

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Júlia Freitas Alves da Costa

AVALIAÇÃO DO DESENHO DO PROGRAMA DE ENSINO MÉDIO INTEGRAL DO
ESTADO DE MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE COM BASE NA TEORIA DA
MUDANÇA

Belo Horizonte

2019

Júlia Freitas Alves da Costa

AVALIAÇÃO DO DESENHO DO PROGRAMA DE ENSINO MÉDIO INTEGRAL DO
ESTADO DE MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE COM BASE NA TEORIA DA
MUDANÇA

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Marcos Arcanjo de Assis

Belo Horizonte
2019

C837a Costa, Júlia Freitas Alves da.
Avaliação do desenho do programa de ensino médio integral do estado de Minas Gerais [manuscrito] : uma análise com base na teoria da mudança / Júlia Freitas Alves da Costa. – 2019.
[8], 110 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientador: Marcos Arcanjo de Assis

Bibliografia: f. 106-112

1. Ensino médio _ Minas Gerais. 2. Educação – Políticas públicas – Minas Gerais. 3. Educação integral – Minas Gerais. I. Assis, Marcos Arcanjo de. II. Título.

CDU 37.046.14(815.1)

Júlia Freitas Alves da Costa

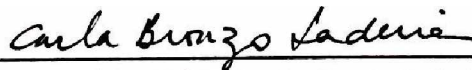
Avaliação do desenho do Programa de Ensino Médio Integral do estado de Minas Gerais: uma análise com base na Teoria da Mudança

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial de obtenção do título de bacharel em Administração Pública

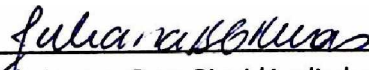
Aprovada na Banca Examinadora



Prof. Marcos Arcanjo de Assis (Orientador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Carla Bronzo Ladeira (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro



Prof. Juliana de Lucena Ruas Riani (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 26 de novembro de 2019

AGRADECIMENTOS

Mais do que um trabalho acadêmico, essa monografia simboliza o resultado dos quatro anos nos quais tive o privilégio de estudar na Fundação João Pinheiro. Desse modo, não poderia deixar de aqui agradecer àqueles que estiveram ao meu lado e cujo apoio foi indispensável ao longo dessa jornada.

Primeiramente, agradeço a Deus pelo dom da vida, pela proteção e por todas as bênçãos a mim concedidas.

Aos meus pais, Silvia e Danilo, pelo apoio incondicional, pelo amor, por sempre acreditarem em mim e por me inspirarem a ser cada dia melhor. Obrigada por serem minha base e por me apoiarem tanto. Eu amo vocês.

À minha irmã, Marina, por sempre estar ao meu lado, por todo suporte e carinho e por tornar BH um lar. Obrigada por ser minha companheira para todas as horas.

Ao Marcos, por toda atenção, cuidado, carinho e dedicação. Ser orientada por você foi uma enorme honra e serei eternamente grata pelo seu apoio.

À toda equipe da Coordenação de Ensino Médio Integral da SEE-MG, por me receberem tão bem e por me ensinarem tanto. Em especial ao Bruno, que me tutorou durante o processo de estágio, pela confiança e oportunidades. Espero um dia reencontrá-los ao longo de minha trajetória profissional.

À João Pinheiro Jr., em especial minhas equipes do RH, por todos os ensinamentos e por terem me permitido vivenciar essa experiência incrível. Obrigada por me ensinarem o significado de entrega e responsabilidade.

À minha família e amigos que, mesmo à distância, sempre estiveram presentes e torceram por mim. Obrigada pelo carinho, pelo suporte e por significarem tanto.

Aos colegas e amigos do CSAP, por me acompanharem durante essa experiência e por todos os momentos compartilhados. Obrigada por tornarem o meu dia-a-dia mais leve e a FJP um lugar tão especial.

A todos os funcionários, pesquisadores e corpo docente da Fundação João Pinheiro pela dedicação e empenho imprimidos em nossa formação. Obrigada pelo acolhimento e por compartilharem tantos ensinamentos.

A todos aqui mencionados e tantos outros que torceram por mim, o meu mais sincero muito obrigada!

RESUMO

Diante da complexidade dos problemas sociais, as políticas públicas surgem como uma estratégia do Estado para responder a determinada demanda da sociedade, visando à melhoria do seu bem-estar. Em Minas Gerais, o Programa de Ensino Médio Integral constitui uma política pública que visa amenizar os atuais desafios do ensino médio, relacionados ao fluxo escolar, à permanência dos estudantes e à qualidade da educação ofertada. O objetivo geral do presente trabalho consiste em avaliar em que medida o desenho desse programa se mostra adequado para responder às problemáticas que visa combater. Para tanto, foi realizada uma análise com base da Teoria da Mudança da política pública em questão, possibilitada a partir da estruturação de seu Mapa de Processos e Resultados. A presente pesquisa se classifica como descritiva e possui abordagem qualitativa. Foram utilizados como procedimentos de coleta de dados a observação direta, a revisão bibliográfica, a análise documental e a realização de entrevistas com os gestores do programa. Os resultados encontrados demonstram que, no geral, o desenho do programa se mostra alinhado às mudanças que pretende realizar, no entanto, algumas adaptações ainda são necessárias para garantir a adesão da comunidade escolar a tal proposta, bem como assegurar o acesso dos estudantes ao ensino médio.

Palavras-chave: educação integral, ensino médio, avaliação, política pública, teoria da mudança, Minas Gerais.

ABSTRACT

Due to the complexity of social problems, public policies emerge as a state-created strategy to respond to certain demands of society, aiming at improving the general well-being. In Minas Gerais, the Full-time High School Program is a public policy intended to ease the prevalent challenges presented during high school related to student flow, school evasion and the quality of education provided. The goal of this paper is to evaluate to what extent the design of this program proves to be adequate to answer the problems that it hopes to combat. In order to do that, the policy in question was analyzed using the Theory of Change through a structuring of its Process and Results Map. This is a descriptive research with a qualitative approach. The data collection procedures used were direct observation, literature review, document analysis and interviews with program managers. In general, the results show that both the program's design and its intended changes are well-aligned. However, some adaptations prove to be necessary to ensure the community's adherence to such policies and proposals, as well as to ensure students' access to high school education.

Keywords: full-time education, high school, evaluation, public policy, theory of change, Minas Gerais.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE – Análise Custo-Efetividade
ASB - Auxiliar de Serviços de Educação Básica
BNCC – Base Nacional Comum Curricular
CIC – Campo de Integração Curricular
CIEPs – Centros Integrados de Educação Pública
EEB – Especialista de Educação Básica
EJA – Educação de Jovens e Adultos
EMI – Ensino Médio Integral
EMII- Ensino Médio Integral e Integrado
EMTI – Ensino Médio em Tempo Integral
Enem – Exame Nacional do Ensino Médio
EVCA – Escola Viva Comunidade Ativa
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
ICE – Instituto de Corresponsabilidade pela Educação
Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MaPR – Mapa de Processos e Resultados
MEC – Ministério da Educação
OPNE – Observatório do Plano Nacional da Educação
PME – Programa Mais Educação
PNE – Plano Nacional da Educação
SEB – Secretaria de Educação Básica
SEI – Sistema Eletrônico de Informações
SEE-MG – Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais
SEEs – Secretarias Estaduais de Educação
Simade – Sistema Mineiro de Administração Escolar
SER – Superintendência Regional de Educação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 A AVALIAÇÃO DE DESENHO SEGUNDO O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	13
2.1 Políticas públicas: decisões e ações para geração de valor	13
2.2 O Ciclo de Políticas Públicas.....	14
2.3 Avaliação de Políticas Públicas: conceitos, funções e classificações	18
2.4 A Avaliação de Desenho: conceitos e instrumentos	23
3 POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INTEGRAL NO BRASIL: CONTEXTUALIZAÇÃO E MARCOS LEGAIS.....	29
3.1 Breve histórico das políticas educacionais no Brasil	29
3.2 Os desafios recentes do Ensino Médio brasileiro e a educação integral como resposta.....	32
3.3 Políticas Públicas de Educação Integral e o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.....	37
4 A EDUCAÇÃO INTEGRAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS	43
5 O DESENHO DO PROGRAMA DE ENSINO MÉDIO INTEGRAL DE MINAS GERAIS: PROBLEMA, MUDANÇA E ESTRATÉGIAS.....	49
5.1 Nota metodológica.....	49
5.2 O que os gestores dizem sobre o desenho do Programa Ensino Médio Integral?	51
5.3 Qual situação problemática o Programa de Ensino Médio Integral pretende alterar?	58
5.4 O Mapa de Processos e Resultados (MaPR) do Programa Ensino Médio Integral	63
5.4.1 Contexto	66
5.4.2 Recursos	67
5.4.3 Atividades e produtos.....	69
5.4.4 Resultados e impactos	84
5.5 Considerações acerca do encadeamento lógico do Programa: o desenho é consistente?	87

5.5.1	Relação entre recursos e atividades	89
5.5.2	Elo entre atividades e produtos	90
5.5.3	Relação entre produtos e resultados.....	91
5.5.4	Relação entre resultados e impactos	97
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	102
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	106
	GLOSSÁRIO.....	113
	APÊNDICE A	114
	APÊNDICE B	116

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal da República de 1988 reconhece, em seu art. 205, a educação como direito de todos e dever da família e do Estado. Para efetivar sua responsabilidade frente tal garantia, o Estado deve formular políticas públicas que visem a oferta de educação básica pública, gratuita e de qualidade para a população. Pode-se dizer que, nos últimos anos, o Brasil avançou muito nesse sentido, principalmente no que diz respeito à ampliação do acesso ao ensino público. No entanto, muitos ainda são os desafios para a garantia desse direito a toda população brasileira.

Apesar de presentes em todos os níveis de ensino, tais desafios são ainda maiores no ensino médio. Em 2015, a taxa de atendimento escolar dos jovens entre 15 e 17 anos correspondeu a 84,3%. No entanto, apenas 62,7% dos estudantes dessa faixa etária estavam matriculados no ensino médio (OPNE, 2019). Em 2018, segundo dados do Censo Nacional da Educação, a taxa de abandono desse nível de ensino correspondeu a 6,1%, número quatro vezes maior do que a do ensino fundamental. Ademais o Ideb do ensino médio apresentou uma evolução pouco significativa ao longo dos anos, saindo de 3,4 em 2005 para 3,8 em 2017 (OPNE, 2019). Nota-se, desse modo, que o ensino médio enfrenta desafios relacionados ao fluxo escolar e aos baixos resultados de aprendizagem.

Diante desse cenário e do reconhecimento de um problema público nesse nível de ensino, o Ministério da Educação lançou em 2017 o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, que tem como objetivo apoiar a implementação da educação integral nesse nível de ensino por meio do repasse de recursos às secretarias estaduais de educação (BRASIL, 2017). Tal modalidade constitui uma concepção mais ampla de educação e visa o desenvolvimento dos estudantes em suas diversas dimensões (intelectual, física, emocional, social e cultural) por meio da realização de atividades interdisciplinares e não meramente acadêmicas, envolvendo o contato com a arte, a cultura, a ciência, o esporte e o lazer (CENTRO DE REFERÊNCIAS EM EDUCAÇÃO INTEGRAL, 2019; OPNE, 2019).

Em Minas Gerais, a educação integral já vinha sendo adotada como política pública no ensino fundamental há mais tempo. A política pública de ensino médio integral, por sua vez, teve início somente em 2017 a partir da adesão da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE-MG) ao programa de fomento criado

pelo governo federal. Após dois anos de execução da política no estado, foram identificados diversos desafios inerentes a sua rotina de operação, o que levou à decisão pela reformulação de seu desenho.

Diante de tal reformulação, objetivo geral do presente trabalho consiste em analisar a consistência lógica do novo desenho do Programa de Ensino Médio Integral de Minas Gerais a fim de verificar se suas ações e propostas são adequadas para responder à situação problemática que visa combater ou amenizar. Para amparar o alcance desse objetivo, são definidos como objetivos específicos:

- a) Revisar as perspectivas teóricas acerca dos conceitos e tipologias de avaliação e do ciclo de políticas públicas;
- b) Contextualizar a trajetória das principais políticas relacionadas à educação integral no Brasil e em Minas Gerais;
- c) Analisar o diagnóstico que ensejou a criação Programa de Ensino Médio Integral a fim de delimitar a situação problemática que visa combater;
- d) Evidenciar a Teoria da Mudança da política por meio da estruturação de seu Mapa de Processos de Resultados;
- e) Avaliar a consistência lógica do novo desenho da política a fim de evidenciar a existência ou não de encadeamento lógico entre ele e a situação problemática que o originou;
- f) Propor possíveis caminhos para o aprimoramento do desenho da política.

Para o alcance desses objetivos, será realizada uma avaliação do desenho do Programa de Ensino Médio Integral de Minas Gerais com base em sua teoria da mudança, evidenciada a partir da elaboração do seu Mapa de Processos e Resultados (MaPR), instrumento proposto por Jannuzzi (2016), que

demonstra a cadeia relacional de como, em dado **contexto**, os insumos aportados viabilizam a realização de atividades nos programas que, por sua vez, geram ‘entregas’ na forma de produtos, serviços e benefícios. Sob certas **condições**, esses últimos produzirão resultados concretos para os públicos-alvo do programa e impactos mais gerais na sociedade (JANNUZZI, 2016, p. 20).

Atualmente, o programa conta com duas modalidades de ensino: o propedêutico e o integrado ao ensino técnico. No entanto, somente o ensino médio

integral propedêutico será objeto de análise dado que a outra modalidade ainda está em processo de reformulação, o que impossibilita seu estudo.

Para a realização da análise em questão, foram utilizados como procedimentos metodológicos a revisão bibliográfica, a análise documental e a pesquisa de campo. A revisão bibliográfica teve como objetivo sistematizar o conhecimento acumulado sobre o tema de políticas públicas a fim de resgatar conceitos relevantes, identificar a avaliação no ciclo de vida dos programas sociais e descrever seu diferentes tipos e possibilidades de utilização. A análise documental abarcou os marcos legais relacionados à educação integral e ao ensino médio com o intuito de evidenciar a trajetória dessas políticas no Brasil e em Minas Gerais e o contexto no qual estão inseridas atualmente. A pesquisa de campo envolveu observação direta e realização de entrevistas, e será mais bem detalhada no Capítulo 5.

A análise aqui pretendida se mostra relevante na medida em que permite a identificação de erros lógicos na concepção do programa, tornando possível corrigi-los antes mesmo do seu estágio avançado de implementação. Ademais, a avaliação de desenho é fundamental para garantir a qualidade dos demais tipos de avaliações e do monitoramento das políticas públicas. De acordo com Cavalcanti (2006, *sp*), “para monitorar é imprescindível que o problema esteja bem definido, bem como as ações estejam bem desenhadas e programadas, identificadas por indicadores claros e objetivos, possíveis de serem trabalhados”. A avaliação de desenho, ao evidenciar a cadeia lógica de uma intervenção, contribui para a clareza de tais definições.

Ademais, conforme destaca Parente, inúmeras políticas de educação integral já “foram formuladas, implementadas, deixaram de existir e sequer foram avaliadas” (PARENTE, 2018, p. 429), o que impossibilita, ou ao menos dificulta, a obtenção de aprendizagem para a elaboração e execução de políticas semelhantes. Nesse sentido, espera-se que a presente pesquisa possa contribuir para o preenchimento dessa lacuna, bem como servir como insumo para a reformulação do ensino médio integral integrado ao ensino técnico de Minas Gerais, que ainda não foi concluída.

O presente trabalho é composto por cinco capítulos, além desta Introdução. No segundo capítulo, será apresentada uma revisão bibliográfica acerca da avaliação de políticas públicas, seu ciclo de vida, suas funções e principais possibilidades de utilização. No terceiro, será apresentado um breve histórico das políticas educacionais

e da educação integral no Brasil. No quatro, será apresentada a trajetória da educação integral em Minas Gerais, bem como os principais marcos legais que regem tal modalidade de ensino atualmente. O quinto capítulo, por sua vez, é o mais extenso do trabalho e engloba a apresentação da metodologia utilizada na presente pesquisa, dos resultados das entrevistas, do diagnóstico que ensejou a criação do programa, do Mapa de Processos e Resultados elaborado e das sugestões para o aprimoramento da política. Por fim, o quinto, e último, capítulo destina-se à realização de uma síntese dos resultados encontrados.

2 A AVALIAÇÃO DE DESENHO SEGUNDO O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O presente capítulo destina-se à apresentação do arcabouço teórico-conceitual que embasa a realização deste trabalho. Para tanto, está estruturado da seguinte maneira: a primeira seção destina-se à conceituação das políticas públicas; a segunda apresenta o seu ciclo de vida e as necessidades de informações existentes em cada um de seus estágios; a terceira destina-se à caracterização da avaliação de políticas públicas e à apresentação das suas diversas tipologias de classificação; a quarta, e última, tem como foco a avaliação de desenho, seus diferentes conceitos e instrumentos.

2.1 Políticas públicas: decisões e ações para geração de valor

As sociedades modernas possuem como uma de suas principais características a diferenciação social. Em meio a indivíduos com diferentes atributos (renda, escolaridade, religião, entre outros), ideias, valores e interesses, a realidade se torna complexa e os conflitos se mostram frequentes, sendo necessário administrá-los. O meio mais viável para lidar com tais divergências é a política, que “consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução de conflitos quanto a bens públicos” (RUA, 1997, p. 1).

A partir da política (politics), surgem as políticas públicas (policies) que compreendem “o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores” (RUA, 1997, p. 1). Destaca-se, no entanto, que políticas públicas e decisões políticas não são conceitos sinônimos. Uma política pública, para se concretizar, necessita de uma série de decisões políticas. Estas, por sua vez, consistem na escolha de uma alternativa dentre as opções existentes para atender um fim determinado a partir dos meios disponíveis. Ou seja, apesar de toda política pública nascer de decisões políticas, nem toda decisão gera uma política pública (RUA, 1997).

Secchi (2017) compreende que as políticas públicas nascem para fazer oposição a um problema público, ou seja, a uma situação indesejada para qual é possível vislumbrar possibilidades de melhorias. Elas são, dessa forma, um conjunto de ações do governo que tem como objetivo responder a determinada demanda social com o intuito de aprimorar o bem-estar da sociedade.

Celina Souza, por sua vez, entende as políticas públicas como o meio pelo qual “governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em

programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 26). Segundo a autora, as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades de modo que a área se torne território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos. Como campo do conhecimento, portanto, a política pública busca ao mesmo tempo colocar o governo em ação e/ou analisar essas ações de modo a propor mudanças quando se fizer necessário.

Apesar das variações do termo, Saravia (2006) destaca que a maioria dos conceitos de políticas públicas são construídos a partir de quatro componentes: o institucional, o decisório, o comportamental e o causal. O componente institucional demarca que a política pública é decidida por autoridades formais no âmbito de suas competências. O decisório determina que as políticas derivam de um conjunto/sequência de decisões, relativas à escolha de fins e/ou meios, em determinada situação, como resposta a problemas e necessidades. O componente comportamental implica na escolha entre ação ou inação, entre fazer algo ou não fazer nada. Por fim, a partir do componente causal, as políticas públicas representam os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.

Em síntese, a política pública

é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p. 29).

