003; Lotta et al, 2018; Pollit, 2015, Faria, 2012). Um dos autores clássicos dessa perspectiva é Matland (1995) que propõe um modelo para analisar contextos de implementação tendo como base duas variáveis centrais para entender processos em políticas públicas: ambiguidade e conflito. Para o autor, todo contexto de política pública é marcado por graus diferentes de conflito e ambiguidade e é a interdependência entre estes dois elementos que leva a contextos mais ou menos propícios a ter implementações resolutivas e efetivas.

Conflito está relacionado, ao mesmo tempo, à interdependência entre atores e as (in)compatibilidades de objetivos entre eles. Os conflitos podem ter duas dimensões: conflitos com relação aos fins (atores não concordam com os objetivos das políticas) e conflitos em relação aos meios (atores não concordam com os meios para atingir os objetivos) (Matland, 1995). Uma segunda dimensão é a ambiguidade. Ela diz respeito ao grau de normatização e entendimento único sobre as políticas. Quanto mais espaço as políticas dão para interpretação, maior a ambiguidade. Ambiguidade também diz respeito a meios (dúvidas sobre objetivos) e fins (forma de alcançar objetivos) (Matland, 1995). Parte da literatura considera a ambiguidade como elemento prejudicial às políticas, já que ela diminui controle e padronização (Pressman e Wildavsky, 1973). Por outro lado, parte da literatura considera que a ambiguidade pode ter efeitos positivos, já que ela permite aprendizado e experimentação (Heclo, 1978). A ambiguidade pode ser um erro do desenho da política quando os atores não a especificaram bem, abrindo espaço para decisões não previstas e buracos na democracia (Rothstein, 1998). Mas ela também pode ser proposital, quando atores querem deixar espaço para interpretação, não querem assumir o risco da predeterminação ou não têm condições políticas para aprovar padrões de serviço. Matland (1995) aponta que ambiguidade e conflito podem existir em diferentes graus e combinações, e é a associação entre eles que gera contextos de implementação diferenciados, como demonstra a matriz abaixo:

	Baixo conflito	Alto conflito
Baixa ambiguidade	Implementação administrativa	Implementação política
Alta ambiguidade	Implementação experimental	Implementação simbólica

A **implementação administrativa** ocorre quando há, simultaneamente, baixo conflito e baixa ambiguidade. Neste caso, estão claros os objetivos das políticas e os meios de alcançá-los. São políticas que tenderão a ser executadas de maneira padronizada, por atores com baixo grau de discricionariedade e cujos resultados/entregas serão bastante parecidos e previsíveis. A **implementação experimental** acontece em contextos com baixo conflito e alta ambiguidade. São contextos onde não há questionamento sobre a necessidade da política, mas há abertura para se decidir resultados ou desenho. Nestas situações, o experimentalismo permite que atores adaptem e interpretem meios e fins. Está ligada a contextos federativos ou de políticas novas que estão sendo experimentadas (Matland, 1995, Hill e Varone, 2016).



A **implementação política** acontece em contextos onde há alto conflito e baixa ambiguidade. São situações em que o governante decide colocar um tema na agenda e implementá-lo apesar dos conflitos. Para tanto, cria condições de *enforcement* via padrões (baixa ambiguidade) que garantam que os resultados de fato aconteçam (May, 1993). Assim, a garantia da conformidade acontece via incentivo ou coerção, garantindo que o conflito seja superado (e não enfrentado) via formas de implementação padronizadas e *top down*.

Por fim, a **implementação simbólica** acontece em contextos com alto conflito e alta ambiguidade, onde há muita dificuldade de executar as políticas, considerando que elas são objeto de alta disputa e são muito ambíguas (Matland, 1995). Estes contextos tendem a produzir baixíssimo resultado.

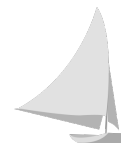
Estes diferentes tipos de implementação são contextuais, de forma que podem mudar ao longo do tempo. A questão é que existem meios de governantes e coalizões mudarem os contextos de implementação, possibilitando a produção de resultados diferentes, seja mudando conflito, seja alterando ambiguidade.