2.2 O Ciclo de Políticas Públicas

Para que as políticas públicas se concretizem, são necessárias diversas etapas que podem ser teoricamente esquematizadas na ideia de um ciclo de vida. Apesar de assumir configurações e percepções distintas na literatura, no geral, os ciclos englobam três etapas fundamentais: a formulação, a implementação e a avaliação. Mesmo que, na realidade, tal ciclo não ocorra de forma ordenada e sequenciada como descrito na teoria, sua representação em etapas se mostra importante para analisar as informações e demais condições necessárias para a execução da política (SECCHI, 2017; SOUZA, 2006).

A primeira etapa do ciclo de uma política pública consiste na **identificação de um problema público**. Geralmente, tal identificação é feita pelos próprios grupos afetados, pelos meios de comunicação, ou por grupos que possuam sensibilidade com

a causa e pode derivar de três situações: da deterioração do *status quo* (quando o ambiente público sofre algum dano), do vislumbamento de uma possibilidade de melhoria (quando a situação ideal se afasta do *status quo* por meio de uma melhoria, como avanços tecnológicos) e da mudança da percepção das pessoas (quando a situação permanece a mesma, mas a compreensão acerca dela se altera) (SECCHI, 2017).

Em seguida, o problema deve ser reconhecido como merecedor de uma intervenção pública por meio da sua **inclusão na agenda política**. A agenda consiste no conjunto de temas prioritários do governo em um dado momento e sua formação é, normalmente, um processo conflituoso que envolve pressões e interesses de diversos agentes, como sindicatos, partidos políticos, imprensa, movimentos sociais, entre outros (SECCHI, 2017; SOUZA, 2006).

De acordo com Kingdon (1995), a entrada de determinado tema na agenda é favorecida a partir da combinação de três fatores: o reconhecimento de uma situação problemática, a existência de possíveis desenhos de política pública para solucioná-lo e o alinhamento com a vontade política dos governantes. Tais fatores derivam de fluxos com diferentes dinâmicas, no entanto, quando eles se encontram, cria-se uma janela de oportunidade para a inserção do tema na agenda. Segundo o autor,

A probabilidade que um item tem de tornar-se prioritário numa agenda de decisões aumenta significativamente se todos os três elementos – problema, proposta de políticas públicas e receptividade na esfera política – estiverem ligados em um único pacote. Por outro lado, conexões parciais têm menos chances de ganhar prioridade dentro de uma agenda de decisões (KINGDON, 1995, p. 226).

Com a agenda formada, tem início o processo de **formulação** de alternativas. Tal etapa engloba o diagnóstico do problema e a proposição de possíveis alternativas para seu enfrentamento. É o momento no qual são pensadas as intervenções programáticas para responder às questões priorizadas (SECCHI, 2017). Jannuzzi (2016) destaca que a forma como os programas são desenhados depende da visão que seus formuladores possuem acerca do problema e dos instrumentos necessários para intervir nele. Assim sendo, uma mesma situação pode gerar desenhos distintos de políticas. Cabe ressaltar que, na visão clássica do ciclo de políticas públicas, que o entende como um processo linear, essa fase assume posição superior às etapas que a sucedem, nas quais todos os erros são tidos como resultantes de desvios do que fora formulado.

Terminada a etapa da formulação, diante das diversas alternativas elaboradas, chega o momento da **tomada de decisões**. Nesta etapa, a participação de agentes não pertencentes ao governo se reduz e as decisões são tomadas por gestores e dirigentes mais diretamente relacionados à temática da política. Aqui, são decididos e analisados fatores como custos, cobertura, impactos e viabilidade operacional e econômica do programa (JANNUZZI, 2016).

Destaca-se que a análise que o presente trabalho pretende realizar se insere nesses primeiros estágios do ciclo de vida da política pública. Para analisar a consistência lógica do Programa de Ensino Médio Integral de Minas Gerais, serão utilizadas ferramentas que permitem a análise da congruência entre as ações e estratégias propostas na etapa de formulação com o problema público identificado no início do ciclo. Os resultados de tal análise servem como um importante insumo para a tomada de decisão dado que permite a identificação de possíveis correções a serem realizadas, bem como demonstra a compatibilidade da(s) alternativa(s) proposta(s) com os objetivos que se pretende alcançar.

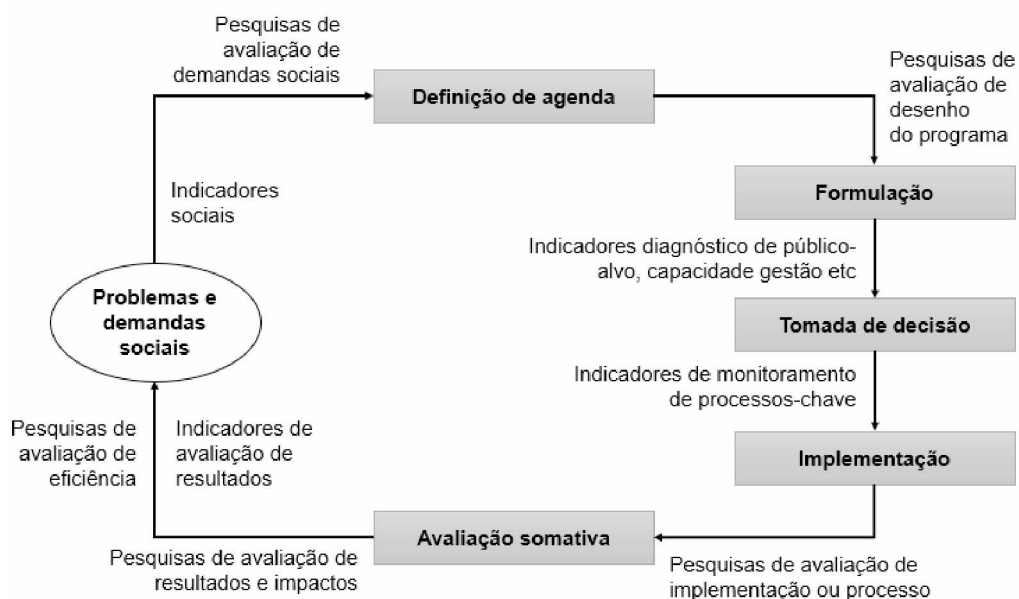
Após a tomada de decisões, se inicia a **implementação** da intervenção escolhida. Nessa fase, a política começa a ser executada: as ações saem do papel e os recursos são alocados com vistas a atingir os objetivos anteriormente definidos. Cabe destacar que, na visão clássica do ciclo de políticas públicas, tal etapa é tida como uma fase em que simplesmente se coloca em prática as estratégias definidas pelos formuladores. Tal visão se mostra limitada dado que não considera a discricionariedade dos agentes implementadores acerca de decisões que impactam diretamente o programa (JANNUZZI, 2016; SECCHI, 2017).

Por fim, a **avaliação** representa a última etapa do ciclo, na qual são analisados os resultados e os impactos da política pública a fim de decidir sobre a continuidade ou não do programa (SECCHI, 2017, SOUZA, 2006). Jannuzzi (2016) ressalta que a avaliação enquanto etapa do ciclo consiste na **avaliação somativa**, que se difere das atividades de monitoramento e avaliação que podem ocorrer em qualquer momento do ciclo. Segundo ele, enquanto a primeira se presta ao objetivo de amparar ou não a continuidade do programa, a segunda se concretiza por meio de sistemas de indicadores e de pesquisas avaliativas.

Para os autores que discutem sobre o ciclo, o processo de produção de políticas públicas não ocorre de maneira sequencial e ordenada conforme esquematizado, na medida em que os elas vão se adaptando a novos problemas,

demandas e pressões de grupos afetados ou interessados no decorrer de sua execução. No entanto, reconhecem que a sistematização do ciclo é interessante para delimitar perspectivas analíticas e necessidades de informações e avaliações específicas de cada estágio. A figura a seguir ilustra tais necessidades.

Figura 1: Demanda de Indicadores e de Pesquisas de Avaliação segundo estágio do programa no ciclo



Fonte: JANNUZZI (2016, p. 38)

Para a definição da agenda, são necessários estudos e indicadores sociais para dimensionar a demanda em análise (fome, pobreza, desempenho escolar etc.). Já para a formulação de alternativas, informações mais específicas sobre o público-alvo são fundamentais para que as soluções propostas venham a atender as necessidades dos segmentos almejados. Na implementação, por sua vez, é preciso dispor de informações periódicas que permitam o acompanhamento dos processos-chave do programa. Por fim, na avaliação somativa, são necessários estudos que permitam mensurar os avanços proporcionados pelo programa (JANNUZZI, 2016). Nota-se, nesse sentido, que para cada estágio do programa, diferentes tipos de informações se fazem necessárias.

Ademais, a partir da Figura 1, é possível perceber também que pesquisas avaliativas podem ser realizadas ao longo dos diferentes estágios do programa, assumindo configurações e objetivos distintos. Tais configurações e demais características da avaliação de políticas públicas serão tratadas na seção a seguir.

2.3 Avaliação de Políticas Públicas: conceitos, funções e classificações

Não há, na literatura, um consenso acerca da definição de avaliação de políticas públicas, sendo variadas as interpretações existentes acerca deste termo. Garcia (2008), a partir da contribuição de diversos autores, define avaliação como “a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos” (GARCIA *apud* TREVISAN E VAN BELLEN, 2008, p. 536).

Cavalcanti (2006) acrescenta mais uma dimensão a esse conceito, ao definir a avaliação de políticas públicas como um “instrumento imprescindível para o conhecimento da viabilidade de programas e projetos, para o redirecionamento de seus objetivos, quando necessário, ou mesmo, para a reformulação de suas propostas ou atividades” (CAVALCANTI, 2006, p. 14).

Souza, por sua vez, destaca que avaliar consiste em

indicar se uma dada política está contribuindo para uma desejável quantidade e distribuição de bem-estar (Figueiredo e Figueiredo, 1986) e se essa política está promovendo mudanças nos sistemas econômico e social destinadas a alcançar os resultados desejados (SOUZA, 2002, p. 22).

Tendo como base as definições aqui apresentadas, a concepção de avaliação de políticas públicas a ser adotada neste trabalho consiste em: um processo que visa analisar, quantitativa e qualitativamente, em que medida determinada iniciativa se mostra/mostrou capaz de gerar os resultados e as mudanças por ela pretendidas. Ela pode ocorrer em qualquer momento do ciclo de vida de uma política, sendo utilizada como ferramenta de controle social, mecanismo de busca pela eficiência e instrumento balizador para a tomada de decisões.

Nessa concepção, são destacadas três importantes funções da avaliação. A primeira delas diz respeito ao papel das avaliações como instrumentos democráticos de transparência e de controle social. Tal papel se concretiza na medida em que, a partir da publicização de seus resultados, as avaliações permitem que a população tome conhecimento acerca dos critérios que embasaram as decisões referentes à política pública, bem como o que esperar dela em termos de metas e resultados. Tendo acesso a essas informações, é possível que os cidadãos realizem

um controle mais efetivo sobre a atuação estatal e façam as devidas cobranças de seus representantes (ARRETCHE, 1998).

A segunda função refere-se à avaliação como mecanismo de busca pela eficiência.

Como a demanda da sociedade é crescente, o desafio do governo para esta e as próximas gerações não é apenas conter a expansão do gasto público mas também avaliar em que pontos ele é pouco produtivo, com o propósito de procurar fazer mais com menos recursos e priorizando a efetividade e a eficiência das políticas públicas (IPEA, 2018, p. 11).

Nesse sentido, a avaliação, por meio de análises técnicas, pode gerar insumos para que o Estado consiga realizar a melhor alocação dos escassos recursos disponíveis.

Por fim, a terceira função das avaliações consiste na possibilidade de utilizá-las como instrumentos para a tomada de decisões a partir do fornecimento de informações úteis e confiáveis. Tais decisões podem se referir a aspectos relativos à continuidade ou não do programa e às necessidades de aperfeiçoamento da política ao longo de sua execução. Destaca-se, no entanto, que diversos podem ser os usos da avaliação, não sendo ela restrita apenas ao processo decisório.

Faria (2005) destaca quatro tipos distintos de utilização dos resultados das pesquisas avaliativas: o instrumental, o conceitual, o como instrumento de persuasão e o para o esclarecimento. O uso instrumental consiste justamente no auxílio para a tomada de decisões. O conceitual ocorre quando a avaliação altera a maneira como os técnicos compreendem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa. O uso como instrumento de persuasão se concretiza quando os resultados da avaliação são utilizados para angariar apoio para uma posição que os tomadores de decisão já possuem acerca da política. Por fim, o uso para o esclarecimento ocorre quando há alterações nas crenças e na forma de atuação das instituições por meio do acúmulo de conhecimento oriundo de diversas avaliações (FARIA, 2005).

Além das diferentes possibilidades de utilização, as avaliações possuem também diversas classificações, tais como: conforme o agente que avalia, conforme a natureza de avaliação, conforme o momento de realização e conforme o ciclo de programas.

Conforme o agente que avalia, as avaliações podem ser classificadas em: externas, quando realizadas por especialistas de fora da instituição responsável pelo

programa; e internas, quando realizadas pela própria instituição. Ambos os tipos possuem vantagens e desvantagens. Enquanto a avaliação externa se mostra mais isenta e imparcial, ela conta também com maior dificuldade de acesso aos dados e maior resistência. A avaliação interna, por sua vez, possui maior facilidade de acesso aos dados e menor resistência, mas conta com certa perda de objetividade dado que é realizada por aqueles que executam o programa (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008; JANNUZZI, 2016).

No que diz respeito à natureza, as avaliações podem ser classificadas em prospectivas, formativas ou somativas. As avaliações prospectivas são aquelas destinadas a verificar a factibilidade de sucesso dos programas. Já as avaliações formativas são focadas no funcionamento e na gestão do programa e são, portanto, desenvolvidas durante o processo de implementação. As avaliações somativas, por sua vez, são efetuadas quando o programa já está sendo executado há algum tempo ou já foi encerrado com o intuito de verificar as metas e os resultados alcançados. (CANVALCANTI, 2006; TREVISAN; VAN BELLEN, 2008; JANNUZZI, 2016).

Conforme ao momento de realização, as avaliações podem ser *ex ante* ou *ex post*. As avaliações *ex ante* são realizadas antes do início de um programa e geralmente tem o intuito de subsidiar a decisão de implementá-lo ou não ou de auxiliar na formulação do programa. As avaliações *ex post*, por sua vez, ocorrem quando o programa já está sendo executado ou ao seu final. Esse tipo de avaliação pode servir como base para decisão sobre a continuidade ou não do programa, bem como para o seu aperfeiçoamento (JANNUZZI, 2016; TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

Por fim, as avaliações também podem ser classificadas segundo as necessidades de informações do estágio em que o programa se encontra no seu ciclo de vida, classificação importante para este trabalho, conforme será discutido a seguir.

No momento de inclusão do problema na agenda pública, é possível avaliar se o programa responde a uma demanda social efetivamente existente por meio de uma “Avaliação de Demandas Sociais” ou “Avaliação Diagnóstica”. Tendo sido constatado que a política responde a um problema realmente existente, torna-se necessário investigar a teoria de mudança social sobre a qual o programa se assenta por meio de uma “Avaliação de Desenho”. Após o início da implementação da política, por sua vez, é possível realizar uma “Avaliação de Processos” para compreender quais os problemas críticos que afetam o funcionamento do programa e o atingimento de seus objetivos a fim de promover as correções necessárias. Em seguida, é possível

avaliar também os resultados concretos da intervenção e seus impactos sociais mais abrangentes por meio das “Avaliações de Resultados e de Impactos”, respectivamente. Ao final, tendo o programa já passado por todos os demais tipos de avaliação, torna-se possível realizar a Avaliação da Eficiência ou de Custo-Efetividade para “responder se o custo do programa se sustenta para escalas mais amplas de operação ou se os efeitos sociais obtidos são maiores que os de outros tipos de intervenção” (JANNUZZI, 2016, p. 53).

O quadro a seguir sintetiza as diferentes classificações de avaliação de políticas públicas apresentadas:

Quadro 1: Síntese das tipologias de classificação da avaliação de políticas públicas

Critério de Classificação	Categorias	Descrição
Agente que avalia	Externa	Realizada por especialistas externos à instituição responsável pelo programa.
	Interna	Realizada por agentes pertencentes à instituição responsável pelo programa.
Natureza	Prospectiva	Destina-se à verificação da factibilidade de sucesso do programa.
	Formativa	Destina-se à análise do funcionamento e da gestão do programa e ocorre, portanto, durante sua implementação.
	Somativa	Destina-se à verificação do alcance das metas e dos resultados e ocorre, portanto, quando o programa já está sendo executado há algum tempo ou já foi encerrado.
Momento de realização	<i>Ex-ante</i>	Realizada antes do início do programa.
	<i>Ex-post</i>	Realizada quando o programa já está sendo executado ou ao seu final.
Ciclo de vida do programa	Avaliação de Demanda Social ou Avaliação Diagnóstica	Analisa se o programa responde a uma demanda social efetivamente existente.
	Avaliação de Desenho	Analisa a teoria da mudança social na qual o programa se assenta.
	Avaliação de Processos	Analisa os problemas críticos que afetam o funcionamento do programa a fim de promover as correções necessárias.
	Avaliação de Resultados e de Impactos	Analisa os resultados concretos da intervenção e seus impactos sociais mais abrangentes.
	Avaliação da Eficiência ou de Custo-Efetividade	Analisa se o custo do programa se sustenta para escalas mais amplas de operação ou se os efeitos sociais obtidos são maiores que os de outros tipos de intervenção.

Fonte: CANVALCANTI, 2006; TREVISAN; VAN BELLEN, 2008; JANNUZZI, 2016.

O presente trabalho realizará a avaliação do desenho do Programa de Ensino Médio em Tempo Integral de Minas Gerais e, por isso, tal tipo de avaliação será revisado mais a fundo na próxima seção.

2.4 A Avaliação de Desenho: conceitos e instrumentos

O desenho de uma política pública “envolve um esforço de sistematizar ações eficientes e eficazes, com a aplicação do conhecimento de meios políticos para a adoção de instrumentos que permitam o atingimento de objetivos, resultados e metas dentro de contextos políticos específicos” (HOWLETT *apud* IPEA, 2018). Para auxiliar tal processo, as avaliações de desenho são de grande valia. Como um tipo de avaliação *ex ante* e prospectiva, a análise do desenho de determinada política permite não apenas gerar maior clareza na relação entre o diagnóstico do problema e os meios e estratégias a serem adotados para o alcance dos objetivos esperados, como também analisar a factibilidade de sucesso de um programa frente a outras propostas de intervenção. Destaca-se que não existe um único modelo de Avaliação de Desenho, podendo seu formato variar de acordo com os objetivos que se pretende alcançar.

Caso o objetivo da avaliação seja a escolha de uma proposta de intervenção entre alternativas existentes, é possível realizar uma Análise Custo-Efetividade (ACE). Tal análise permite comparar os custos de um projeto com os benefícios dele resultantes. Os custos incluem os recursos que o projeto demandará ao longo de toda sua vida útil e os benefícios resultantes dizem respeito aos fins socialmente desejáveis que se pretende alcançar. Segundo Quade (*apud* JANNUZZI, 2016, p. 196), a ACE

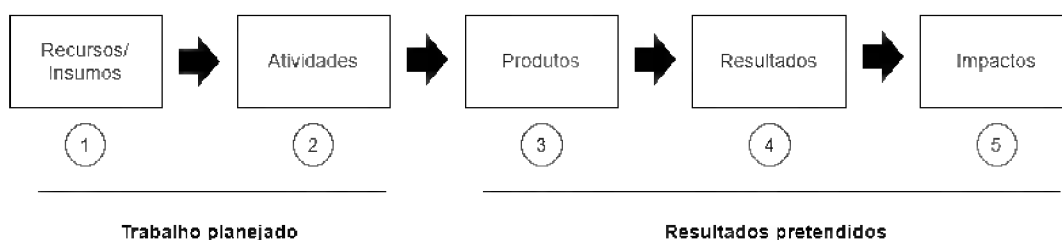
Pode fornecer não só a informação dos menores custos para alcançar certo objetivo dado, mas também pode proporcionar dados sobre os custos ou preços de alcançar diferentes objetivos, ou conjuntos de objetivos, mediante diferentes sistemas alternativos, para que aquele que toma as decisões esteja melhor preparado para escolher entre as distintas possibilidades sobre a base de seu sistema de preferências (QUADE *apud* JANNUZZI, 2016, p. 196).

Outra forma de se realizar a análise do desenho de uma política pública é por meio da Teoria da Mudança. De acordo com Moreira e Silveira (2018, p. 90), os programas se baseiam, fundamentalmente, em cadeias hipotéticas sobre a melhoria social almejada em dada situação problemática. A Teoria da Mudança, por sua vez, consiste no relato do conjunto de processos que vinculam a realização de atividades à execução dos objetivos pragmáticos desejados (JANNUZZI, 2016; MOREIRA & SILVEIRA, 2018). Nesse sentido, esse tipo de avaliação possui a tarefa de testar a

narrativa programática de determinada intervenção a fim de evidenciar se ela é ou não compatível com problema e com os resultados almejados, tendo como base a revisão da literatura acerca do problema que se busca combater e de experiências anteriores semelhantes (JANNUZZI, 2016).

Para evidenciar a Teoria da Mudança de determinado programa, podem ser utilizados alguns instrumentos que tornam os processos hipotéticos que o estruturam mais evidentes. Um desses instrumentos consiste no Modelo Lógico, que se configura como um passo a passo elaborado de forma a demonstrar como os insumos e as atividades da política geram seus produtos, resultados e impactos. Ele representa “a descrição de como os componentes essenciais de um programa levam aos resultados esperados e subsequentes impactos, articulando as ligações causais entre o trabalho a ser realizado e o que se deseja alcançar com ele” (IPEA, 2018, p. 96). A Figura 2 representa as etapas de um Modelo Lógico.

Figura 2: Etapas do Modelo Lógico



Fonte: Kellogg Foundation, 2004, p.1, tradução nossa.

Segundo a Kellogg Foundation, o modelo lógico é “um modo visual e sistemático de representar e compartilhar o entendimento da relação entre os recursos disponíveis para operar o programa, as atividades planejadas, e as mudanças e resultados que se espera alcançar” (KELLOGG FOUNDATION, 2004, p. 1, tradução nossa). Conforme é possível notar na imagem, o Modelo Lógico proposto é dividido em duas partes: trabalho planejado (*planned work*) e resultados pretendidos (*intended results*).

O trabalho planejado diz respeito aos recursos demandados pelo programa e o que se pretende fazer com eles. Os recursos (*resources/ inputs*) englobam todos os insumos, sejam eles humanos, financeiros ou organizacionais, que estão disponíveis para executar o programa. As atividades, por sua vez, representam o que

se pretende fazer com tais insumos e são utilizadas para provocar as mudanças almeçadas (KELLOGG FOUNDATION, 2004).

Já os resultados pretendidos incluem os produtos (*outputs*), os resultados (*outcomes*) e os impactos (*impact*). Os produtos são diretamente resultantes das atividades previstas. Os resultados são as mudanças específicas no comportamento, conhecimento e habilidades dos participantes do programa. Eles podem ser divididos em resultados de curto (um a três anos) e de longo prazo (quatro a seis anos). Por fim, os impactos dizem respeito às mudanças, sejam elas intencionais ou não, ocorridas nas organizações, comunidades ou sistemas como resultado das atividades do programa após um período de sete a dez anos (KELLOGG FOUNDATION, 2004).

Cabe acrescentar que o modelo lógico deve ser lido sempre da esquerda para a direita. Segundo a Kellogg Foundation, “ler um modelo lógico significa seguir a cadeia de raciocínio de afirmações de “Se...então...” que conecta as partes do programa” (KELLOGG FOUNDATION, 2004, p. 2, tradução nossa). A Figura 3 representa como a leitura deve ser feita:

Figura 3: Como ler um Modelo Lógico



Fonte: Kellogg Foundation, 2004, p. 3, tradução nossa.

Nota-se, nesse sentido, como a representação do modelo lógico evidencia as relações hipotéticas pelas quais um programa pretende gerar mudanças, facilitando, dessa forma, a análise de seu desenho. Cabe destacar, no entanto, que essa não é a única contribuição do modelo lógico dado que ele pode ser utilizado

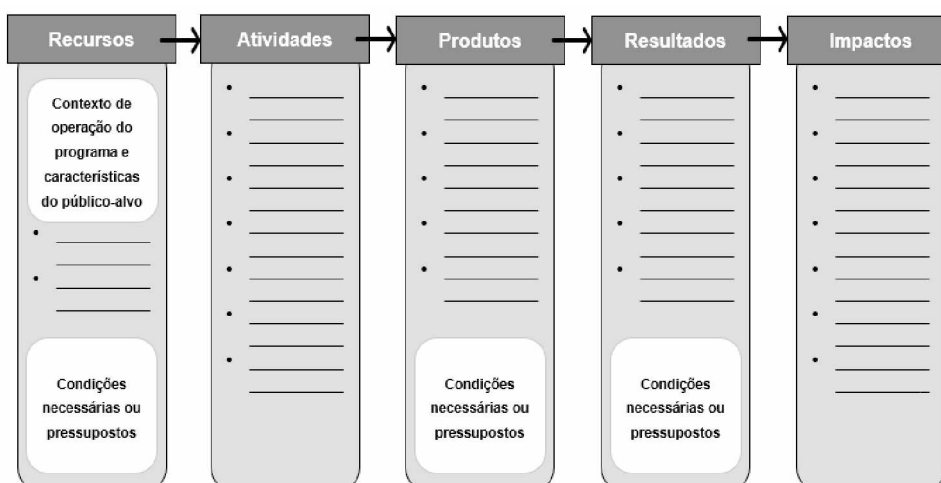
também em outros momentos do ciclo de vida de um programa, atendendo a diferentes objetivos.

Para o desenho e o planejamento de programas, o modelo lógico funciona como um instrumento de planejamento para desenvolver a estratégia do programa e para apresentá-la de forma clara para os interessados. Já na implementação, ele auxilia na identificação e na coleta das informações necessárias para monitorar e aprimorar o programa. Por fim, na avaliação somativa, o modelo lógico pode ser utilizado para apresentar informações sobre o progresso do programa em direção às metas pretendidas, bem como gerar ensinamentos sobre ele (KELLOGG FOUNDATION, 2004).

Destaca-se, desse modo, que não existe uma única estrutura de modelo lógico, podendo seus componentes variarem de acordo com o autor que o elaborou e com as necessidades que pretende responder. O presente trabalho utilizará como base o modelo proposto por Jannuzzi (2016), intitulado de Mapa de Processos e Resultados (MaPR). Tal mapa

demonstra a cadeia relacional de como, em dado contexto, os insumos aportados viabilizam a realização de atividades nos programas que, por sua vez, geram 'entregas' na forma de produtos, serviços e benefícios. Sob certas condições, estes últimos produzirão resultados concretos para os públicos-alvo do programa e impactos mais gerais na sociedade (JANNUZZI, 2016, p. 20).

Figura 4: Representação de um programa por meio de Mapa de Processos e Resultados



Fonte: Jannuzzi, 2016, p. 22

Nota-se, nesse sentido, que o Mapa de Processos e Resultados se diferencia do Modelo Lógico proposto pela Kellogg Foundation ao incluir, na análise,

o contexto no qual o programa está inserido e as condições necessárias para obtenção de seus recursos, entrega de seus produtos e alcance de seus resultados. O contexto expressa a realidade concreta na qual o programa se estrutura enquanto as condições ou pressupostos dizem respeito a situações intervenientes que podem favorecer ou prejudicar a execução do programa (JANNUZZI, 2016). A título de ilustração, segue um exemplo de MaPR elaborado por Jannuzzi:

Figura 5: Exemplo de Mapa de Processos e Resultados



Fonte: JANNUZZI, 2016, p. 30.

Por fim, cabe acrescentar que a avaliação de desenho consiste em uma importante etapa para o planejamento de políticas públicas dado que permite a identificação de falhas lógicas da concepção do programa, tornando possível corrigi-las. Ademais, seu uso também auxilia a estruturação de sistemas de monitoramento que, por sua vez, se configura como etapa necessária para a realização de outros tipos de avaliação e que permite correções e aperfeiçoamentos na política.

O quadro a seguir sintetiza os conceitos e instrumentos de avaliação de desenho aqui apresentados:

Quadro 2: Síntese dos conceitos e instrumentos de avaliação de desenho apresentados

Conceitos	Análise Custo-Efetividade (ACE)	Tem por objetivo comparar os custos de um projeto com os benefícios dele resultantes.
	Teoria da Mudança	Possui a tarefa de testar a narrativa programática de determinada intervenção a fim de verificar se ela é compatível com os resultados almejados.
Instrumentos	Modelo Lógico	Modo visual e sistemático de representar e compartilhar o entendimento da relação entre os recursos disponíveis para operar o programa, as atividades planejadas, e as mudanças e resultados que se espera alcançar.
	Mapa de Processos e Resultados	Demonstra a cadeia relacional de como, em dado contexto e sob determinadas condições , os insumos aportados viabilizam a realização de atividades nos programas que, por sua vez, geram 'entregas' na forma de produtos, serviços e benefícios.

Fonte: KELLOGG FOUNDATION, 2004; JANNUZZI, 2016; MOREIRA & SILVEIRA, 2018.

Ao longo deste capítulo, foi possível perceber que a avaliação é um importante instrumento para o planejamento e o aprimoramento de políticas públicas, podendo ser realizada nos diversos momentos do seu ciclo de vida a depender do objetivo que visa alcançar. O presente trabalho pretende analisar a consistência lógica do Programa de Ensino Médio Integral de Minas Gerais a fim de verificar se suas ações e propostas são adequadas para responder à situação problemática que ensejou sua criação. Para tanto, será realizada uma avaliação do desenho da política baseada em sua Teoria da Mudança com auxílio da elaboração de seu Mapa de Processes e Resultados.

O capítulo a seguir destina-se apresentação da trajetória das políticas de ensino médio e de educação integral no Brasil, bem como à explanação do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, etapa essencial para a realização da análise aqui pretendida.

3 POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INTEGRAL NO BRASIL: CONTEXTUALIZAÇÃO E MARCOS LEGAIS

O presente capítulo tem como objetivo contextualizar a educação integral no âmbito nacional. Para isso, se divide em três seções: a primeira apresenta um breve histórico das políticas educacionais no país no período anterior à redemocratização; a segunda demonstra como os marcos legais recentes favoreceram a emergência da educação integral como possível solução para os problemas do ensino médio no país, bem como apresenta um breve diagnóstico desse nível de ensino; a terceira, e última, explicita as experiências anteriores com educação integral no governo federal e apresenta o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, que deu origem ao Programa de Ensino Médio Integral de Minas Gerais.

3.1 Breve histórico das políticas educacionais no Brasil

Os primeiros esforços educacionais no Brasil surgiram no período colonial e eram comandados pelos jesuítas. Ao chegar ao Brasil, a Companhia de Jesus teve como função inicial a catequização dos índios, por meio do ensino da religião católica e da escrita. Com o passar do tempo, no entanto, a ênfase passou a ser no ensino das elites e a educação foi tida como critério de diferenciação social. Em 1759, com a reorganização administrativa de Portugal promovida por Marquês de Pombal, os jesuítas foram expulsos da colônia e, com isso, todo o sistema educacional existente foi desmantelado (GONÇALVES, 2010).

Anos mais tarde, com a chegada da família real, em 1808, surgiu uma maior preocupação com a formação dos dirigentes do país. Com isso, foram criados cursos de nível superior e instituições educacionais. Já em 1824, a promulgação da primeira Constituição brasileira instituiu a instrução primária gratuita a todos os cidadãos. Tal determinação, no entanto, não surtiu muitos efeitos práticos e esse nível de ensino permaneceu praticamente abandonado no período. O ensino de nível secundário, por sua vez, foi o segundo que recebeu maior atenção da Corte, estando atrás apenas do ensino superior. Seu objetivo principal era preparar os estudantes para o ingresso no nível superior (GONÇALVES, 2010).

Outro acontecimento importante do período foi a publicação de um Ato Adicional, em 1834, que encarregava as províncias de regularem sobre os níveis

elementar e secundário de ensino. Tal determinação contribuiu para o aumento das desigualdades regionais dado que as províncias possuíam diferentes condições para a oferta do ensino. Ao final do período imperial, ainda não existia no Brasil um sistema educacional bem articulado entre seus diferentes entes (GONÇALVES, 2010).

Com a proclamação da República, é promulgada a Constituição de 1891 que instituiu a federalização do país e determinou a distribuição da responsabilidade pelos níveis de ensino de forma semelhante ao que já ocorria no período anterior: a União responsável pelo ensino superior e secundário e os estados, pelo primário e pelo profissional. Nesse período, houve aumento da demanda pelo ensino primário e sua expansão foi gradual. O ensino secundário, por sua vez, passou por várias reformas que reafirmaram seu caráter propedêutico (GONÇALVES, 2010).

Somente após a Revolução de 1930, no Governo Vargas, que se inicia a organização de um sistema nacional de educação por meio da criação do Ministério da Educação e Saúde e das Secretarias de Educação dos Estados. Nesse momento, organizou-se uma estrutura burocrática e administrativa que girava em torno do MEC e da União por meio de funções de controle, fiscalização e supervisão bastante rígidas (GONÇALVES, 2010).

Em 1931, o ensino secundário assumiu dupla função (propedêutica e formação geral) e uma nova composição: cinco anos de ensino fundamental e mais dois anos de ensino complementar ou pré-universitário. Anos mais tarde, em 1942, esse nível de ensino passa por mais uma reforma, a partir da qual assume uma nova estrutura, composta por dois ciclos: o ginásial de quatro anos e colegial de três. Tal reforma expandiu os objetivos desse nível de ensino, que passou a englobar a formação da personalidade, a preparação intelectual geral e a elevação na consciência patriótica e humanística (GONÇALVES, 2010).

Nos anos 1950, ocorreu a primeira experiência de educação integral no país a partir da inauguração do Centro Educacional Carneiro Ribeiro, na Bahia. Tal Centro era composto pelas “escolas classe”, nas quais eram aprendidos conteúdos da grade curricular e pelas “escolas parque”, nas quais se praticavam atividades culturais e esportivas. No entanto, devido ao movimento de urbanização e industrialização, iniciado na Segunda Guerra Mundial a partir da política de substituição de importações, manter os estudantes das camadas mais populares em tempo integral nas escolas não era interessante, sendo mais vantajoso que eles

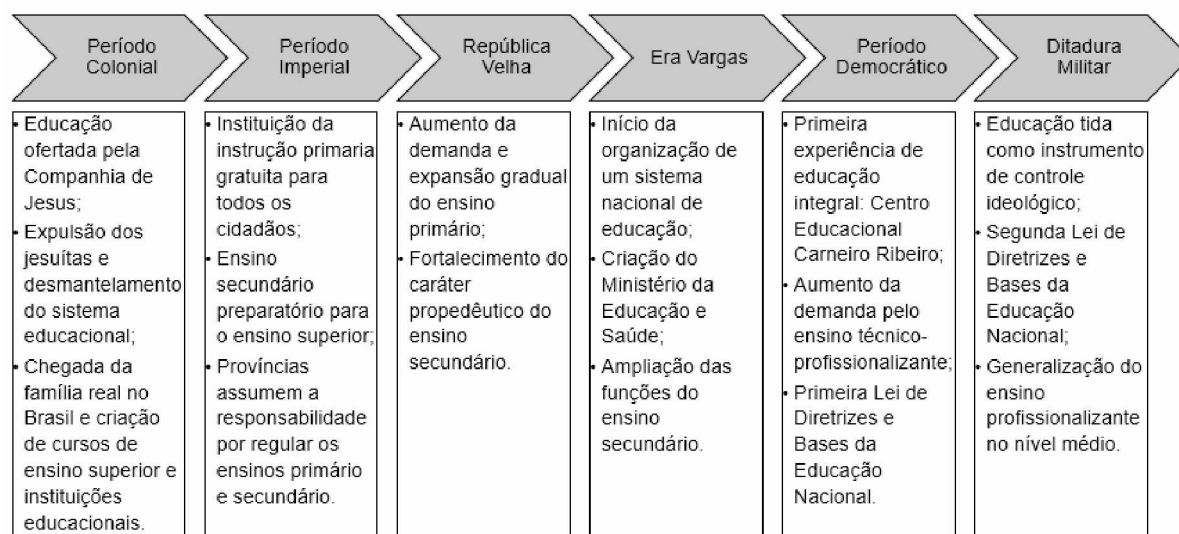
assumissem atividades laborais (BICIATI, 2017; GIOLO, 2012 *apud* BICIATI, 2017; PARENTE, 2018).

Nesse contexto, o ensino técnico-profissionalizante foi beneficiado, embora ainda mantido em segundo plano. Apesar de existir demanda econômica por essa modalidade de ensino, ele ainda era desprezado pelas classes média e alta que almejavam o ingresso no ensino superior. Nessa época, quem cursasse o técnico não poderia prestar exames para o ingresso em universidades. Desse modo, a formação técnica acabou se voltando para a população mais carente, que praticamente encerrava ali a possibilidade de continuar seus estudos. (GONÇALVES, 2010).

Em 1961, após treze anos de tramitação no Congresso Nacional, é aprovada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 4.024/1961. O projeto havia sido encaminhado para a Câmara em 1948 e pretendia realizar uma reforma geral da educação nacional. No entanto, sua tramitação foi marcada por inúmeras lutas ideológicas, com discussões relacionadas à responsabilidade do Estado com a educação e o papel das escolas privadas. Por fim, o texto aprovado envolveu ganhos e perdas para os dois lados, não atendendo plenamente aos anseios de nenhuma das partes envolvidas. Após seu longo período de tramitação, no entanto, a lei já se encontrava ultrapassada frente as demandas existentes na sociedade de então (AMADOR; ROOS, 2018; GONÇALVES, 2010).

Anos mais tarde, na ditadura militar, a educação passou a ser tida como um instrumento de controle ideológico. A primeira constituição desse período, a de 1967, determinou que o poder público prestasse assistência ao ensino particular e ampliou a obrigatoriedade de instrução para a faixa etária de sete a quatorze anos. Nessa época, houve também a promulgação da segunda LDB, a lei nº 5.692 de 1971, que vinculou tal obrigatoriedade ao ensino de primeiro grau, agora constituído da junção dos antigos primário e ginásio, e generalizou o ensino profissionalizante no nível médio (GONÇALVES, 2010).

Figura 6: Linha do tempo das políticas educacionais brasileiras no período pré-redemocratização



Fonte: Elaboração própria.