1.2 Implementação de Políticas em Contextos Federativos

Uma segunda questão relevante para pensar contextos de implementação diz respeito a como as políticas são adaptadas, interpretadas e reformuladas quando passam pelas múltiplas camadas de atores envolvidos em seus processos. Para analisar implementação é importante compreender quem decide sobre o quê e como as políticas vão sendo alteradas ao longo destas camadas decisórias (Hill e Hupe, 2003). Essa ideia vem do pressuposto de que há em geral uma grande distância entre os formuladores das políticas e seus executores finais (Arretche, 2001), distância esta que provoca contingências na implementação pelas decisões tomadas por uma cadeia de implementadores em contextos políticos e institucionais diversos (Lotta, 2015). Assim, para compreender os processos de implementação, é preciso analisar as camadas decisórias pelas quais a política passa.

A literatura propõe dois conceitos centrais para isso: a implementação multinível (*multi-level*) e a implementação em múltiplas camadas (*multi-layering*). Implementação multinível é característica de quase todas as políticas. Ela diz respeito às diferentes partes que coexistem no ciclo de política pública e que não têm autonomia decisória para alterar decisões. É o caso, por exemplo, das camadas hierárquicas organizacionais envolvidas em uma política (Hill e Hupe, 2003). Já a implementação *multi-layering* diz respeito às camadas de diferentes governos que exercem autoridade e têm legitimidade para tomar decisões com autonomia e competência territorial. É o caso dos contextos federativos, onde há uma separação de competências entre diferentes entes que têm legitimidade decisórias (Hill e Hupe, 2003). Essa diferenciação é importante porque ela marca a diferença entre quem tem mandato legítimo para transformar a política e reformulá-la e quem não tem mandato para reformular a política, mas interfere na sua atuação cotidiana tentando executar aquilo que foi formulado (Hill e Hupe, 2003). Quanto mais camadas e níveis, maior a complexidade de implementação, já que a política pode ser alterada em diversos espaços e nas diversas interações (Lotta, 2019).

A dimensão das camadas e níveis se relaciona com conflito e ambiguidade: a manipulação da ambiguidade das políticas diz respeito a tentar fazer com que as várias camadas e níveis saibam o que deve ser realizado. A diminuição da ambiguidade tem como efeito a redução da discricionariedade dos atores e, portanto, aumenta a chance de as políticas saírem mais parecidas ao final (Matland, 1995; Lotta, 2019). O aumento da ambiguidade dá espaços para reinterpretação das políticas, adequando-as ao seu contexto diverso. Mas gera, como consequência, variação dos resultados das políticas. O conflito também pode aparecer tanto entre camadas como entre níveis hierárquicos. No primeiro caso, o conflito faz parte da dinâmica democrática, política e federativa. Já o conflito entre níveis hierárquicos demonstra um problema de gestão, em que atores de níveis mais baixos não concordam com decisões



tomadas por níveis mais altos. A literatura mostra que os conflitos podem ser velados – levando a estratégias de sabotagem (Brehm and Gates, 1997) – ou explícitos, levando a estratégias de insurreição (Mahoney e Thellen, 2008).

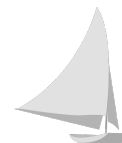
Estes elementos são importantes para compreender as estratégias de formulação e implementação de políticas. Isso porque, se um governo decide colocar uma política em prática, é preciso mapear o grau de conflito e ambiguidade existentes e as múltiplas camadas e níveis hierárquicos pelas quais a política passa. A partir deste mapeamento é possível pensar estratégias de aumento ou diminuição de ambiguidade, enfrentamento ou não de conflito que permitam que uma política seja de fato executada como se deseja.

Se a questão é diminuir discricionariedade e adaptação das várias camadas e níveis hierárquicos, a saída é aumentar a padronização do desenho das políticas públicas, criando sistemas de incentivo condicionados à conformidade e regulando a discricionariedade. Neste sentido, a garantia para implementação depende da construção de sistemas de adesão pelo que May (1995) denomina de estratégias de cooperação intergovernamental, que são desenhadas assumindo que os entes subnacionais têm interesse em cooperar (portanto, baixo conflito) e têm capacidades (ou serão construídas) para executarem os planos formulados em nível central. Estes planos não têm ambiguidade quanto aos fins, mas podem ter ambiguidade quanto aos meios. Governos centrais oferecem incentivos para cooperação e constroem compromisso em torno dos objetivos. May (1995) aponta, no entanto, que não basta haver compromisso por parte dos entes subnacionais se eles não tiverem capacidades. É por isso que o compromisso deve vir em conjunto com os incentivos para adesão.