Após esse breve histórico, é possível perceber que a trajetória das políticas educacionais brasileiras foi marcada, em vários momentos, pela diferenciação do ensino ofertado às distintas classes sociais e nas diferentes regiões do país, o que gerou impactos que podem ser sentidos até os dias atuais. Apesar de tímidas, melhorias nesse sentido começam a ser percebidas a partir da redemocratização do país, que será tratada na próxima seção juntamente com os marcos legais que favoreceram a emersão da educação integral como possível solução para os problemas encontrados no ensino médio.

3.2 Os desafios recentes do Ensino Médio brasileiro e a educação integral como resposta

Tendo já apresentado um breve panorama histórico das políticas educacionais no Brasil, torna-se possível analisar o atual contexto da educação no país por meio do estudo dos marcos legais publicados após a redemocratização e das alterações por eles provocadas. A partir de tal análise, pretende-se destacar os persistentes desafios do ensino médio e a emersão da educação integral como sua possível solução.

Com a redemocratização, é promulgada, em 1988, a atual Constituição do país, que determina que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno

desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). Percebe-se que tal dispositivo adota uma concepção mais ampla da educação, não mais entendida apenas como meio de preparação para o trabalho, mas também como indispensável para o desenvolvimento do indivíduo e de sua condição de cidadania. Tal concepção é reforçada, anos mais tarde, com a publicação do Estatuto da Criança e Adolescente, Lei nº 9.089/1990 (BRASIL, 1990).

Inicialmente, a Constituição de 1988 determinou que o dever do Estado com a educação seria efetivado por meio da oferta do ensino fundamental, público e gratuito, inclusive para aqueles que não o completaram em idade própria, e da progressiva extensão da obrigatoriedade e da gratuidade do ensino médio (BRASIL, 1988). Em 1996, a partir Emenda Constitucional nº 14, sua redação é alterada, determinando a progressiva universalização do ensino médio gratuito. Nesse mesmo ano, é publicada a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.334/96), que reforça a concepção adotada pela Constituição acerca da educação e os compromissos nela estabelecidos.

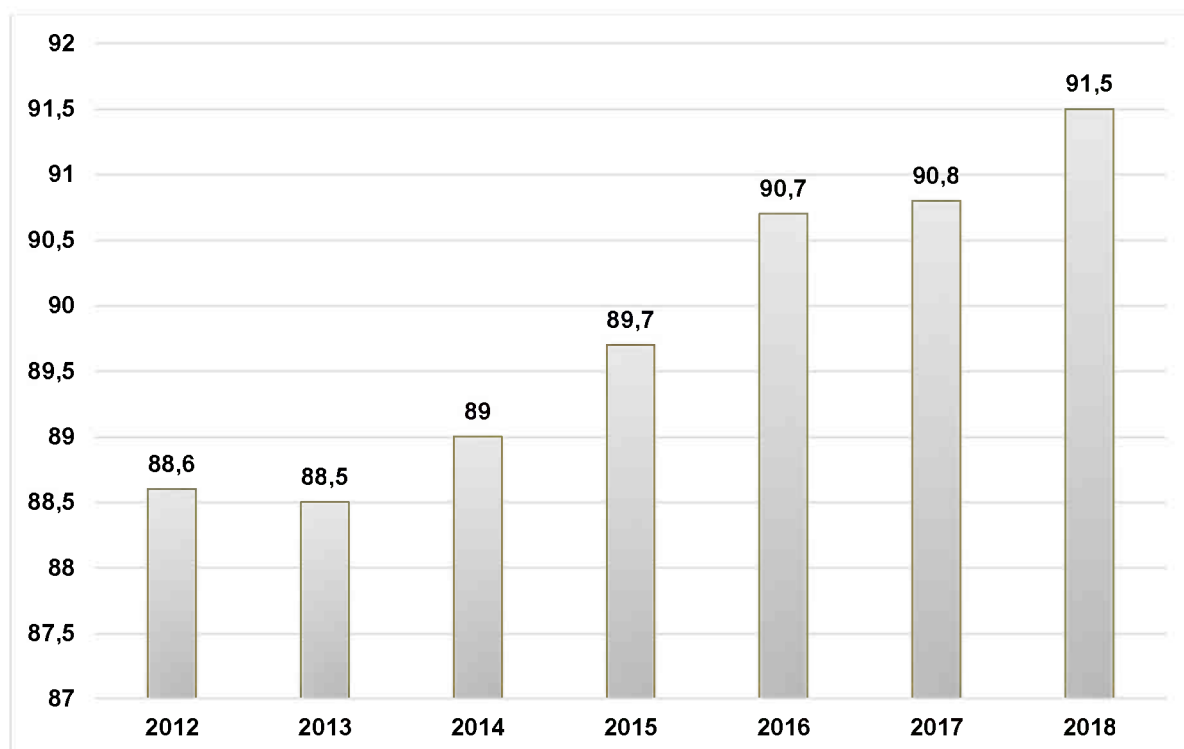
Somente em 2009, a partir da Emenda Constitucional nº 59, que o ensino médio passa a ser entendido como parte da educação básica pela Constituição, como pode ser evidenciado na sua atual redação:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (BRASIL, 2009).

Pode-se dizer que esses marcos legais recentes, a partir da adoção de uma concepção mais ampla de educação e do compromisso com a universalização do ensino, contribuíram em grande medida para a ampliação do acesso ao Ensino Médio. Tal afirmação pode ser confirmada pelo Gráfico 1, que demonstra que a taxa de atendimento educacional dos jovens entre 15 e 17 anos aumentou 2,9 pontos percentuais nos últimos anos, saindo de 88,6% em 2012 para 91,5% em 2018, o que demonstra uma evolução favorável no que diz respeito ao atendimento do público-alvo desse nível de ensino. No início do século, tal taxa correspondia a 77,7% (OPNE, 2019).

Gráfico 1: Porcentagem de jovens entre 15 e 17 anos na escola entre 2012 e 2018 no Brasil – Taxa de Atendimento



Fonte: Observatório do Plano Nacional da Educação

Apesar dessa evolução, grande parte dos jovens atendidos ainda não se encontram no Ensino Médio. De acordo com o Observatório do Plano Nacional da Educação (OPNE), em 2018, apenas 68,7% dos estudantes dessa faixa etária estavam matriculados no Ensino Médio. Ademais, segundo o Censo Nacional da Educação de 2018, a taxa de distorção idade-série¹ das escolas públicas de Ensino Médio foi correspondente a 31,1%. Nesse mesmo ano, a taxa de abandono² desse nível de ensino correspondeu a 6,1% ao passo que, no Ensino Fundamental, tal taxa foi de 1,5%. Já a taxa de evasão³, cujos dados mais recentes disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) correspondem à transição entre os anos 2014 e 2015, foi de 12,3%. Nota-se, nesse sentido, que a permanência e o fluxo escolar são dois grandes desafios do Ensino Médio.

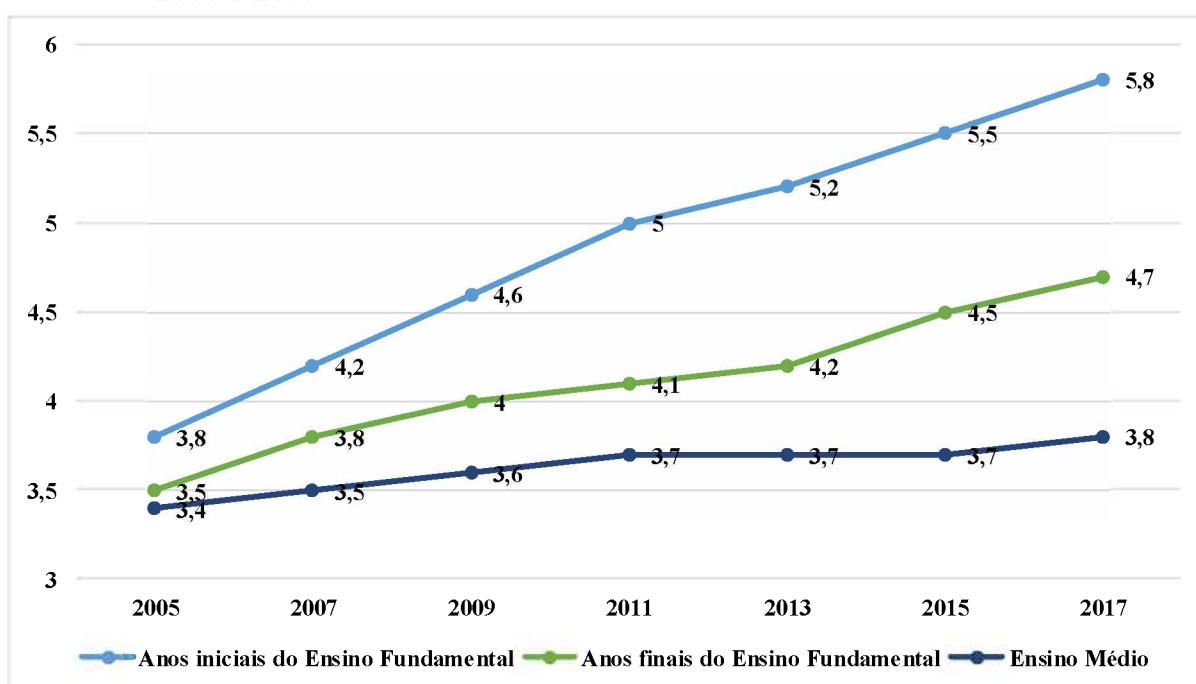
¹ Expressa o percentual de alunos, em cada série, com idade superior à idade recomendada (INEP, 2004).

² Indica a porcentagem de alunos que deixaram de frequentar a escola após a data de referência do Censo (INEP, 2004).

³ Expressa o percentual de alunos evadidos (alunos que estando matriculados na série s no ano m não encontram-se na matrícula da série s ou $s+1$ no ano $m+1$) (INEP, 2004).

Outro importante indicador a ser avaliado diz respeito ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Criado em 2007 pelo Inep, esse índice reúne os conceitos de fluxo escolar e desempenho dos alunos da Educação Básica nas avaliações de larga escala do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), com o intuito de avaliar a qualidade de ensino no Brasil. No Gráfico 2, é possível observar a evolução desse índice, que varia de zero a dez, entre 2005 e 2017, nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio.

Gráfico 2: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) do Brasil entre os anos de 2005 e 2017



Fonte: Observatório do Plano Nacional da Educação.

O Gráfico 2 mostra que, apesar da melhoria do Ideb do Ensino Médio nos anos em questão, tal avanço ainda é muito pequeno quando comparado aos resultados do Ensino Fundamental. Enquanto as notas do Ideb dos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental apresentaram um aumento de 52,6% e 34,3% respectivamente entre 2005 e 2017, o Ideb do Ensino Médio apresentou um aumento de apenas 11% no mesmo período. Nota-se, desse modo, que o quesito qualidade é outra dimensão da educação básica que precisa avançar.

Percebe-se, dessa forma, que os desafios que permeiam o Ensino Médio perpassam por diversos aspectos, tais como: fluxo escolar, permanência e qualidade.

Segundo Torres *et al* (2013, *apud* DAVIS *et al*, 2018), tais desafios decorrem de três causas principais:

da massificação do ensino médio, especialmente depois da década de 1990, o que deve ser considerado com otimismo, sem que se perca de vista que a almejada ampliação do acesso não veio acompanhada de condições para garantir permanência e aprendizado; das indefinições, oscilações e fragmentação das políticas educacionais para esse nível de ensino, com projetos por vezes conflituosos entre si; e do desencontro crescente da escola com a cultura e a socialização juvenis, que têm passado por intensas transformações nas últimas décadas (DAVIS *et al*, 2018).

Diante de tais desafios e da complexidade do Ensino Médio, que atualmente assume múltiplas funções, tais como “a consolidação dos conhecimentos e habilidades básicas dos estudantes, a preparação para o ingresso no ensino superior ou no mercado de trabalho e a formação de cidadãos capazes de se engajar na sociedade” (DAVIS *et al*, 2018, 480), o atual Plano Nacional da Educação, com vigência até 2024, determinou algumas metas e estratégias para a melhoria deste nível de ensino no país. Uma dessas estratégias é a renovação do Ensino Médio que consiste em

Institucionalizar programa nacional de renovação do ensino médio, a fim de incentivar práticas pedagógicas com abordagens interdisciplinares estruturadas pela relação entre teoria e prática, por meio de currículos escolares que organizem, de maneira flexível e diversificada, conteúdos obrigatórios e eletivos articulados em dimensões como ciência, trabalho, linguagens, tecnologia, cultura e esporte, garantindo-se a aquisição de equipamentos e laboratórios, a produção de material didático específico, a formação continuada de professores e a articulação com instituições acadêmicas, esportivas e culturais (OBSERVATÓRIO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2014).

Em atendimento a tal estratégia, a Lei nº 13.415 de 16 de fevereiro de 2017 determinou que o currículo do ensino médio deveria ser composto de maneira integrada pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e por itinerários formativos de modo a considerar a formação integral do estudante por meio da adoção de um trabalho voltado para a construção de seu projeto de vida e para sua formação nos aspectos físicos, cognitivos e socioemocionais. Para tanto, definiu também a ampliação progressiva da carga horária mínima anual do ensino médio de oitocentas para mil e quatrocentas horas (BRASIL, 2017).

Percebe-se, nesse momento, o início da estruturação da política pública a partir do reconhecimento de um problema público (fluxo escolar, permanência e

qualidade do ensino médio) e a identificação de uma possível solução (educação integral). Tal política se materializa a partir da criação, no âmbito do Ministério da Educação, do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio Integral, que será tema da próxima seção deste trabalho.

Ressalta-se que alguns dispositivos legais contribuíram para a emersão da educação integral como possível solução para os problemas do ensino médio. Dentre eles, cabe mencionar a Constituição de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a LDB que adotaram uma visão mais ampla da educação, que coaduna com a concepção de educação integral. Destaca-se também a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em 2006, a partir da Emenda Constitucional nº 53. Tal fundo estabeleceu o repasse de valores diferenciados para a educação parcial e para a integral, o que tornou a adoção dessa modalidade de ensino mais viável (BICIATI, 2017; PARENTE, 2018). Ressalta-se também a meta seis do PNE, que consiste em “oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos(as) alunos(as) da Educação Básica” (BRASIL, 2014).

Além desses dispositivos, outro fator que pode ter contribuído para a adoção da educação integral no ensino médio diz respeito a já existência de um programa semelhante para o ensino fundamental no âmbito do Ministério da Educação, o Programa Mais Educação, que será detalhado na seção a seguir.

3.3 Políticas Públicas de Educação Integral e o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral

Nesta seção, serão apresentadas as experiências de políticas públicas de educação integral já ocorridas no âmbito nacional, bem como as ainda vigentes. Dada sua importância para o Programa de Ensino Médio Integral de Minas Gerais, o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral será apresentado mais detalhadamente.

Como visto na seção um deste capítulo, a primeira experiência brasileira com educação integral ocorreu em 1950 com o Centro Educacional Carneiro Ribeiro, idealizado por Anísio Teixeira. Tal centro era composto pelas “escolas classe” e pelas “escolas parque”, nas quais se aprendiam os conteúdos da base curricular e se realizavam atividades relacionadas à cultura e ao esporte, respectivamente. No

entanto, com a industrialização do país, se mostrou mais interessante manter os estudantes das camadas populares no exercício de atividades laborais, mesmo que apenas em um turno, o que levou ao fim da política (BICIATI, 2017; GIOLO, 2012 *apud* BICIATI, 2017; PARENTE, 2018).

A próxima experiência com educação integral ocorreu apenas após a redemocratização do país, na década de 1980, com o surgimento dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), idealizados por Darcy Ribeiro. Tais centros foram inspirados pela estrutura do Centro Educacional Carneiro Ribeiro e visavam atender à população com menores condições socioeconômicas. Assim como a experiência anterior, os CIEPs caracterizavam iniciativas pontuais de educação integral. As primeiras tentativas de nacionalizar essa modalidade de ensino ocorreram apenas na década de 1990 com os Centros Integrados de Atendimento às Crianças, no governo de Fernando Collor, e os Centros de Atendimento Integral à Criança, no governo de Itamar Franco (BICIATI, 2017; PARENTE, 2018).

A experiência mais recente de educação integral no âmbito nacional diz respeito ao Programa Mais Educação, lançado pelo MEC em 2007 com o intuito de enfrentar o problema da qualidade do ensino fundamental e ampliar as oportunidades educativas. Em 2016, a partir da Portaria nº 1.144/2016, tal programa foi reformulado, assumindo a denominação de Programa Novo Mais Educação. A partir do acompanhamento pedagógico em língua portuguesa e matemática e do desenvolvimento de atividades nos campos de artes, cultura, esporte e lazer, o programa tem por finalidade contribuir para:

- I - alfabetização, ampliação do letramento e melhoria do desempenho em língua portuguesa e matemática das crianças e dos adolescentes, por meio de acompanhamento pedagógico específico;
- II - redução do abandono, da reprovação, da distorção idade/ano, mediante a implementação de ações pedagógicas para melhoria do rendimento e desempenho escolar;
- III - melhoria dos resultados de aprendizagem do ensino fundamental, nos anos iniciais e finais; e
- IV - ampliação do período de permanência dos alunos na escola (BRASIL, 2016).

Para tanto, o programa prevê apoio técnico e financeiro às escolas públicas de ensino fundamental participantes, a ser concretizado a partir da articulação institucional e da cooperação com as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação (BRASIL, 2016). Destaca-se que tal programa foi responsável pela criação

da política de educação integral no ensino fundamental de Minas Gerais, que será apresentada no próximo capítulo.

O ensino médio passa a ser alvo de uma política de educação integral em âmbito nacional somente em 2017. Nesse ano, tendo em vista as determinações da Lei nº 13.415/2017, o Ministério da Educação instituiu, por meio da Portaria nº 727/2017, o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, cujo objetivo é

apoiar a ampliação da oferta de educação de ensino médio em tempo integral nas redes públicas dos Estados e do Distrito Federal (...), por meio da transferência de recursos às Secretarias Estaduais e Distrital de Educação - SEE que participarem do programa (BRASIL, 2017).

Tal Programa terá duração de dez anos e seus recursos serão utilizados para apoiar a implementação de uma proposta pedagógica que tenha como base não somente a ampliação da jornada escolar, mas também a formação integral e integrada do estudante, tendo como pilar a nova estrutura do ensino médio e a Base Nacional Comum Curricular (BRASIL, 2017).

A adesão das SEEs ao Programa ocorreu por meio da assinatura de um termo de compromisso e do envio de um plano de implementação à Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC, responsável pela sua aprovação. Segundo critérios estabelecidos pela portaria, tal plano deveria conter a lista de escolas selecionadas, o plano de trabalho e a matriz curricular previamente aprovada pelo Conselho Estadual de Educação.

No plano de trabalho, por sua vez, as SEEs deveriam, entre outros fatores, se comprometer a apresentar projetos de lei que regulamentassem o funcionamento das escolas de EMTI, a compor uma equipe de implantação do programa, a propor plano para que os professores da base comum do currículo trabalhassem em dedicação integral à escola ao final dos três anos de conversão completa e a elaborar proposta curricular integrada e específica para as escolas participantes, que contemplasse carga horária semanal mínima de 2.250 minutos, com pelo menos 300 minutos semanais dedicados à Matemática, igual carga horária destinada à Língua Portuguesa e 500 minutos semanais destinados à parte flexível do currículo.