Se a questão for diminuir conflito, a estratégia com relação aos vários níveis é aumentar *enforcement* (imposição) e *compliance* (adesão à conformidade), diminuindo a capacidade de questionamento dos atores hierárquicos. Diminuir ambiguidade ou aumentar espaços de negociação são duas estratégias para isso. Já quando o conflito diz respeito aos entes federativos, a literatura mostra que a estratégia tem que ser via negociação ou via *enforcement*. Isso é o que May (1995) denomina de adesão via mandatos coercitivos, que tratam os governos locais como agentes regulados que têm responsabilidade de seguirem regras prescritas pelos níveis centrais. Os níveis nacionais decidem padrões e procedimentos para alcance dos resultados e aplicam sanções a quem não os alcança. Ou seja, atuam quando há conflito entre os entes e buscam resolver os problemas de implementação diminuindo ambiguidade e forçando a política quando possuem a competência federativa ou quando têm recursos suficientes para gerar adesão “voluntária” com implementação induzida.

As estratégias para gerar adesão (diminuindo conflitos e/ou ambiguidade) passam pelos instrumentos de coordenação e controle. Podem ser, por exemplo, a elaboração de normativas, planos, sistemas de monitoramento, estratégias de capacitação, sistemas de coerção e controle, incentivos, etc. Estes instrumentos podem ser coercitivos e mandatórios, como os apontados por May (1993), ou de cooperação entre atores.

Estes contextos anteriores de produção de políticas públicas já são bastante complexos se pensarmos apenas nos atores governamentais. No entanto, se olharmos para a realidade da produção de políticas públicas em democracias atualmente, raramente os governos produzem políticas sozinhos (Gomide e Pires, 2014). No ambiente institucional de produção de políticas públicas no Brasil, há uma interação intensa entre atores estatais e não estatais. É o caso, por exemplo, dos conselhos de políticas públicas, das conferências, ouvidorias, audiências públicas, entre outros espaços que institucionalizam a participação social (Gomide e Pires, 2014; Lotta e Vaz, 2014). Mas, para além das instituições participativas, há diversas outras formas de coprodução em curso, como a própria contratação de organizações para provisão de serviços, ou de parceiros para desenho e gerenciamento de políticas públicas. Isso significa que não há apenas as várias camadas federativas nem apenas os vários níveis hierárquicos influenciando processos decisórios, mas há também atores não estatais atuando neles.



1.3 Implementação e Reformas

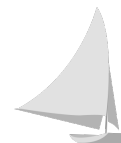
Outro tema importante para pensar implementação de políticas é o das mudanças institucionais e organizacionais. A literatura de política pública aponta que há dois tipos possíveis de mudança: mudanças radicais, quando há uma alteração abrupta da trajetória, e mudanças graduais, quando há alterações incrementais.

Os trabalhos de autores como Baumgartner e Jones (1999) e Lindblom (1965) apontam que a tendência de funcionamento cotidiano do Estado é do incrementalismo, com pequenas mudanças e ajustes graduais ao longo do tempo. Isso ocorre pela dificuldade de enfrentar mudanças tanto em termos políticos como pelo alto grau de institucionalização. A tendência ao incrementalismo decorre das características do setor público, onde os problemas são muito complexos, atores têm informações parciais sobre os problemas e soluções, processos decisórios dependem de muita negociação (Lindblom, 1965) e as decisões do passado têm peso – que se denomina *path dependence* (Pierson, 2000).

Assim, as políticas em geral se caracterizam por longos períodos de estabilidade, que, por vezes, são interrompidos por períodos de instabilidade que levam a mudanças significativas (Baumgartner e Jones, 1999). Isso é o que os atores denominam de equilíbrio pontuado: tendência ao equilíbrio, com pontuações de mudanças radicais que geram novo equilíbrio. Normalmente, mudanças radicais estão relacionadas a fatores exógenos que abalam o *status quo* institucional – como, por exemplo, eventos críticos como desastres naturais, crises econômicas ou guerras. No entanto, a mudança também pode vir de alterações nas forças das coalizões, que conseguem impor novos padrões, imagens e problemas na agenda política e provocam um deslocamento da ação estatal alterando o equilíbrio anterior e criando um novo ponto de equilíbrio (Baumgartner e Jones, 1999). Ou seja, mudanças radicais são mais raras, mas acontecem, e, quando acontecem, são provocadas por eventos externos graves ou por mudanças propostas pelas coalizões que se utilizam de imagens públicas para pautar novos temas na agenda e promover um rompimento e alteração do equilíbrio existente.