A portaria também estabeleceu que, caso as escolas selecionadas atendessem também aos anos finais do ensino fundamental, ao ensino noturno ou à educação de jovens e adultos - EJA, o plano de trabalho apresentado pela SEE deveria prever uma estrutura de gestão dedicada especificamente ao EMTI, visando

a conversão completa do estabelecimento ao ensino médio em tempo integral no final de três anos de implementação. Já as escolas profissionalizantes selecionadas pelas SEEs que não tinham outros itinerários propedêuticos no momento da adesão teriam um prazo de 2 (dois) anos para implantá-los.

No que diz respeito à seleção das escolas que participariam do Programa, a portaria definiu os seguintes critérios para torná-las elegíveis:

Art. 6º - São consideradas elegíveis para o EMTI as escolas das SEE que atenderem aos seguintes critérios:

I – mínimo de 120 (cento e vinte) matrículas no primeiro ano do ensino médio, de acordo com o Censo Escolar mais recente;

II – alta vulnerabilidade socioeconômica em relação à respectiva rede de ensino, considerando indicador socioeconômico desagregado por escola;

III- existência de pelo menos 4 (quatro) dos 6 (seis) itens de infraestrutura exigidos no Anexo II a esta Portaria, necessariamente registrados no Censo Escolar mais recente ou comprovados pelas SEE no ato da adesão;

IV – escolas de ensino médio em que mais de 50% dos alunos tenham menos de 2.100 (dois mil e cem) minutos de carga horária semanal, de acordo com o último Censo Escolar; e

V – não ser participante do Programa (BRASIL, 2017).

Tendo como base esses critérios, a SEB/MEC enviou uma lista das escolas consideradas elegíveis para que as SEEs indicassem aquelas que pretendiam incluir ao Programa após a consulta às comunidades escolares.

Segundo recomendações da portaria, as escolas participantes do Programa deveriam possuir a seguinte estrutura: biblioteca ou sala de leitura (50 m²), oito salas de aula (40 m² cada), quadra poliesportiva (400 m²), vestiários masculino e feminino (16 m² cada), cozinha e refeitório. Caso as escolas inseridas pela rede estadual/distrital não se encaixassem nesses critérios, a respectiva SEE teria um prazo de dezoito meses após o primeiro repasse de recursos de capital para realizar as adequações necessárias na infraestrutura.

Além disso, o Programa também prevê avaliações de processo e de resultado tanto para as SEEs quanto para as escolas participantes como critério para a permanência no EMTI. Os critérios para avaliação de processos das secretarias são a vigência de um marco legal, a análise do plano de implementação e a prestação de contas. Já para as escolas, os critérios são os seguintes: número mínimo de matrículas, carga horária e infraestrutura. Já a avaliação de resultado é realizada

anualmente e leva em conta a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), tanto do componente de fluxo quanto no de proficiência, tendo como base os seguintes parâmetros:

I - a escola deve reduzir soma das taxas de abandono e reprovação, da seguinte forma:

- a) no primeiro ano do Programa, reduzir 3.5 p.p;
- b) no segundo ano do Programa, reduzir 3.5 p.p; e
- c) do terceiro ano do Programa em diante, alcançar e manter o patamar de até 5%.

II - para as escolas novas, a soma das taxas de abandono e reprovação, devem atingir:

- a) no primeiro ano do Programa, taxa de até 15%;
- b) no segundo ano do Programa, reduzir 3.5 p.p; e
- c) do terceiro ano do Programa em diante, alcançar e manter a taxa de até 5% (BRASIL, 2017).

É necessário salientar que as escolas que não cumprirem as determinações da Portaria nº 727/17 poderão ser deligadas do Programa, não podendo ser substituídas por outras, e as secretarias que tiverem mais de 50% das escolas desligadas deverão ser desvinculadas.

No que diz respeito ao repasse de recursos, este é de responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sendo realizado anualmente, de acordo com valores calculados e previamente autorizados pela SEB/MEC, conforme procedimentos estabelecidos pela Resolução nº 16 de 7 de dezembro de 2017 do FNDE.

Nota-se, nesse sentido, que a inclusão e a permanência das SEEs e suas respectivas escolas no Programa está condicionada ao atendimento a uma série de determinações, cujo descumprimento pode acarretar o desligamento do órgão e conseqüente a perda de recursos.

Quadro 3: Síntese das informações do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio Integral

Início:	2017
Duração:	Dez anos.
Objetivo:	Apoiar a ampliação da oferta de educação de ensino médio em tempo integral nas redes públicas dos Estados e do Distrito Federal.
Modo de adesão:	Assinatura de termo de compromisso e envio de um plano de implementação, por parte das SEEs, à Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC.

<p>Critérios para seleção das escolas:</p>	<p>a) mínimo de 120 (cento e vinte) matrículas no primeiro ano do ensino médio, de acordo com o Censo Escolar mais recente; b) alta vulnerabilidade socioeconômica em relação à respectiva rede de ensino, considerando indicador socioeconômico desagregado por escola; c) existência de pelo menos 4 (quatro) dos 6 (seis) itens de infraestrutura exigidos no Anexo II a esta Portaria, necessariamente registrados no Censo Escolar mais recente ou comprovados pelas SEE no ato da adesão; d) escolas de ensino médio em que mais de 50% dos alunos tenham menos de 2.100 (dois mil e cem) minutos de carga horária semanal, de acordo com o último Censo Escolar; e) não ser participante do Programa.</p>
<p>Tipos e critérios de avaliação:</p>	<p>a) Avaliação de processo: vigência de um marco legal, análise do plano de implementação e prestação de contas; b) Avaliação de resultados: melhoria do Ideb.</p>
<p>Forma de financiamento:</p>	<p>Repasse de recursos realizado anualmente, pelo FNDE, de acordo com valores calculados e previamente autorizados pela SEB/MEC, conforme procedimentos estabelecidos pela Resolução nº 16 de 7 de dezembro de 2017 do FNDE.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, é possível concluir que a educação integral, agora encarada como uma possível solução para os desafios do ensino médio, já foi adotada em outros momentos para fazer frente a diversas problemáticas por meio de diferentes desenhos de políticas públicas. Tais políticas, conforme aponta Parente, “foram formuladas, implementadas, deixaram de existir e sequer foram avaliadas” (PARENTE, 2018, p. 429), o que impossibilita, ou ao menos dificulta, a obtenção de aprendizagem para a elaboração e execução de políticas semelhantes. Nesse sentido, percebe-se que a análise que o presente trabalho pretende realizar se mostra importante não apenas para o Programa de Ensino Médio Integral de Minas Gerais, como também para os futuros formuladores e implementadores de políticas análogas.

O próximo capítulo destina-se à apresentação do Programa de Ensino Médio Integral de Minas Gerais para que, a seguir, seja possível dar início à análise pretendida.

4 A EDUCAÇÃO INTEGRAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Tendo já apresentado as experiências com a educação integral no âmbito nacional no capítulo anterior, o foco do presente capítulo será nas estratégias já adotadas por Minas Gerais para a oferta dessa modalidade de ensino. Para tanto, serão apresentadas as políticas públicas de educação integral já existentes e as atualmente vigentes no estado. Por fim, serão apresentados os fatores que levaram à reformulação do Programa de Ensino Médio Integral, cujo novo desenho será apresentado no Capítulo 5.

A primeira experiência de educação integral em Minas Gerais ocorreu em 2005 a partir do Projeto Escola Viva Comunidade Ativa (EVCA), que tinha como objetivo reduzir a violência e melhorar o rendimento das escolas dele participantes. Ele era desenvolvido por meio de subprojetos, dentre eles o Projeto Aluno de Tempo Integral, que visava e à ampliação das oportunidades educacionais a partir de experiências artísticas, culturais e esportivas à melhoria do desempenho escolar dos estudantes de ensino fundamental. Inicialmente, o projeto atendia somente escolas do município de Belo Horizonte já participantes do EVCA e depois foi estendido também para escolas de Uberaba (PAIVA, 2014; FIGUEIREDO, 2018).

Em 2007, a educação integral do estado é reformulada por meio do Projeto Escola de Tempo Integral, que tinha como objetivo melhorar o rendimento dos estudantes em defasagem idade-série do ensino fundamental por meio da ampliação da jornada escolar. Para tanto, as escolas participantes do projeto ofertavam as disciplinas da BNCC no turno regular e, no contraturno, desenvolviam atividades que visavam ampliar as oportunidades de aprendizagem por meio da articulação com o currículo base. Tal projeto vigorou até 2011, sendo substituído pelo projeto Educação de Tempo Integral no ano seguinte (PAIVA, 2014; FIGUEIREDO, 2018).

Esse projeto teve início em 2012 e tinha o intuito de ampliar a oferta da educação integral, visando à formação cidadã dos estudantes e à melhoria dos resultados dos indicadores de aprendizagem. Tal projeto se diferenciava dos anteriores ao prever a realização de parcerias e a ampliação do espaço educativo, não mais restrito ao ambiente escolar. Ademais, a proposta do projeto era bastante alinhada com a do Programa Mais Educação do governo federal, o qual Minas Gerais aderiu em 2009. O Projeto Educação em Tempo Integral perdurou até 2015, quando foi substituído pelo projeto Educação Integral (PAIVA, 2014; FIGUEIREDO, 2018).

A política de Educação Integral apresentava um desenho ainda mais próximo da proposta do Programa Mais Educação (PME), sendo operacionalizada a partir da oferta de acompanhamento pedagógico e de oficinas relacionadas aos macrocampos propostos pelo PME. Tal política visava ampliar o atendimento da educação integral e, portanto, abarcava não somente as escolas participantes do PME, como também demais escolas da rede pública do estado, o que foi possibilitado por meio do aporte estadual de recursos. Tal política perdurou por um ano, sendo substituída pela Educação Integral e Integrada (FIGUEIREDO, 2018).

Tal política está vigente até os dias atuais e é executada conforme as diretrizes do Programa Novo Mais Educação do governo federal. Assim como as políticas que a sucederam, a Educação Integral e Integrada abrange apenas o ensino fundamental. Seu objetivo é ampliar e qualificar a oferta da educação integral no estado. Para tanto, sua operacionalização ocorre por meio da oferta, além das disciplinas da BNCC, de acompanhamento pedagógico em Língua Portuguesa, Matemática e Leitura, da disciplina de Educação para a Cidadania e dos Campos de Integração Curricular (CICs)⁴ a serem encolhidos pela escola de acordo com as necessidades locais dentre as seguintes temáticas: Projeto de Pesquisa e Inovação Tecnológica, Esporte e Lazer, Cultura e Artes, Memória e História das comunidades tradicionais ou Educação Ambiental e Agroecologia (BICIATI, 2017; FIGUEIREDO, 2018; MINAS GERAIS, 2019a).

A educação integral no ensino médio, por sua vez, teve início em Minas Gerais somente no segundo semestre de 2017 por meio da criação da Política de Ensino Médio Integral e Integrado (EMII), propiciada a partir da adesão da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE-MG) ao Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral do governo federal. Tal política tinha como objetivo geral “promover a formação integral e inclusão social de jovens de 15 a 17 anos de idade, propiciando-lhes oportunidades de desenvolvimento humano e de exercício efetivo de cidadania” (MINAS GERAIS, 2019a).

A política de EMII abrangia 78 escolas e previa a ampliação da carga horária diária de cinco para nove horas-aula. As escolas participantes possuíam duas possibilidades para a composição da parte flexível do currículo, podendo inclusive

⁴ Um Campo de Integração Curricular constitui uma ação curricular realizada com grupos de estudantes em que são desenvolvidos, de forma integrada, diversos conhecimentos e saberes, relacionados aos componentes da BNCC (MINAS GERAIS, 2019a).

ofertar as duas opções simultaneamente: os Campos de Integração Curricular e o curso técnico integrado ao ensino médio (MINAS GERAIS, 2019a).

A política propunha três campos de integração: Cultura, Artes e Cidadania; Múltiplas Linguagens, Comunicação e Mídias; e Pesquisa e Inovação Tecnológica. Além das disciplinas relacionadas aos temas dos CICs, os estudantes deviam cursar também disciplinas obrigatórias, sendo elas: Educação para Cidadania e Pesquisa e Intervenção. A realização dos CICs era apoiada também por outras ações pedagógicas, tais como: Projeto de Pesquisa e Intervenção, Diálogos Abertos com a Cidade, momentos coletivos de convivência e integração e estudos individuais orientados. A oferta dos três campos era obrigatória para todas as escolas e a escolha das atividades a serem desenvolvidas durante o ano era inteiramente dos estudantes. Ademais, também podia ser ofertado para os estudantes do terceiro ano o curso de aprofundamento e revisão para o Enem (MINAS GERAIS, 2019a).

A outra possibilidade de composição da parte flexível do currículo era por meio dos cursos técnicos integrados ao ensino médio. Nesse caso, a ampliação da jornada podia ser realizada com o desenvolvimento, em três anos, de um curso profissionalizante. Além das disciplinas referentes à parte profissionalizante, os estudantes deviam cursar também os componentes da BNCC, o Projeto de Pesquisa e Intervenção e os Diálogos Abertos com a Cidade. Os cursos que poderiam ser ofertados pelas escolas eram: Técnico em Administração, Técnico em Cooperativismo, Técnico em Informática, Técnico em Informática para a Internet, Técnico em Logística, Técnico em Marketing, Técnico em Recursos Humanos, Técnico em Secretariado, Técnico em Secretariado Escolar, Técnico em Serviços Públicos e Técnico em Transações Imobiliárias (MINAS GERAIS, 2019a).

Após um ano e meio de implementação do EMII, foram identificados vários desafios e oportunidades de melhoria no desenho da política, o que levou a sua reformulação. Tais desafios serão aqui apresentados com base em informações obtidas via observação direta, possibilitada a partir da experiência da autora como estagiária na SEE-MG.

Um dos maiores desafios enfrentados pela política diz respeito à insatisfação da comunidade escolar com diversos fatores relativos à sua implementação. Primeiramente, as escolas começaram a ofertar o EMII sem receber as adequações de estrutura física e os materiais necessários para a oferta dos cursos

técnicos e dos CICs⁵. O desenho da política previa a aquisição desses equipamentos e a realização das reformas necessárias, no entanto, tais produtos não foram entregues conforme o planejado. Uma das principais razões para isso está relacionada ao fato de os recursos recebidos do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral serem centralizados na SEE-MG, não sendo possível, portanto, repassá-los diretamente aos caixas escolares, o que torna os processos de compras e contratações muito mais complexos e, conseqüentemente, mais lentos.

Além disso, o número insuficiente de profissionais constituía outro ponto de atenção de política. Como o comporta⁶ das escolas estaduais de Minas Gerais é determinado pela quantidade de estudantes, as instituições de ensino integral se viram prejudicadas dada a impossibilidade de oferta de turmas no contraturno, o que diminuiu consideravelmente o quantitativo de estudantes atendidos. A política até previa um número adicional de funcionários para essas escolas que, no entanto, ainda se mostrava insuficiente para suprir a demanda (MINAS GERAIS, 2017).

Ademais, o ensino médio integral representava uma proposta bastante diversa do ensino regular, tradicionalmente experimentado pelos professores da rede pública mineira. Assim sendo, caberia à SEE-MG, ao implementar a política, o fornecimento de formações e capacitações para esses profissionais a fim de prepará-los para as novas exigências. Tal preparação, no entanto, não ocorreu, tornando o cotidiano destes profissionais ainda mais desafiador.

Somado a isso, algumas das exigências das portarias de adesão ao Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (Portarias nº 727/17 e nº 1.023/18 do MEC) ainda não estavam sendo atendidas. Como todas as 78 escolas atendidas pelo EMII faziam parte do Programa, o não atendimento a tais requisitos poderiam colocar em risco a continuidade do recebimento dos recursos financeiros.

Primeiramente, a política não possuía um marco legal próprio uma vez que o único instrumento normativo sobre o tema (o decreto estadual nº 47.227/2017) versa sobre toda a educação integral do estado, ou seja, inclui também o ensino

⁵Como o conteúdo dos CICs era escolhido pelos estudantes, muitas vezes, tal escolha não coincidia com os equipamentos disponíveis na escola. Por exemplo, os estudantes de determinada escola poderiam escolher um CIC relacionado à música e a escola não possuir nenhum instrumento para ofertar tal disciplina.

⁶ Número de profissionais que cada escola tem direito.

fundamental. Em segundo lugar, o EMII também não dispunha de matriz curricular aprovada pelo Conselho Estadual de Educação uma vez que cada escola possuía uma matriz própria, dificultando a aprovação de todas elas. Ademais, segundo levantamento realizado pela SEE-MG, a maioria dessas matrizes não abarcava a carga horária mínima de 2.250 minutos semanais. Além disso, os professores da base nacional não trabalhavam em dedicação integral, as adequações em infraestrutura não haviam sido realizadas e os parâmetros de melhoria do Ideb e de redução da evasão não estavam sendo atendidos.

Tendo em vista todos esses desafios e necessidades de adaptações, a SEE-MG reformulou a política de Ensino Médio Integral e Integrado, que passou a ser denominada Programa de Ensino Médio Integral. Tal processo foi auxiliado pelo Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE), que constitui:

uma entidade privada sem fins econômicos fundada no Recife em 2003, que visa primordialmente a melhoria da qualidade da educação pública no Brasil, com atuação em outros 19 Estados, produzindo soluções educacionais inovadoras em conteúdo, método e gestão (MINAS GERAIS, 2019b).

Tal auxílio se concretizou por meio de uma parceria, firmada a partir da assinatura de um Acordo de Cooperação entre o ICE, seus parceiros estratégicos (Instituto Natura e Instituto Sonho Grande) e a SEE-MG. Esse acordo terá vigência de 36 meses, contados a partir de 28 de junho de 2019 e visa à:

Mútua cooperação para o apoio técnico e jurídico para: (i) condução de atividades relacionadas ao Planejamento de Custeio, que consiste na identificação de economias de custo no âmbito da SEE/MG, que garantam a sustentabilidade do Programa de Ensino em Tempo Integral; e (ii) o desenvolvimento de um conjunto de ações que auxiliem o Estado na Implementação do Programa de Ensino em Tempo Integral (MINAS GERAIS, 28 jun. 2019).

Percebe-se que, de 2005 até os dias atuais, o estado de Minas Gerais já adotou diversas estratégias de educação integral, o que demonstra a descontinuidade das políticas públicas relacionadas a essa modalidade de ensino. Nesse contexto, a realização de avaliações se mostra importante dado que possibilita a identificação de falhas na formulação ou na implementação das políticas, bem como evidencia os resultados alcançados pelas diferentes estratégias adotadas, possibilitando não só adaptações nas políticas atualmente vigentes, como também fornecendo insumo para a concepção de políticas futuras.

Diante disso e da recente reformulação do Programa de Ensino Médio Integral, o presente trabalho pretende realizar uma avaliação de seu novo desenho a fim de verificar se ele condiz com a situação problemática que ensejou sua criação. Para tanto, a presente análise se baseia na Teoria da Mudança do programa, ou seja, na cadeia de estratégias por meio da qual ele pretende alterar a atual situação problemática do ensino médio e atingir uma situação futura melhorada. Para tanto, o presente estudo utilizou como instrumento o Mapa de Processos e Resultados, proposto por Jannuzzi.

Os resultados da análise em questão serão apresentados no Capítulo 5. Nele também serão descritos os procedimentos metodológicos adotados para a realização da presente pesquisa, o atual desenho do Programa de Ensino Médio Integral e o seu Mapa de Processos e Resultados.