Outra parte da literatura se dedica mais a entender os processos de mudança gradual (Lindblom, 1965). Em texto clássico sobre esse tipo de mudança, Mahoney e Thellen (2010) argumentam que há diversos tipos possíveis nas instituições, que variam em função do seu grau de profundidade e transformação institucional. Semelhante à ideia de Matland (1995), Mahoney e Thellen (2010) utilizam o binômio conflito e ambiguidade, mas consideram outras duas variáveis: o número de pontos de veto (conflito) e o grau de discricionariedade dos atores (ambiguidade). Assim, há contextos institucionais com muitos pontos de veto; e contextos com baixos pontos de veto, além de contextos que dão alta discricionariedade para os atores e contextos que dão baixa discricionariedade. A relação entre estes elementos leva a contextos que possibilitam tipos de mudança diferentes.

A **mudança por camadas**, *layering*, acontece pela introdução de novas regras sem mudar as anteriores. Ela acontece em contextos de muitos vetos e baixa discricionariedade, onde atores que precisariam enfrentar o conflito não têm margem para reinterpretação. A mudança por **desvio na implementação**, *drift*, acontece quando há muitos pontos de veto mas também espaço para discricionariedade. Neste caso, atores que querem mudanças não enfrentam a alteração das regras e não podem reinterpretá-las livremente, mas atuam manipulando o ambiente para que os resultados das instituições sejam diferentes do que foi planejado mesmo sem terem alterado nada aparentemente. A mudança por **conversão**, *conversion*, acontece em contextos de alta discricionariedade e poucos pontos de veto. Neste caso, os atores conseguem fazer alteração apenas reinterpretando as regras existentes. Por fim, a mudança do tipo **deslocamento e substituição**, *displacement*, é a mais radical e acontece quando há baixa discricionariedade e pouco veto. Atores não podem reinterpretar mas também não têm muitos custos de enfrentamento do sistema. A alternativa é promover uma mudança radical de



substituição das regras. Em geral as discussões sobre reformas estão situadas nesta quarta perspectiva. Mas seu sucesso depende de um conjunto de condicionantes relacionadas a como lidam com o binômio conflito e ambiguidade, como veremos a seguir. Com base nestes referenciais teóricos, analisaremos agora o caso da Reforma do EM recente no Brasil, observando os diferentes impactos deste processo de mudança no contexto de implementação.

2. Aspectos Metodológicos

As análises a se basearam em levantamento da literatura sobre implementação de políticas públicas e de dados primários sobre o processo de implementação de mudanças do Ensino Médio (EM) nos estados brasileiros¹. Os dados foram coletados em quatro etapas: entrevistas e pesquisa de campo em 2017 com 11 estados; survey, entrevistas e análise documental em 2018 com os 27 estados.

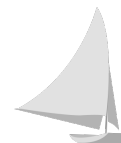
Para as entrevistas e pesquisa de campo de 2017, foram selecionados 11 estados: AC, PA, PI, RN, PE, BA, DF, ES, MG, CE e SC. A escolha buscou realizar uma primeira aproximação sobre os processos de mudança do EM iniciados antes do movimento de Reforma. A coleta de dados foi realizada por entrevistas com os técnicos de cada Secretaria, além de visitas de campo em dois estados: CE e SC, onde foram entrevistados outros atores relevantes. Estes dados permitiram um mapeamento dos processos de mudança adotados até 2017 em parte dos estados brasileiros. Em 2018 foram realizadas outras estratégias abrangendo os 26 estados e o Distrito Federal. Foi desenvolvido e aplicado um survey, em parceria com o Consed, cujo objetivo era mapear e compreender o desenvolvimento das iniciativas de mudanças e de flexibilização curricular nos estados brasileiros. As entrevistas, realizadas entre de julho e agosto de 2018, tinham como objetivos: validar dados quantitativos coletados pelo survey; compreender mudanças qualitativas; e testar hipóteses sobre mudanças. Foram entrevistados 40 técnicos. Em seguida, foram feitas análises sobre os processos de mudança à luz da literatura de implementação de políticas públicas.

3. Análise do Contexto de Políticas de Educação no Brasil Pré-Reforma

As políticas de educação no Brasil vivenciam um processo de múltiplas camadas e níveis. As múltiplas camadas são provenientes da divisão de competências garantida pela Constituição de 1988 que determina regime de colaboração entre a união, estados e municípios na organização de seus sistemas de ensino. Cabe ao Governo federal coordenar a política nacional e articular entre diferentes níveis federativos (art. 8). Aos governos estaduais cabe assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o Ensino Médio (art. 10). No entanto, as normas gerais das políticas (como Lei de Diretrizes Básicas, Base Nacional Comum Curricular) são definidas nacionalmente. A divisão de competências na educação não é estanque, havendo sobreposição de ofertas em diferentes redes e um desequilíbrio em termos de distribuição de recursos entre os entes (SEGATTO & ABRUCIO, 2016).

Ou seja, é um contexto multinível e multilayering complexo, heterogêneo e historicamente desigual (SEGATTO & ABRUCIO, 2016) e que acumula alta discricionabilidade decisória. Assim, pensar processos de mudança em educação significa desenvolver sistemas de adesão com muitos atores que em geral não atuam de forma hierárquica. Por isso a necessidade de estabelecer regimes de colaboração e coordenação no caso da educação, como vem sendo experimentado historicamente com papel ativo do governo federal (Abrucio, Franzese e Sano, 2010). Mas a necessidade de estabelecer regimes de colaboração obriga investimento em processos de adesão construídos pelo convencimento e não pelo controle, pela adesão voluntária e não obrigatória. Caso contrário, as mudanças impostas gerarão resistência, paralisia, contestação e baixa efetividade. No caso do EM, portanto, se faz necessário pensar

¹ A pesquisa foi desenvolvida com apoio técnico e financeiro do Instituto Unibanco



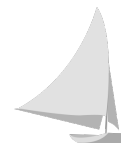
em instrumentos e estratégias de adesão dos atores estaduais ao Governo federal como em estratégias e instrumentos de indução e direcionamento da discricionariedade por parte dos atores hierárquicos dos vários entes.

Analisando o contexto de implementação das políticas de EM no período pré-Reforma (antes de 2016), pode-se dizer que havia duas características concomitantes: um contexto de implementação experimental e outro de implementação administrativa. O primeiro era reflexo das características federativas da educação, que geravam baixo conflito entre os atores e a alta ambiguidade das regras, garantindo que cada estado gestasse suas próprias soluções. O contexto de implementação administrativa aparecia também como uma característica da dinâmica federativa no Brasil, onde há uma tendência de indução por parte do governo federal (GF). Ela se caracteriza pela construção de políticas em nível federal, às quais estados e municípios podem aderir desde que sigam as regras definidas nacionalmente e prestem contas sobre o que foi realizado (Oliveira e Lotta, 2015). Assim, a característica central do contexto era de baixo conflito, já que havia estabilidade nas interações entre os diferentes atores, com alta autonomia para decidirem o que queriam fazer.

No entanto, a consequência desse contexto experimental em um país com alta diversidade e desigualdade é a produção da heterogeneidade na provisão de políticas de educação (Arretche, 2012). Onde há capacidades instaladas, os estados e municípios conseguem produzir soluções inovadoras, incluídas, adequadas ao local. Onde faltam capacidades, estados e municípios têm problemas de execução e não conseguem efetividade. Assim, essa heterogeneidade, por um lado, produzia experiências inovadoras e com alta efetividade, mas também produz resultados de baixa efetividade – baixo acesso e qualidade ruim. Resulta, como consequência, em uma desigualdade no acesso e na qualidade da educação (Abrucio, Franzese e Sano, 2010).