5 O DESENHO DO PROGRAMA DE ENSINO MÉDIO INTEGRAL DE MINAS GERAIS: problema, mudança e estratégias

Neste capítulo, apresenta-se o Mapa de Processos e Resultados (MaPR) do Programa de Ensino Médio Integral, com o intuito de, a partir dele realizar a análise de sua Teoria da Mudança. Para tanto, está estruturado da seguinte maneira: a primeira seção apresenta os procedimentos metodológicos utilizados para a realização da pesquisa; a segunda descreve os resultados encontrados a partir das entrevistas; a terceira apresenta as diferentes percepções acerca do problema que o programa intervém; a quarta descreve o seu MaPR. O capítulo finaliza com uma seção sobre a teoria da mudança do Programa Ensino Médio Integral, com considerações acerca de seu encadeamento lógico.

5.1 Nota metodológica

A pesquisa de campo coletou dados qualitativos junto a gestores do Programa, com o intuito de identificar os pressupostos e hipóteses que estruturam sua proposta de intervenção e avaliar a consistência de seu encadeamento lógico. Assim sendo, a presente pesquisa se classifica como descritiva e aplicou a abordagem qualitativa de aproximação e análise do objeto: o desenho do Programa de Ensino Médio Integral.

A identificação da situação problemática que o Programa de Ensino Médio Integral visa alterar ocorreu a partir da análise documental dos marcos legais relacionados à educação integral e ao ensino médio, apresentada nos capítulos 3 e 4, e dos dados coletados por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas com seis membros da equipe gestora do programa. A participação de todos os entrevistados ocorreu de forma voluntária e após terem sido sanadas todas as dúvidas referentes à sua participação. O roteiro das entrevistas, bem como o modelo do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado pelos participantes seguem nos Apêndices.

Concluída tal etapa, foi possível iniciar a avaliação de desenho propriamente dita. Como destacado anteriormente, existem diferentes tipos de avaliações de desenho que variam de acordo com o objetivo que se pretende alcançar. Tendo em vista o objetivo da presente pesquisa, optou-se por resgatar a teoria de mudança social na qual o programa de baseou. Tal teoria é chamada de

Teoria do Programa ou Teoria da Mudança e consiste, segundo Weiss, (*apud* MOREIRA; SILVEIRA, 2018, p. 90) em “um arcabouço de conhecimento que fundamenta, organiza, categoriza, descreve e explica como compreender o funcionamento dos programas, isto é, a maneira pela qual são desenhados e pretendem atingir os objetivos”.

Para sintetizar esquematicamente a Teoria da Mudança do EMI, foi utilizado o Mapa de Processos e Resultados (MaPR) proposto por Jannuzzi (2016), cujo modelo já foi apresentado no Capítulo 2. Por meio da ilustração da lógica operacional do programa,

o MaPR demonstra a cadeia relacional de como, em dado **contexto**, os insumos aportados viabilizam a realização de atividades nos programas que, por sua vez, geram ‘entregas’ na forma de produtos, serviços e benefícios. Sob estas **condições**, esses últimos produzirão resultados concretos para os públicos-alvo do programa e impactos mais gerais na sociedade (JANNUZZI, 2016, p. 20).

A escolha pela utilização desse instrumento se deve ao fato de ele englobar, além dos elementos tradicionais de um modelo lógico (recursos, atividades, produtos, resultados e impactos), o contexto de operação do programa e as condições necessárias para a obtenção dos recursos, produtos e resultados previstos, tornando a análise do desenho mais completa.

A construção do MaPR do Programa de Ensino Médio Integral utilizou como insumo, além das entrevistas, o instrumento de monitoramento do programa gerido pela Assessoria de Planejamento da SEE-MG, obtido quando a autora atuou no Estágio Obrigatório no órgão. Tal experiência possibilitou a adoção da observação direta como outro instrumento de coleta de dados, facilitando o acesso às informações relativas ao Programa.

Por fim, após a elaboração do MaPR, foi possível avaliar a consistência da cadeia hipotética do Programa, destacando a convergência entre o problema, as estratégias escolhidas e a mudança almejada. Para isso, contou-se com as contribuições de estudos sobre Ensino Médio e de experiências anteriores de programas semelhantes.

5.2 O que os gestores dizem sobre o desenho do Programa Ensino Médio Integral?

Para responder a essa pergunta, os resultados das entrevistas serão aqui apresentados com base nos critérios da recorrência e da divergência. O critério da recorrência será utilizado para destacar as informações que foram mencionadas em mais de uma entrevista de modo a destacar as constatações que realmente expressam a realidade do Programa, e não somente a percepção individual do entrevistado. O critério da divergência, por sua vez, será utilizado para destacar as informações conflitantes apresentadas pelos entrevistados de forma a destacar os possíveis pontos de desalinhamento do Programa.

As entrevistas foram estruturadas por meio de seis seções, de modo a abarcar os seguintes aspectos do Programa de Ensino Médio Integral: 1) contexto geral, 2) problema geral e demandas sociais específicas, 3) objetivos do programa, 4) produtos e atividades previstas, 5) condições necessárias para sua implementação, e 6) indicadores. Essa estrutura foi baseada nos elementos que compõem a teoria da mudança e o MaPR. Tais entrevistas foram realizadas no período entre 03 e 09 de setembro de 2019 com seis membros da equipe da Coordenação de Educação Integral e Integrada. Desses membros, três são servidores efetivos da SEE-MG e outros três foram contratados pelo Instituto Natura e pelo Instituto Sonho Grande para auxiliarem na implementação do ensino médio integral no estado. Para manter o anonimato dos participantes, eles serão aqui representados pelas letras A a F.

A primeira parte das entrevistas tinha o intuito de compreender a percepção dos entrevistados acerca do contexto de reformulação do Programa e quais motivos levaram a isso. A partir dos resultados encontrados, foi possível constatar que, no geral, a equipe enxerga o ensino integral não apenas como extensão da carga horária, mas também como uma oportunidade para o desenvolvimento do estudante para além do aspecto pedagógico:

Não é somente uma extensão de carga horária, mas uma oportunidade de você trazer novos ensinamentos. Que aí, por exemplo, o que a gente “tá” tentando agora nesse segundo semestre é trabalhar as competências do século XXI. Não tem um olhar apenas acadêmico. Claro que você tem que ter essa preocupação, ter uma melhora nesse desenvolvimento. (...) Mas trabalhar outras questões, como o projeto de vida desse estudante, ou seja, trabalhar perspectivas e novas oportunidades “pra” esse estudante (Entrevistado A, 2019).

Então, trabalhando a questão não só do aumento da carga horária, mas também complementando a questão de um currículo né, pedagógico “pro” aluno, onde se contempla o desenvolvimento pedagógico e também o conhecimento das suas funções (Entrevistado E, 2019).

No que diz respeito ao contexto em que se deu a reformulação do Programa, destacou-se a troca de governo e a insatisfação das escolas com a forma como o Programa vinha funcionando.

A fala das escolas, durante todo esse processo, é que foi se prometido muita coisa e pouca coisa foi entregue em termos materiais. (...) O contexto que eu encontrei em março foi um contexto de muita insatisfação das escolas. Então, como houve uma troca de governo no início desse ano, houve-se a intenção de ter uma troca da proposta pedagógica, tentar resolver os problemas do que foi prometido (Entrevistado A, 2019).

Acho que primeiro, toda vez que o governo muda, vem, sem dúvida nenhuma, com uma vontade de mudança. (...) Quando a gente entrou, o Ensino Médio Integral estava difícil. “Tava” muito difícil. Quando a gente entrou, eu lembro que a gente entrou no SEI e gente tinha processos e mais processos, se não me engano eram quase 20% das escolas que “tavam” querendo sair. A gente tinha pelo menos cinco, seis escolas que não tinham nem aberto turma ainda e a gente já “tava”, assim, em abril. (...) Isso era grave, sabe? Então, eu acho que realmente era um grito de socorro “pro” Programa. Mesmo as escolas que tinham aberto turma, elas estavam bastante insatisfeitas como as coisas estavam sendo feitas (Entrevistado F, 2019).

Nesse sentido, foi destacada também a necessidade de reconquistar a confiança dos atores envolvidos no Programa:

É ainda um relacionamento frágil né, que ainda precisa de alguns alinhamentos devida à descrença no modelo anterior então a gente ainda tem aí um trabalho de resgate da confiança do professorado, dos estudantes, das famílias. Então, o trabalho é muito de resgate dessa confiança, mas eu acredito que a gente já avançou muito nesses, nesses meses aí de implantação do modelo do ICE. A gente já avançou muito nesse diálogo, os professores já estão menos resistentes, os estudantes também, depois da Semana de Acolhimento, eles enxergam o modelo de forma mais positiva e já conseguem desvincular do que foi a proposta anterior. Então, eu vejo que já existe um avanço nessas relações, mas ainda tem muita coisa a ser feita em termos de resgate de confiança mesmo (Entrevistado B, 2019).

Hoje o Programa trabalha para convencer os outros de que pode dar certo (Entrevistado E, 2019).

Quanto ao processo de reformulação, foi possível notar também a dificuldade de articulação com o ICE e de acesso a dados do Programa, devido à troca de toda a equipe anterior:

Quando eu cheguei aqui, já “tava” determinado que o ICE nos ajudaria a reformular e implantar o modelo deles. (...) Desde março, nós estamos sentindo um afastamento do Instituto com relação à Equipe de Implantação. Então, muitas, muitos apontamentos levantados pela própria equipe e que eram importantes, sabe, para serem considerados, eles foram, muitas vezes, deixados de lado. E isso é algo preocupante para todos nós na realidade. Essa falta de escuta, sabe? Tanto pelo ICE, quanto das hierarquias superiores (Entrevistado D, 2019).

O processo foi, de certa forma, foi tranquilo. Mas como foi um processo assim, onde toda a equipe anterior foi reformulada. Eles foram retirados, vamos dizer assim, usando essa palavra, de seus cargos. A gente teve uma certa dificuldade, que ainda nos atrapalha até hoje, com acesso aos dados. (...) Isso já causou, assim, até um atraso considerável no desenvolvimento do nosso trabalho, que podia “tá” mais adiantado (Entrevistado C, 2019).

A partir dos relatos obtidos com a primeira seção das entrevistas, é possível perceber que a reformulação do ensino médio integral ocorreu em um contexto marcado pela recente troca de governo e pela insatisfação da comunidade escolar em relação a forma como o programa vinha funcionando. Sendo assim, um dos atuais desafios da equipe gestora diz respeito ao resgate da confiança dos demais atores envolvidos na política.

A segunda parte da entrevista, por sua vez, tinha o intuito de compreender qual problema deu origem ao Programa, quais suas causas e consequências e qual o perfil de seu público-alvo. Os entrevistados convergiram na definição do problema como a elevada taxa de evasão e os baixos níveis de aprendizagem do ensino médio. No que diz respeito às causas, foram destacados fatores como desigualdades sociais, violência, pobreza e falta de oportunidades. Nota-se que as causas apresentadas se demonstram bastante amplas, o que pode sugerir a inexistência de um diagnóstico mais preciso e sistematizado referente ao problema. Já as consequências apresentadas foram: limitação de oportunidades dos estudantes e baixos salários.

Quanto ao perfil e seleção dos beneficiários, todos os entrevistados citaram os critérios definidos pela Portaria nº 727/17 do MEC para descrever as características do público-alvo do Programa: estudantes de escolas com baixos resultados de aprendizagem e localizadas em regiões de alta vulnerabilidade social. Alguns entrevistados, no entanto, apontaram que algumas das escolas participantes parecem não ter sido selecionadas com base nesse critério, sendo que um deles levanta a possibilidade de tal seleção ter ocorrido com base em “questões políticas”:

Jovens de 15 a 18 anos, principalmente de regiões de vulnerabilidade com escolas que tem baixos indicadores. Esses eram alguns dos pontos que eram tratados na Portaria em termos do processo de escolha. Só que o problema é que, por mais que na Portaria dissesse isso, a gente percebe hoje em dia que tiveram escolas que não foram escolhidas dessa maneira (Entrevistado A, 2019).

Eu não estava no processo de escolha dessas escolas. Entre as necessidades escritas no documento [Portaria nº 727/17 do MEC], é regiões mais vulneráveis, Ideb baixo. (...) Tem escolas que a gente tem esse acompanhamento, mas tem escolas que a gente talvez percebe que foram por questões mais políticas, mas eu não posso afirmar isso de forma que eu posso comprovar então eu prefiro só dizer assim: que talvez seguiu as orientações que estavam dentro da Portaria (Entrevistado E, 2019).

Percebe-se que, pelo fato de o Programa de Ensino Médio Integral ter sido derivado de uma política anteriormente existente, seu público já estava previamente definido, o que fez com que sua equipe gestora não possuía clareza em relação aos critérios utilizados em sua seleção. Conhecer o público-alvo é imprescindível “para que as soluções propostas venham a atender as necessidades e características dos segmentos almejados” (JANNUZZI, 2016, p. 38). Desse modo, seria interessante que a equipe gestora realizasse um diagnóstico com o intuito de conhecer melhor as características das escolas e estudantes atualmente participantes do programa, bem como estabelecesse critérios bem definidos para a seleção de futuros beneficiários.

Já a terceira parte das entrevistas tinha o objetivo de identificar a percepção dos gestores sobre a mudança que o Programa pretende realizar. Para isso, perguntou-se sobre quais seriam os resultados e impactos do Ensino Médio Integral. Foram destacados como resultados a elevação do Ideb, o desenvolvimento pessoal dos estudantes e a melhoria dos resultados de aprendizagem e, como impactos, a melhoria da qualidade da educação ofertada e novamente o aumento do Ideb. Percebeu-se, dessa forma, certa dificuldade na distinção desses dois termos de modo que alguns resultados fossem identificados como impactos e vice-versa. Ademais, alguns pontos foram retratados tanto como resultados quanto como impactos por diferentes entrevistados, como é o caso da elevação do Ideb. Seguem alguns relatos acerca das mudanças pretendidas pelo programa:

Construir um jovem novo “né”. É uma proposta ambiciosa. Mas um jovem que seja, que tenha autonomia, que consiga tomar as próprias decisões. Que ele consiga decidir sobre o projeto de vida dele e seguir esse projeto de vida. Que ele consiga contribuir com a comunidade dele, que ele seja solidário também. Que ele tenha habilidades acadêmicas necessárias para ingressar no mercado de trabalho (Entrevistado B, 2019).

Pretende proporcionar uma oportunidade de desenvolvimento pessoal e profissional para esse estudante, ou seja, trabalhar novas perspectivas de vida. Ou seja, que ele possa romper aquele... não repetir o mesmo ciclo familiar. Porque muitas vezes esse jovem é, as vezes, o primeiro a terminar o ensino médio na sua família ou vai ser o primeiro a ingressar no ensino superior. Então, é romper esse ciclo vicioso, dar a oportunidade de ele escolher estar mais preparado para novas opções. Mas acho importante focar aqui a questão de que não é simplesmente uma maneira acadêmica, profissional, mas sim trabalhar todas as perspectivas, a questão do seu projeto de vida. Porque, muitas vezes, esse jovem deixa de sonhar, ele deixa de querer, ele acha que ele não pode querer. Acha que aquilo, aquilo sempre que lhe é posto, ele deve aceitar (Entrevistado A, 2019).

Na verdade, o que a gente traz, o que a gente pretende é uma transformação geral do ensino médio, da educação do ensino médio no estado. Então, a gente pretende entregar escolas melhores, escolas mais aparelhadas, mais instrumentalizadas para que esse aluno, ele se sinta confortável, ele se sinta bem em estar dentro daquela escola “né”. E, com isso, o aluno, respondendo melhor ao que está sendo ofertado em matéria de conteúdo pedagógico, conteúdo acadêmico, a gente, com isso, obter melhoria nos índices “né” e elevar os índices de Minas Gerais no ensino médio, os índices de resultados (Entrevistado C, 2019).

Foi possível notar também a expectativa de que o Programa leve o estado de Minas Gerais a ocupar uma posição de referência na área da educação.

Eu acho que o impacto maior é esse: a gente ter uma educação de qualidade “pra” gente mostrar lá fora, né, que Minas fez o dever de casa, que Minas conseguiu tirar nossa educação dos índices alarmantes que estão agora e elevar o patamar da educação aqui no estado (Entrevistado C, 2019).

Acho que Minas pretende que, a partir do que ela fizer “pro” Ensino Médio Integral, retomar a referência em educação que ela já ocupou por muito tempo no país (Entrevistado E, 2019).

No que diz respeito ao horizonte temporal em que se pretende alcançar os resultados almejados, a maioria dos entrevistados respondeu que a previsão é que os efeitos do Programa sejam alcançados até 2022.

Nota-se, a partir dos resultados da terceira seção das entrevistas, que a mudança pretendida pelo programa diz respeito à melhoria dos resultados de aprendizagem, ao desenvolvimento pessoal dos estudantes, à melhoria da qualidade da educação ofertada e à elevação do Ideb. Ademais, há expectativas de que os efeitos do programa levem ao reconhecimento da SEE-MG como referência em educação no âmbito nacional.

A quarta parte das entrevistas, por sua vez, versava sobre os produtos e as atividades previstas pelo Programa e os recursos necessários para realizá-las.

Notou-se que as falas dos entrevistados se mostravam complementares no que diz respeito às atividades, perpassando por: realinhamento da matriz curricular, realização das formações e dos Ciclos de Acompanhamento Formativo, readequações de infraestrutura, aquisições de materiais e revisão do comporta. Já os recursos citados (financeiros, humanos) parecem insuficientes tendo em vista o rol de atividades pretendidas.

Os pressupostos, riscos e condições necessárias para a implementação efetiva do Programa foram trabalhados a partir da quinta parte das entrevistas. Nela, os entrevistados destacaram vários desafios, tais como as dificuldades de comunicação interna e com o ICE, a falta de autonomia da equipe e seu quadro de pessoal em processo de redução:

Precisa ter um melhor alinhamento da comunicação. É, vou dar alguns exemplos: desde vários setores passam milhares de demandas para a Regional ao mesmo tempo. Às vezes, demandas duplas, ou seja, uma duplicidade dessas demandas. Então não existe um alinhamento muito grande desses processos então existe uma sobrecarga. (...) Então, é um gargalo a comunicação: a comunicação para esses outros níveis, mas também a comunicação interna da própria Secretaria. (...). Às vezes, muitas coisas são feitas, às vezes, sem a escuta da equipe de implantação. A equipe de implantação tenta alertar dos problemas que podem vir. Muitas vezes, a equipe se sente que não é escutada nesse processo (Entrevistado A, 2019).

Eles têm realmente um modelo muito encaixado, que funciona em outros estados, né, quando implantado em sua totalidade. Mas acontece que, aqui em Minas, a gente está sentindo que eles são muito autoritários. Então, assim, eles não são flexíveis em algumas situações e eles não escutam hierarquias inferiores então é muito preocupante isso (Entrevistado D ao se referir ao ICE, 2019).

A equipe precisa de autonomia para deliberar sobre a temática “pra” conseguir caminhar né. Hoje, a gente lida aí com um pouco de problema nessa linha (Entrevistado B, 2019).

A equipe vai ter que passar por uma reestruturação, ela já está passando na verdade. Algumas peças internas estão se desvinculando e, nesse momento, é preciso pensar com rapidez para que essas peças sejam repostas né, de forma que o trabalho não se perca né. Todas as pessoas que estão se desligando estão se desligando por motivos que eu acho que são motivos bem plausíveis né. Até essa questão mesmo da pouca autonomia que a equipe tem, de demandar passar por uma burocracia muito grande né. Entrevistado C, 2019).

A sexta, e última, parte das entrevistas tratava dos indicadores a serem utilizados para o monitoramento do progresso do Programa. Foram destacados os resultados de avaliações internas e externas, bem como as informações repassadas

mensalmente pelas escolas por meio do Sistema Mineiro de Administração Escolar (Simade)⁷. Alguns entrevistados citaram ainda um questionário de satisfação com o Programa a ser realizado pelos estudantes, pelas equipes escolares e pelas Superintendências Regionais de Ensino (SREs).

Por fim, os entrevistados foram questionados se havia algum outro fator ainda não relatado que eles gostariam de destacar. Nesse momento, foram destacados desafios internos da SEE-MG, relacionados à sobrecarga e ao pequeno tamanho da equipe gestora do programa:

Só deixando mesmo bem frisado essa parte da necessidade de repensar essa equipe de implantação. Porque é importante que a gente faça, que a gente participe das formações sim, porque nós vamos ser formadores no futuro. Mas eu acho que era necessário que essa equipe, ela estivesse maior e que ela tivesse, às vezes, uma parte dela se dedicasse a fazer, a participar das formações e ser multiplicadora depois, mas ela precisaria de uma parte de apoio técnico que ficasse dentro da Secretaria “pra” poder fazer essa parte operacional mesmo caminhar (Entrevistado C, 2019).

Mas eu acho que é uma questão importante, talvez, assim de você colocar. Por exemplo, é muito difícil encontrar servidores que topem passar por esse ritmo, sabe, de trabalho, de viagens. E a demora de publicações, né, de gratificações atrapalha muito o andamento do Programa. Porque, por exemplo, eu, Fulana e Ciclano somos externos, né, e o Beltrano e a Beltrana já estão pensando, também já pensam em sair, já disseram que vão sair. Então assim: como manter a continuidade do Programa, o conhecimento adquirido aqui sendo que (...) tem uma alta rotatividade da equipe? (Entrevistado D, 2019).

Nota-se que as entrevistas forneceram informações importantes sobre os pressupostos e hipóteses que orientam o desenho e a rotina de operação do Programa. A partir delas, foram identificadas algumas condições necessárias para a correta implementação do programa, como o resgate da confiança dos atores nele envolvidos e a superação de desafios internos da SEE-MG, como a dificuldade de comunicação, a baixa autonomia e sobrecarga da equipe gestora. Ademais, o programa visa à melhoria dos resultados de aprendizagem, ao desenvolvimento pessoal dos estudantes, à melhoria da qualidade da educação ofertada e à elevação do Ideb, bem como há expectativas de que seus resultados levem ao reconhecimento de Minas Gerais como referência em educação.

⁷ O Simade é um portal da SEE-MG, no qual são centralizadas informações relacionadas à gestão das escolas mineiras. Tal portal é, ao mesmo tempo, um instrumento de gestão escolar, como também um coletor de informações sobre o sistema educacional mineiro (Caed, acesso em nov. 2019)

5.3 Qual situação problemática o Programa de Ensino Médio Integral pretende alterar?

Antes de dar início a explicitação do Mapa de Processos e Resultados do Programa de Ensino Médio Integral de Minas Gerais e a avaliação de seu desenho, é preciso evidenciar o diagnóstico do problema que ensejou a proposição de tal política. Para isso, foram analisados os seguintes documentos: a Portaria nº 727/2017 do MEC, o Decreto estadual nº 47.227/2017, o Documento Orientador do Programa de Ensino Médio Integral de Minas Gerais e os resultados das entrevistas.

Como visto anteriormente, a Portaria nº 727/17 do MEC estabelece os parâmetros para participação no Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, que embasou a criação da política estadual em análise. Assim sendo, ambas as políticas devem estar alinhadas, visando intervir na mesma situação problemática. Segundo tal instrumento normativo, o Programa de Fomento foi lançado com o intuito de fazer frente as seguintes necessidades:

A necessidade de estabelecer ações conjuntas entre os entes federados, que propiciem **novas organizações curriculares para o novo ensino médio, compatíveis com as perspectivas da sociedade contemporânea e com os anseios dos jovens**, em conformidade com a Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017;

A necessidade de promover ações compartilhadas com os estados e o Distrito Federal para a melhoria do ensino médio e **a perspectiva de universalização do acesso e da permanência de todos os adolescentes de 15 a 17 anos nesta etapa da educação básica**, de forma a atender à Meta 3 do Plano Nacional de Educação - PNE, instituído pela Lei nº 13.005, de 2014;

A necessidade de apoiar os sistemas de ensino público para oferecerem **educação em tempo integral**, de forma a atender à Meta 6 do PNE; e

A necessidade de apoiar os sistemas de ensino público na operacionalização de ações voltadas à **melhoria da qualidade da oferta do ensino médio** em consonância com a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, 2017, grifo nosso).

Nota-se, dessa forma, que para o Ministério da Educação, os problemas que o ensino médio integral mitiga são: as organizações curriculares incompatíveis com a sociedade contemporânea e com os anseios dos jovens, os baixos níveis de acesso e permanência neste nível de ensino e a baixa qualidade da educação ofertada.

O Decreto estadual nº 47.227/2017, por sua vez, dispõe sobre a educação integral na rede de ensino pública de Minas Gerais, ou seja, inclui tanto o ensino fundamental, quanto o médio. Diferente do que ocorre na Portaria nº 727/2017 tal dispositivo não expressa, de maneira explícita, o porquê de seu surgimento. No entanto, é possível inferir o problema público a que se refere por meio da análise dos objetivos propostos, dado que esses dois componentes estão intimamente relacionados (SECCHI, 2017).

Assim, cabe inicialmente destacar o objetivo geral estabelecido por tal decreto, que consiste em:

assegurar o acesso e a permanência dos estudantes na educação básica, com a **melhoria da qualidade do ensino** e o respeito a diversidade, garantindo-se as condições necessárias ao desenvolvimento dos diversos saberes e habilidades pelos estudantes e a ampliação da oferta da jornada em tempo integral (MINAS GERAIS, 2017).

Nota-se a presença de duas problemáticas em tal objetivo: o baixo nível de acesso e de permanência e a baixa qualidade da educação ofertada. Esses dois problemas apareceram também por meio da análise da Portaria nº 727/2017, o que demonstra a relevância destes para a construção do diagnóstico.

Além do objetivo geral anteriormente mencionado, o Decreto nº 47.227/2017 também define outros dezesseis objetivos. Dada a quantidade e a amplitude dos objetivos, serão aqui destacados somente os que mais se aproximam da educação integral, sendo eles:

I – contribuir para a **formação integral de crianças, adolescentes e jovens** da rede de ensino pública do Estado; (...)

V – incentivar o **retorno de jovens e adolescentes ao sistema escolar**, contribuindo para a **elevação da escolaridade**; (...)

VII – garantir a **proteção social** e a **formação para a cidadania**, incluindo perspectivas temáticas dos direitos humanos, consciência ambiental, novas tecnologias, comunicação social, saúde e consciência corporal, segurança alimentar e nutricional, convivência e democracia, compartilhamento comunitário e a dinâmica de redes;

VIII – contribuir para a **redução da evasão, reprovação, distorção idade – série**, mediante a implementação de ações pedagógicas para melhoria de condições para o **rendimento e aproveitamento escolares**; (...)

X – prevenir e combater o **trabalho infantil, a exploração sexual e outras formas de violência contra crianças, adolescentes e jovens**, mediante sua maior integração comunitária, bem como a promoção do acesso aos serviços socioassistenciais (MINAS GERAIS, 2017).

Nota-se que tais objetivos evidenciam outras situações problemáticas que o estado anseia enfrentar: o abandono escolar, a baixa escolaridade dos jovens e adolescentes, a exclusão social, os elevados níveis de evasão, reprovação e distorção idade-série, o baixo rendimento e aproveitamento escolar e o trabalho infantil, a exploração sexual e demais formas de violência contra jovens e adolescentes.

Alguns desses problemas e objetivos também se fazem presentes no Documento Orientador do Programa de Ensino Médio Integral que, por sua vez, define o objetivo da política como “promover a **formação integral** e a **inclusão social** dos adolescentes e jovens propiciando-lhes oportunidades de desenvolvimento humano e de exercício efetivo da cidadania” (MINAS GERAIS, 2019, p. 10). Para tanto, se baseia em um diagnóstico da juventude brasileira marcado por:

Altos índices de violência cometida contra e pelos jovens, significativa evasão no Ensino Médio, baixos resultados de aprendizagem, bem como baixa capacidade para tomar decisões adequadas sobre a própria vida associadas à perspectiva em relação ao futuro (MINAS GERAIS, 2019, p. 8).

Por fim, cabe destacar os problemas apontados nas entrevistas como os responsáveis pela criação do Programa de Ensino Médio Integral de Minas Gerais, que se encontram sintetizados no Quadro 3:

Quadro 4: Síntese dos problemas, causas e consequências apontados durante as entrevistas

Síntese	Entrevistado A	Entrevistado B	Entrevistado C	Entrevistado D	Entrevistado E	Entrevistado F
Problema	Elevada evasão e baixos resultados em avaliações	Elevado risco social dos estudantes	Baixos resultados em avaliações externas	Elevada evasão e baixos níveis de aprendizagem	Elevada evasão e baixos níveis de aprendizagem	Baixa qualidade da educação ofertada
Causas	Desigualdade social, miséria e pobreza	Violência e falta de oportunidades	Políticas públicas ineficientes	Baixas condições socioeconômicas e não atribuição de sentido às escolas pelos estudantes	Ausência de políticas públicas	Desigualdades sociais
Consequências	Abandono escolar e jovens sem perspectivas	Desinteresse na escola e evasão	Baixa qualidade da educação ofertada	Jovens com possibilidades limitadas	Baixa escolaridade e baixos salários	Baixa escolaridade e baixos salários

Fonte: Elaboração própria.

Nota-se, a partir da análise do Quadro 3 que, apesar de haver certa convergência na definição do problema pelos entrevistados, o mesmo não acontece com as causas e consequências. Isso, somado ao fato de os fatores apontados para descrever esses dois componentes se mostrarem demasiadamente amplos, sugere a

inexistência de um diagnóstico mais aprofundado sobre o tema. Tal hipótese se reforça pelo fato o problema apontado pela equipe coincidir com as metas definidas pela Portaria nº 727/17, o que sugere que esse entendimento pode ter sido apreendido por tal instrumento normativo e não a partir de um diagnóstico concreto.

Apesar disso e do fato de terem sido elaborados por diferentes atores e em diferentes momentos, todos os diagnósticos apresentados – tanto os normativos quanto os coletados pelas entrevistas – possuem pontos de convergência entre si, o que pode ser evidenciado no Quadro 5, que sintetiza as diferentes percepções sobre o problema:

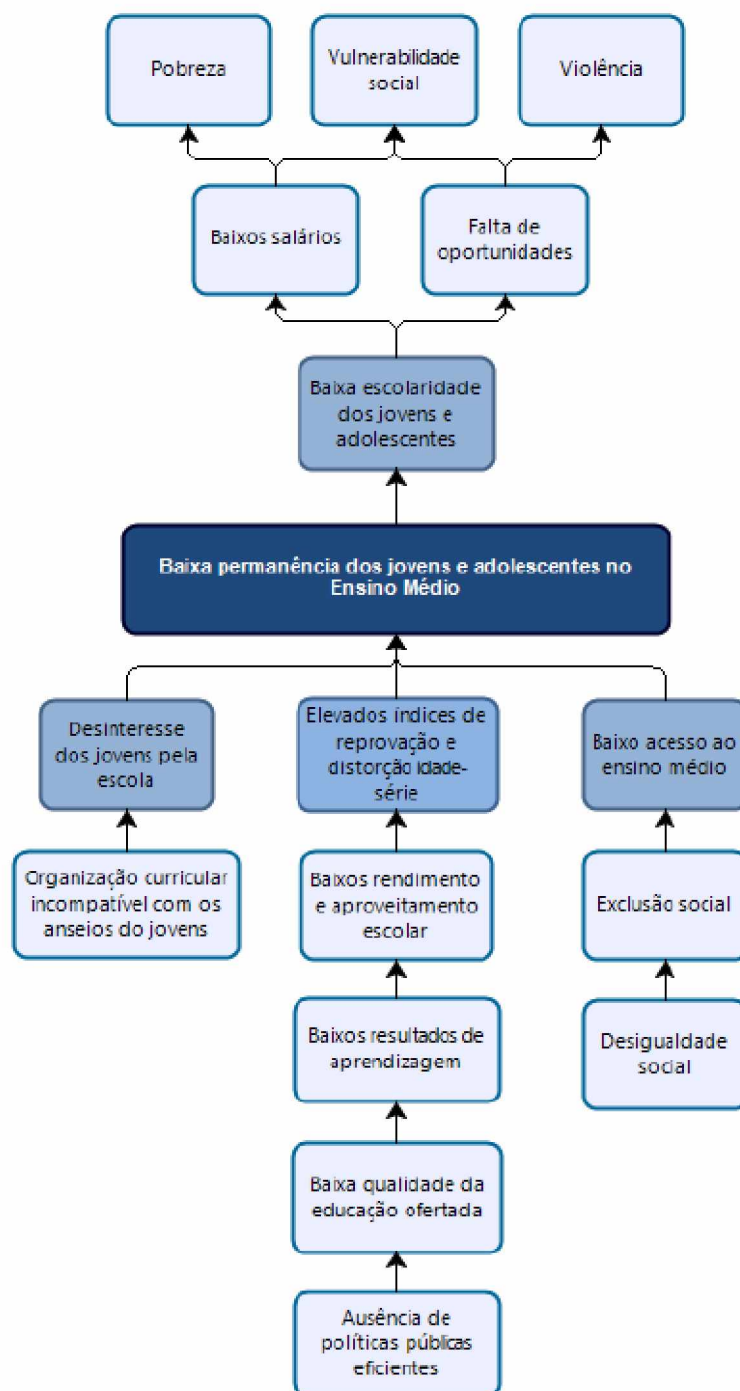
Quadro 5: Síntese das percepções acerca do diagnóstico do ensino médio, segundo as diferentes fontes analisadas

Portaria nº 727/17 do MEC	Decreto estadual nº 47.227/17	Documento Orientador do Programa	Entrevistas
<ul style="list-style-type: none"> • Organizações curriculares incompatíveis com a sociedade contemporânea e com os anseios dos jovens; • Baixos níveis de acesso e permanência no ensino médio; • Baixa qualidade da educação ofertada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Baixos níveis de acesso e permanência no ensino médio; • Baixa qualidade da educação ofertada; • Abandono escolar; • Baixa escolaridade dos jovens e adolescentes; • Exclusão social; • Elevados níveis de evasão, reprovação e distorção idade-série; • Baixo rendimento e aproveitamento escolar; • Violência. 	<ul style="list-style-type: none"> • Significativa evasão no ensino médio; • Baixos resultados de aprendizagem; • Exclusão social dos jovens e adolescentes; • Violência. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elevada evasão; • Baixos resultados de aprendizagem; • Baixa qualidade da educação ofertada; • Baixa escolaridade dos jovens; • Desinteresse na escola; • Abandono; • Violência; • Políticas públicas ineficientes; • Desigualdades sociais; • Pobreza; • Vulnerabilidade social.

Fonte: Elaboração própria.

É possível conectar todas as problemáticas levantadas a partir de relações de causa e consequência. Tendo isso em mente, foi construída uma Árvore de Problemas (Figura 7) com o intuito de melhor organizar tais relações e evidenciar o panorama geral do diagnóstico de maneira mais clara. A Árvore de Problemas constitui uma síntese da situação problemática existente por meio da representação gráfica da estrutura do problema, suas causas e suas consequências. Em seu nível inferior, é possível encontrar as causas (raízes), no nível intermediário está o problema (tronco) e no nível mais elevado, as consequências (ramos) (ÓRTEGON *et al*, 2015; SECCHI, 2017).

Figura 7: Proposta de Árvore de Problemas para o diagnóstico do Programa de Ensino Médio Integral de Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria.

Destaca-se que era possível organizar a Árvore por meio de diferentes relações de causalidade. Optou-se por essa organização dado que ela possui como eixo central a baixa permanência dos estudantes no ensino médio (representada pelos

elevados índices de evasão e abandono), visto que tal ponto foi destacado em todos os documentos analisados, bem como nas entrevistas, conforme evidencia os grifos realizados no Quadro 5.

Foram identificadas como causas principais desse problema o desinteresse dos jovens pela escola, os elevados índices de reprovação e distorção idade-série e o baixo acesso a esse nível de ensino. Essas causas, por sua vez, são originadas por outros fatores, como a organização curricular incompatível com os anseios dos jovens, os baixos rendimento e aproveitamento escolares decorrentes dos baixos resultados de aprendizagem derivados da baixa qualidade da educação ofertada e da ausência de políticas públicas eficientes, e a exclusão social oriunda das desigualdades sociais.

Como consequência principal foi destacada a baixa escolaridade dos jovens e adolescentes que culmina na falta de oportunidades e nos baixos salários, levando à pobreza, à vulnerabilidade social e à violência. Destaca-se que esses três últimos fatores estão intimamente ligados às desigualdades sociais e à exclusão social, tidas como causas, o que demonstra que o problema em questão representa um ciclo vicioso que deve ser rompido.

Nota-se que as diferentes fontes analisadas (Portaria nº 727/17 do MEC, decreto estadual nº 47.227/17, documento orientador e entrevistas) possuem percepções complementares acerca da situação problemática que o ensino médio integral busca alterar. A partir dessas percepções, foi possível sistematizar um diagnóstico por meio da elaboração de uma Árvore de Problemas, no qual foi destacado como problema central a baixa permanência dos estudantes nesse nível de ensino.

5.4 O Mapa de Processos e Resultados (MaPR) do Programa Ensino Médio Integral

Tendo já explicitado o diagnóstico que embasa o Programa de Ensino Médio Integral de Minas Gerais, torna-se possível apresentar seu Mapa de Processos e Resultados (MaPR). Para tanto, a presente seção está dividida em quatro subseções, nas quais os componentes do Mapa serão descritos. Na primeira subseção, será exposto o contexto no qual o Programa está inserido. Na segunda, serão apresentados os recursos necessários para seu funcionamento. Na quarta, serão detalhados as atividades e produtos previstos pelo Programa. E, por fim, na quinta subseção, serão apresentados os resultados e impactos esperados.

Como mencionado anteriormente, o Mapa foi elaborado tendo como insumos as entrevistas realizadas com a equipe gestora e o instrumento de monitoramento do Programa, no qual estão descritas algumas atividades e metas. Devido à dificuldade de distinção conceitual entre resultados e impactos pelos entrevistados, foi preciso reorganizar as respostas de modo que cada elemento levantado estivesse na coluna correspondente a ele, de acordo com as definições de Jannuzzi (2016) apresentadas no capítulo 2. Fora isso, nenhuma outra alteração foi feita. Ademais, para que fosse possível visualizar qual conjunto de atividades corresponde a cada produto, tais componentes foram representados por meio de diferentes cores de modo a evidenciar tais relações pelas cores comuns.