Para dar conta dos problemas de desigualdade, o GF passou a fortalecer as políticas de incentivo e indução, que tentavam diminuir problemas de desigualdade, induzindo a certos padrões de produção e resultado de políticas com o repasse de recursos específicos ao que foi definido nacionalmente (Abrucio, Franzese e Sano, 2010, Arretche, 2012). É o típico caso de cooperação intergovernamental descrito por May (1993). Havia tentativa de conseguir adesão induzindo ações padronizadas para construção de capacidades locais, criando um contexto de implementação administrativa (Matland, 1995), tentando diminuir a ambiguidade. Nessas estratégias segue-se o que foi colocado anteriormente para contextos *multi-layering* diminuírem ambiguidade e gerarem adesão à implementação: padronização do desenho das políticas; cooperação em torno de desenhos de políticas; criação de mensagens claras e de sistemas de incentivo e indução e desenvolvimento de capacidades nos entes subnacionais.

Em ambas as situações, o processo de mudanças do EM poderia ser mais gradual, considerando o baixo conflito. E era isso que os estados vinham vivendo, como apontado pelos técnicos estaduais entrevistados: processos de mudança da provisão de EM caracterizados por experimentação, tentativas pontuais, diálogos longos com os diversos atores e uma tentativa de produção de novos resultados, em geral, antecedendo a mudança institucional. A maioria dos governos estaduais estava vivenciando processos de mudanças por camadas, conversão e reinterpretação na implementação, desvios por mudanças no ambiente, sem terem que enfrentar uma mudança radical das leis (Mahoney e Thellen, 2010). E isso era possibilitado pelo ambiente relativamente estável, pelo domínio dos estados sobre a autonomia e formas de fazer e pela consolidação prévia de um ambiente experimental. Para citar alguns exemplos, era o caso do Espírito Santo, com reorganização curricular e experiências do mundo do trabalho desde 2007; o caso do Rio Grande do Sul, com novo currículo desde 2012, e do Rio de Janeiro, desde 2011; o caso do Ceará, com experiências de EMTI e ensino técnico profissional, além de reorganização curricular desde 2008, e do Pernambuco, com EMTI desde 2008 e experiências de flexibilização curricular desde 2012.



Mas em todos os estados havia algum tipo de mudança ocorrendo, mais ou menos pontual, e marcada por muito experimentalismo e heterogeneidade.

4. Reforma do Ensino Médio: mudança de contexto de implementação

Se o ambiente institucional até 2016 era marcado por relativa estabilidade e baixo conflito entre os atores, não se pode dizer o mesmo a partir de então. Em 2016 acontece o impeachment e entra no governo um presidente com baixa legitimidade social que propõe uma medida provisória depois aprovada na Lei 13.415/2017. Há, portanto, uma quebra do equilíbrio prévio, criando uma conjuntura crítica onde um ator muda o *status quo* e o ambiente de estabilidade (Baumgartner e Jones, 1999).

A lei em questão propõe alterações e regulamentações para o Ensino Médio por meio de novas redações dadas a artigos da LDB/96. Embora impliquem em várias mudanças do ponto de vista normativo, estas alterações não são automaticamente aplicáveis aos contextos locais: devem ser regulamentadas e depois implementadas pelos estados.

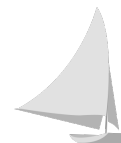
Embora proponha essas alterações em termos normativos, boa parte da Reforma não foi regulamentada na ocasião, não dando clareza sobre como as alterações ocorreriam. Ou seja, a lei cria não apenas um novo ambiente em termos de novos conflitos, como também muda o grau de ambiguidade, criando regras não interpretadas ainda e sem direcionamento de como sua execução se dará. Alguns exemplos desta situação são a paralisia que gerou a incerteza sobre a aprovação da parte de Ensino Médio da Base Nacional Comum Curricular e a falta de orientações para implementar itinerários formativos.

Assim, por um lado a Reforma deslocou o contexto da política para o alto conflito, na medida em que foi aprovada por um governo não legitimado por parte da sociedade e atropelando debates graduais anteriores. Por outro lado, a Reforma, por não ter sido ainda totalmente regulamentada e por criar mudanças não consensuadas, deslocou o contexto para alta ambiguidade. Temos, portanto, o deslocamento de um contexto que variava entre implementação experimental e implementação administrativa para um contexto de alta ambiguidade e alto conflito, denominado implementação simbólica, como demonstrado no quadro abaixo.

Vale lembrar que implementação simbólica é aquela em que em geral não se esperam resultados, considerando que o conflito impossibilita mobilização de atores e a alta ambiguidade impossibilita capacidade de ação. Ou seja, são os contextos com menor capacidade de produzir resultados efetivos. E, neste caso específico, há ambiguidade e conflito tanto em relação a meios como a fins, entendendo por meios o jeito de implementar e por fins o conteúdo concreto das mudanças no EM e dos contornos sobre a flexibilização. A ambiguidade pode ser proposital para deixar espaço para os estados. Mas, como algumas das mudanças requerem regulamentação, a ambiguidade tende a levar à inação. Como visto nas entrevistas, este foi o efeito em estados onde as mudanças do EM já estavam mais consolidadas e onde a Reforma exógena gerou uma paralisia, como no Rio de Janeiro, Pernambuco, Espírito Santo e Santa Catarina.

Importante ressaltar que esta ambiguidade e conflito também perpassam tanto as múltiplas camadas federativas como os níveis hierárquicos. Especialmente pensando no ambiente escolar, nível hierárquico mais baixo da implementação da política, mas onde está concentrado maior contingente de atores, o alto conflito e alta ambiguidade tendem a inviabilizar a implementação (Matland, 1995).

Esse diagnóstico só não opera quando analisamos as políticas de indução federativa que continuam acontecendo – agora vinculadas à Reforma do EM. É o caso, especialmente da Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI), que prevê o repasse de recursos do MEC para os estados e DF pelo prazo de 10 anos por escola. De acordo ainda com o conceito de cooperação intergovernamental apontado por



May (1995), o MEC cria condicionalidades para o repasse de recursos, que serão obrigatórios, caso as escolas atendam determinados critérios.

Ou seja, ao mesmo tempo em que houve um deslocamento da política geral para a zona de implementação simbólica (conflito e ambiguidade), há linhas específicas da política que permanecem numa lógica de implementação administrativa via sistemas de incentivo e indução (Matland, 1995; Arretche, 2012). Tendo em vista este novo contexto, a questão que fica é: como implementar uma mudança radical em um contexto de alta ambiguidade e alto conflito, considerando um contexto de múltiplas camadas e múltiplos níveis hierárquicos? Ou, em outras palavras, como a Reforma do EM poderá se materializar em mudanças concretas de ações por parte dos governos e não apenas nas linhas específicas de financiamento realizadas pelo Governo federal? Estas são questões a serem analisadas futuramente.

Considerações Finais

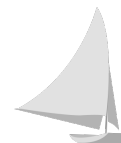
Este artigo teve como objetivo analisar os efeitos que uma mudança exógena pode provocar ao contexto de implementação de políticas públicas quando em ambientes institucionais complexos e federativos. A partir do caso da Reforma do EM de 2016/2017 analisamos como uma mudança exógena – provocada por mudança da coalizão do Governo federal – alterou o contexto de implementação dos níveis subnacionais (estados). Aumentando conflito e ambiguidade, a alteração de contexto levou os atores a um estado de implementação simbólica, no qual há paralisia e baixa capacidade de ação. A saída, portanto, se dá necessariamente alterando conflito e/ou ambiguidade, para que os atores possam voltar a tomar decisões e implementar as mudanças necessárias.

O caso é interessante justamente por mostrar como decisões em contextos federativos podem servir como mudanças exógenas e afetar contextos de implementação. Também reflete as complexidades de contextos de implementação *multi-level* e *multi-layering*, onde há vários atores presentes, com interesses diversos e necessidades de coordenação. Também demonstra como, nestes casos, os instrumentos de coordenação se tornam peça chave para a capacidade de efetivar decisões. Importante considerar que o artigo analisa um período específico do movimento de reforma e que tanto governos estaduais como o governo federal seguiram investindo de alguma forma nas estratégias de implementação, buscando diminuir conflitos e ambiguidades. Mas, considerando o momento de mudança governamental analisado, estas ações ainda não conseguiram alterar o contexto de implementação.

Com estas análises o artigo pretendeu contribuir tanto para a literatura de implementação de políticas públicas, como para a de educação. Também contribui para a literatura que discute reformas e mudanças no setor público. Empiricamente, também contribui para o entendimento do que tem acontecido pós Reformas do Ensino Médio e que causaram um grande impasse decisório.

Referências

- ABRUCIO, F.; FRANZESE, C.; SANO, H. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: Cunha et al. (Orgs.). Estado, instituições e democracia. Brasília: IPEA, 2010. v. 1, p. 177-212
- ARRETCHÉ, M. “Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas”. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. São Paulo: IEE/PUC, Cenpec, Cedac, 2001.
- ARRETCHÉ, Marta. “Democracia, federalismo e centralização no Brasil”. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz, 2012.
- BAUMGARTNER, F & JONES, B. “Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking” in Sabatier (ed.), Theories of the policy process, Oxford. 1999.
- _____. “Comparative Studies of Policy Dynamics”. Comparative Political Studies, 44 (8), 2011 (pp. 947-972).



- BREHM, JOHN, AND SCOTT Gates. 1997. Working, shirking, and sabotage: Bureaucratic response to a democratic public. Ann Arbor, MI: Univ. of Michigan Press.
- CAPELLA, A., BRASIL, F. & SUDANO, P. (2015). O estudo da agenda governamental: Reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. *Encontro Anual Da ANPOCS*, 1-4.
- FARIA, C. A. Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.
- GOGGIN, M; BOWMAN, A. O'M., LESTER, P. and O'TOOLE, Jr. "Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation", Glenview: Scott Foresman/Little, Brown. 1990.
- HECLO, H. 1978. "Issue Networks and the Executive Establishment." In A. King (ed.), *The New American Political System*. Washington: American Enterprise Institute
- HILL, M. "The Policy Process in the Modern State". London: Prentice Hall/ Harvester Wheatsheaf. 1997.
- HILL, M. and HUPE, P. "Implementation Research and the Fallacy of the Wrong Layer". Paper presented at the Fourth International Research Symposium on Public Management, Erasmus University, Rotterdam, The Netherlands, 10 – 11 April. 2000.
- HILL, M. and HUPE, P. "Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice". London: Sage Publications. 2002.
- HILL, M. and HUPE, P. "The multi-layer problem in implementation research." *Public Management Review*, 5:4, 471-490. 2003.
- Hill, M. and Varone, F. *The public policy process*. London: Routledge (seventh ed.). 2016.
- KISER, L. and OSTROM, E. "The Three Worlds of Action" in E. Ostrom (ed.) *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage Publications. 1982.
- LINDBLOM, C. "The Science of Muddling Through". *Public Administration Review*, 19:2 pp79 – 88. Lindblom, C. E. (1965).
- LOTTA, G. 2015. *Burocracia e Implementação de Políticas de Saúde*. Ed. Fiocruz, RJ.
- LOTTA, G., et al. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*. v. 69, n. 4 (2018).
- MAHONEY, J. e K. THELEN. 2010. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- MATLAND, R. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *JPART*, v. 5, n. 2, p. 145-174. 1995.
- MAY, P. 'Mandate Design and Implementation'. *Journal of Policy Analysis and Management*, 12:4 pp634 – 63, 1993.
- MAY, P. "Can Cooperation Be Mandated? Implementing Intergovernmental Environmental Management in New South Wales and New Zealand". *Publius*, 25:1 pp89 – 113. 1995.
- OLIVEIRA, V; LOTTA, G. "Qualificando a recentralização: repasses e relações intergovernamentais no Brasil. São Paulo: Anpocs, 2014.
- OSBORNE, D., & GAEBLER, T. (1998). *Reinventando o governo: Como o espírito empreendedor está transformando o setor público* (10ª ed.). Brasília, DF: MH Comunicação.
- PIERSON, P. "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics." *American Political Science Review* 94 (2): 251–267, 2000.
- PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation: how Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. University of California Press, 1973.
- RODRIGUES, D., & LOTTA, G. (2017). *Análise Do Processo De Implementação De Reformas Em Organizações Públicas: Os Casos Do Poupatempo E Do Detran -Sp*. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 22(72), 214–237.
- RODRIGUES, D. & JAYO, M. (2015). *Modernização administrativa em contexto subnacional: Estudo de caso do Detran-SP*. XVIII Semead. São Paulo, SP.
- ROTHSTEIN, B. *Bo Just Institutions Matter*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- SABATIER, P & JENKINS-SMITH, H. (1993), *Policy change and learning: the advocacy coalition approach*. Boulder, Westview Press.
- SEGATTO, C., & ABRUCIO, F.. (2016). A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, 21(65), 411–429.