O desenho do Mapa pode ser conferido na Figura 8:

Figura 8: Mapa da Processos e Resultados do Programa de Ensino Médio Integral de Minas Gerais

Recursos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos
Recomposição da Equipe de Implantação do Programa	Reorganização da matriz curricular	Currículo compatível com os anseios dos jovens formulado	Aumento da atratividade das escolas para os estudantes	Melhores resultados de aprendizagem
Conhecimento dos processos	Reestruturação dos modelos pedagógico e de gestão das escolas		Aumento da cobertura da educação integral no estado	Aumento da escolaridade e da empregabilidade dos jovens
Recursos financeiros	Organização e realização de formações sobre os modelos pedagógicos e de gestão	Equipes preparadas e capacitadas	Aumento do número de estudantes com formação interdimensional	Elevação do Ideb
Parceria com o ICE e financiadores	Realização dos Ciclos de Acompanhamento Formativo		Diminuição da reprovação, do abandono e da evasão	
Pressupostos	Distribuição de material pedagógico para as escolas		Aumento do desempenho escolar	
Atendimento às determinações da Portaria nº 727/2017 e subsequentes	Diagnóstico e priorização das necessidades de adequações de infraestrutura das escolas	Escolas com estrutura física adequada para o atendimento em tempo integral	Pressupostos	Adoção integral do modelo pelas escolas participantes Diminuição da resistência da comunidade escolar em relação do Programa
Aporte estadual de recursos	Contratação das obras de infraestrutura nas escolas		A adoção integral do modelo pelas escolas participantes	
Disponibilidade orçamentária	Realização de reformas nas escolas		Diminuição da resistência da comunidade escolar em relação do Programa	
Contexto	Diagnóstico e priorização das necessidades de materiais e equipamentos nas escolas	Escolas equipadas com os materiais necessários para a implementação do Ensino Médio Integral		
Troca de governo	Desenho do fluxo de aquisições			
Adesão ao Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	Descentralização dos processos de compra para as SREs			
Crise fiscal do estado de Minas Gerais	Realização dos processos licitatórios			
Resistência e insatisfação com o antigo desenho do Programa	Entrega dos equipamentos nas escolas			
	Revisão do Comporta			
	Contratação de professores e demais profissionais	Escolas com número suficiente de profissionais para garantir seu funcionamento adequado		
	Levantamento de escolas para a expansão do Programa	Vagas para o Ensino Médio Integral disponibilizadas		
	Elaboração do Plano de Atendimento			
	Realização das aulas	Formação integral ofertada aos estudantes		
	Apliação das novas metodologias no cotidiano escolar			
	Levantamento das especificidades do EMTI	Diretrizes e normas do Programa estabelecidas e aprovadas		
	Elaboração dos marcos legais do Programa			
	Encaminhamento dos marcos legais para aprovação da Assembleia			
	Pressupostos	Pleno entendimento do Programa pelos profissionais nele envolvidos Capacidade de articulação interssetorial Maior autonomia da equipe gestora		
	Pleno entendimento do Programa pelos profissionais nele envolvidos			
	Capacidade de articulação interssetorial			
	Encaminhamento dos marcos legais para aprovação da Assembleia	Maior autonomia da equipe gestora		

Fonte: Elaboração própria.

5.4.1 Contexto

Conforme destacado no Mapa, o contexto de operação do Programa é marcado pela insatisfação e resistência da comunidade escolar quanto ao antigo modo de funcionamento da política, pela recente troca de governo, pela adesão da SEE-MG ao Programa de Fomento às escolas de Ensino Médio em Tempo Integral e pela atual crise fiscal do estado de Minas Gerais.

Conforme destacado no Capítulo 3 a partir de informações obtidas via observação direta, o ensino médio integral vinha enfrentando grande resistência e insatisfação da comunidade escolar devido a uma série de fatores. Primeiramente, a política previa a realização de reformas e entregas de materiais para a realização das atividades escolares. No entanto, devido a dificuldades internas da SEE-MG na operacionalização dos recursos recebidos do Governo Federal, tais entregas estiveram muito aquém do esperado, frustrando as expectativas dos professores e estudantes.

Ademais, as escolas enfrentavam também dificuldades em seu funcionamento relacionadas ao quantitativo insuficiente de profissionais. Como o número de funcionários destinados a cada escola é determinado pela quantidade de estudantes, as instituições que passaram a operar em tempo integral perderam uma quantidade significativa de estudantes, uma vez que essa modalidade de ensino reduz significativamente a oferta de turmas no contraturno, reduzindo a quantidade de estudantes e, conseqüentemente, o número de funcionários. O salário dos gestores escolares também é determinado com base nesse critério, o que pode ter contribuído para que muitas gestões se posicionassem contra a política.

Nota-se que a política precisava passar por reformulações para melhor atender seus beneficiários. Nesse sentido, a recente troca de governo mostrou-se como uma oportunidade para que isso ocorresse, visto que a cada nova gestão surge uma vontade de apresentar soluções novas, não necessariamente inovadoras, mas que sejam capazes deixar sua marca (NOGUEIRA, 2006). Destaca-se que, apesar de no caso em questão tal desejo ter coincidido com a necessidade de reformulação da política, isso nem sempre ocorre. Assim sendo, é necessário ter um olhar crítico ao anseio de implementação de novas soluções a cada troca de gestão dado que, se não embasada por critérios técnicos e não meramente políticos, essa descontinuidade das políticas públicas em curso pode acarretar “o desperdício de recursos públicos, a

perda de memória e saber institucional, o desânimo das equipes envolvidas e um aumento da tensão e da animosidade entre técnicos estáveis e gestores que vêm e vão ao sabor das eleições” (NOGUEIRA, 2006, p. 13).

Outro ponto a se destacar acerca do contexto de operação do Programa diz respeito à adesão da SEE-MG ao Programa de Fomento às escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, responsável por repassar recursos financeiros para o seu funcionamento. Para garantir a continuidade desses repasses, a SEE-MG deve atender a uma série de determinações impostas pelo Programa de Fomento que se mostra especialmente importante no atual contexto de crise fiscal enfrentado pelo estado de Minas Gerais. De acordo com o Tesouro Nacional, o estado acumula, atualmente, um déficit de aproximadamente 36 bilhões de reais⁸.

Por fim, cabe destacar que o Programa de Ensino Médio Integral configura hoje no rol de projetos estratégicos do atual Governo, ou seja, seu êxito é uma das prioridades da atual gestão e, portanto, há grande cobrança por resultados. Nota-se que a escolha dessa política como prioritária é bastante estratégica tendo em vista o atual contexto de crise financeira do estado dado que a política possui aporte significativo de recursos do FNDE (aproximadamente dois mil reais por estudante por ano), o que reduz a necessidade de recursos estaduais (FNDE, 2017).

5.4.2 Recursos

Os entrevistados apontaram apenas quatro recursos: 1) recomposição da equipe de implantação (recursos humanos), 2) conhecimento acerca dos processos da SEE-MG, 3) recursos financeiros e 4) parceira com o ICE.

De acordo com a Portaria nº 727/17, as SEEs que aderissem ao Programa de Fomento deveriam destinar uma equipe exclusiva para a implementação do ensino médio integral no estado. Tal equipe deveria ser composta por um coordenador, um especialista pedagógico, um especialista em gestão e um especialista em infraestrutura. Minas Gerais, portanto, já possuía uma equipe com tal formatação desde sua adesão à Portaria em questão. No entanto, com a reformulação da política,

⁸ Fonte: MG tem crise fiscal 'severa' e deve aderir ao plano de recuperação fiscal, diz Tesouro Nacional. G1 Minas, Belo Horizonte, 07 jun. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/06/07/mg-tem-crise-fiscal-severa-e-deve-aderir-ao-plano-de-recuperacao-fiscal-diz-tesouro-nacional.ghtml>> Acesso em: nov. 2019.

foi determinado que tal equipe fosse destituída, sendo necessária a composição de uma nova equipe para implementar, gerir e acompanhar o programa. Essa troca dificultou o acesso aos dados e informações, provocando atrasos na ambientação dos novos componentes da equipe e, conseqüentemente, na realização das atividades previstas.

Ademais, dada a complexidade do Programa, apenas a existência de uma equipe exclusiva para seu gerenciamento não é suficiente. É necessário que tal equipe possua conhecimentos acerca dos processos que envolvem o Programa. Nesse sentido, cabe destacar a importância da gestão e do compartilhamento de conhecimento dentro do contexto institucional da SEE-MG de modo a garantir que, caso haja futuras substituições de equipe, tais transições ocorram de forma mais transparente, propiciando à continuidade das atividades.

Outro recurso necessário para a implementação do programa diz respeito à parceria com o ICE. Tal parceria é necessária na medida em que possibilita a transferência do conhecimento adquirido pelo ICE na implementação no ensino integral em outros estados, tornando possível reformular os modelos pedagógicos e de gestão das escolas participantes do Programa. Ademais, a parceria com o Instituto Sonho Grande e Instituto Natura, possibilitada pelo ICE, foi responsável pela contratação de três profissionais para trabalharem na Equipe de Implementação durante um ano no auxílio ao desenvolvimento do Programa.

Somado a isso, o Programa também necessita de recursos financeiros para se concretizar. Inicialmente, tais recursos serão provenientes majoritariamente do Programa de Fomento às escolas de Ensino Médio Integral, sendo o atendimento de suas determinações um pressuposto necessário para a garantia dos repasses. No entanto, a partir da expansão prevista para ocorrer em 2020, será necessário que o estado também realize aportes financeiros uma vez que os recursos provenientes do Programa de Fomento só podem ser utilizados para cobrir as despesas das escolas que dele participam. As novas escolas, no entanto, apesar de passarem a fazer parte do Programa de Ensino Médio de Minas Gerais, não participarão, até o momento, do Programa de Fomento devido a inexistência de novas portarias de adesão até então⁹.

⁹De acordo com o instrumento de monitoramento do programa, seu orçamento previsto para o 2019-2022 corresponde a R\$1.884.654.954,00, sendo R\$1.262.718.819,18 provenientes do Tesouro estadual e R\$621.936.134,82 do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

Destaca-se que independente de qual seja a fonte de recursos, a disponibilidade orçamentária é uma condição necessária para a sua obtenção.

Nota-se que os recursos destacados pelas entrevistas expressam apenas as necessidades das atividades ligadas ao Órgão Central da SEE-MG, se mostrando incompletos. É preciso destacar também os recursos necessários para desenvolver as atividades no “chão da escola”, tais como os materiais escolares, a merenda, o transporte, o espaço físico da escola, entre tantos outros. Percebe-se, portanto, a necessidade de um mapeamento mais amplo dos recursos de modo a complementar a avaliação aqui realizada.

5.4.3 Atividades e produtos

Conforme evidenciado no MaPR, o Programa de Ensino Médio Integral prevê a entrega de oito produtos, sendo que, para cada um deles, há um conjunto de atividades relacionados. Desse modo, ao longo dessa subseção, cada produto será apresentado juntamente com as atividades a ele associadas de forma a facilitar a compreensão da conexão entre esses dois fatores. Ao final de cada subseção, haverá um quadro síntese do produto em questão, no qual serão destacados, além das atividades, os atores envolvidos e os beneficiários diretos.

5.4.3.1 Produto: Currículo compatível com os anseios dos jovens formulado

O primeiro produto destacado no MaPR diz respeito ao *currículo compatível com os anseios dos jovens*. Para que esse produto se concretizasse, a SEE-MG precisou reformular a matriz curricular do ensino médio integral e, para isso, contou com o apoio do ICE, que já possuía expertise nessa área devido a sua atuação em outros estados.

Antes da reestruturação curricular, a matriz do EMI propedêutico contava com um acréscimo de duas aulas de português e matemática e uma aula de inglês na BNCC. A parte diversificada do currículo, por sua vez, era composta pelos Campos de Integração Curricular (CICs), que eram organizados por meio de três modalidades, que deveriam ser ofertadas por todas as escolas: Cultura, Artes e Cidadania; Múltiplas Linguagens, Comunicação e Mídias; e Pesquisa e Inovação Tecnológica. Os CICs se propunham a desenvolver diversos conhecimentos e saberes, relacionados aos componentes da BNCC, mas, na prática, ocorriam, em sua maioria, em forma de

oficinas, pouco se relacionando com os conteúdos da base. Além dos CICs, os estudantes deviam cursar também algumas disciplinas obrigatórias, sendo elas: Educação para Cidadania e Pesquisa e Intervenção. No terceiro ano, por sua vez, os estudantes poderiam optar pelo curso de aprofundamento e revisão para o Enem em detrimento dos CICs.

Com a reorganização da matriz curricular, os CICs deixaram de existir e a parte diversificada passou a ser composta pelas seguintes disciplinas: Projeto de Vida, Pós Médio, Estudos Orientados, Práticas Experimentais e Eletivas. Cabe destacar que todas as disciplinas da parte diversificada são avaliadas mediante a atribuição de conceitos, não interferindo na aprovação do estudante, apenas na sua formação integral.

A disciplina de Projeto de Vida é ministrada para as turmas de primeiro e segundo ano e tem como objetivo auxiliar o estudante na construção de sua identidade e valores, na criação de um projeto que lhe dê perspectivas em relação ao seu futuro e no reconhecimento da importância da educação ao longo de todas as etapas da sua vida (ICE, 2019, p. 20). Tal componente curricular possui um material pedagógico com 80 aulas previamente estruturadas para serem aplicadas pelos professores. A estrutura das aulas de Projeto de Vida ao longo dos dois anos do ensino médio é a seguinte:

Figura 7: Representação da estrutura das aulas de Projeto de Vida nos dois anos do Ensino Médio:



Fonte: ICE, 2019, p. 21.

No terceiro ano, a disciplina Pós Médio substitui a de Projeto de Vida. Tal componente curricular tem como objetivo orientar o estudante acerca daquilo que ele definiu como foco no seu projeto de vida. Assim sendo, seu conteúdo deve ser trabalhado por meio da apresentação de diferentes perspectivas, desde o ingresso na universidade ou no mundo do trabalho, bem como de outras oportunidades de atuação produtiva. Tal disciplina também possui um material estruturado para auxiliar o professor na aplicação de suas aulas, que devem ocorrer na seguinte proporção: uma aula baseada no material para cada duas ou três aulas de preparação para o Enem (MINAS GERAIS, 2019b).

A disciplina de Estudos Orientados, por sua vez, é ministrada em todos os anos do ensino médio e tem como objetivo permitir que “os estudantes usufruam de condições (tempo, ambiente e recursos) e desenvolvam habilidades que os apoiem a aprender sobre o que é estudar e como estudar, priorizando e direcionando sua aprendizagem de acordo com seus interesses e necessidades” (MINAS GERAIS, 2019b, p. 25). Tal componente curricular também possui um material com cinco aulas estruturadas sobre técnicas de estudo que devem ser ministradas no início do ano letivo, sendo as demais aulas do ano destinadas à aplicação do que foi aprendido.

Nessa disciplina, os estudantes também realizam avaliações semanais de modo a fortalecer o hábito do estudo.

Já a disciplina de Práticas Experimentais tem como objetivo ampliar as oportunidades de aprendizagem por intermédio da experimentação, tendo como base as disciplinas de Ciências e Matemática (ICE, 2019). Para tanto, tal disciplina deve ocorrer nos diferentes espaços da escola, incluindo nos laboratórios caso possua, propiciando que o estudante vivencie na prática o que, até então, só havia visto na teoria (MINAS GERAIS, 2019b).

As Eletivas, por sua vez, são disciplinas ofertadas semestralmente, nas quais os estudantes se matriculam de acordo com seu interesse. Para que isso seja possível, é necessário um alinhamento do horário das turmas de modo que todas elas tenham essa aula no mesmo horário. As Eletivas devem sempre trabalhar temas transversais de maneira articulada com a BNCC, de modo a ampliar o repertório dos alunos. Ao final de sua formação, cada estudante terá cursado seis eletivas diferentes (ICE, 2019).

Para apoiar as mudanças ocorridas no currículo e permitir sua efetiva aplicação, foram realizadas alterações também no modelo de gestão das escolas. Em primeiro lugar, foram instituídas as reuniões de fluxo, que têm como objetivo promover o alinhamento entre as disciplinas da BNCC e da parte diversificada do currículo, sendo sua condução responsabilidade do Coordenador do EMI. Ademais, houve a adoção dos Guias de Ensino e Aprendizagem, que se configuram como “um recurso que garante o alinhamento e o monitoramento do currículo previsto, dado e aprendido para obtenção dos resultados pretendidos na formação dos estudantes” (MINAS GERAIS, 2019b, p.34). Tal instrumento deve ser elaborado por todos os professores da escola e visa atender três públicos distintos (professores, estudantes e responsáveis), auxiliando-os nas funções de planejamento, aprofundamento e acompanhamento, respectivamente. Além disso, ocorreram alterações no formato dos Conselhos de Classe que, a partir de agora, passarão a ocorrer cinco vezes ao ano e contarão com a participação dos estudantes de modo que eles também possam auxiliar na melhoria dos resultados da escola.

Somado a isso, a SEE-MG passará a elaborar e divulgar, anualmente, um Plano de Ação, no qual estarão previstas as metas do Programa, bem como as estratégias para alcançá-las. Ademais, deverá enviar para as escolas um calendário com a previsão de todos os eventos que influenciam o cotidiano escolar. Com esses

dois instrumentos em mãos, a gestão escolar também deverá elaborar o Plano de Ação e as agendas bimestrais da escola, tendo como referências os documentos enviados pela SEE-MG.

Por fim, é necessário destacar que, além das alterações aqui mencionadas, o Programa de Ensino Médio Integral prevê também a aplicação de outras metodologias para propiciar a formação interdimensional do estudante. Tais metodologias serão apresentadas mais adiante, ao longo da descrição dos diversos produtos do Programa.

Quadro 6: Detalhamento do produto “currículo compatível aos anseios dos jovens”

Atividades	Envolvidos	Beneficiários
<ul style="list-style-type: none"> • Reorganização da matriz curricular; • Reestruturação dos modelos pedagógico e de gestão das escolas. 	<ul style="list-style-type: none"> • ICE; • Equipe gestora • Superintendência de Políticas Pedagógicas; • Subsecretaria de Educação Básica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudantes; • Equipe pedagógica.

Fonte: Elaboração própria.

5.4.3.2 Produto: Equipes preparadas e capacitadas

O segundo produto previsto no MaPR diz respeito às *equipes preparadas e capacitadas*. Para que tal produto se concretize, estão previstas as seguintes atividades: organização e realização de formações, realização dos Ciclos de Acompanhamento Formativo e a distribuição de material pedagógico.

As formações visam capacitar os diferentes profissionais envolvidos no Programa (Equipe gestora, analistas e inspetores das Regionais de Ensino, gestores escolares, especialistas pedagógicos, coordenadores e professores) de modo a possibilitar o alinhamento entre esses atores por meio do reconhecimento de seus papéis e responsabilidades. Até o momento, já foram realizadas as seguintes formações:

- a) Formação Inicial, Formação de Rotinas Pedagógicas;
- b) Formação de Aprofundamento em Projeto de Vida;
- c) Formação de Rotinas do Gestor e Liderança Servidora;
- d) Workshop do Ciclo de Acompanhamento Formativo e Oficina de Elaboração de Relatório;

e) e Formações de Ações Protagonistas, sendo essa última destinada aos estudantes.

Todas essas formações foram ministradas pelo ICE e cada uma delas atendeu a um público distinto.

Além das formações, o Programa prevê a realização dos Ciclos de Acompanhamento Formativo, que ocorrerem bimestralmente durante os três primeiros anos da implantação do EMI. Os Ciclos têm como objetivo orientar as escolas de maneira mais individualizada. Para tanto, cada uma delas recebe a visita de profissionais do ICE e da SEE-MG (seja da equipe gestora ou das SREs), que conversam com estudantes, professores e equipe gestora com o intuito de melhor compreender o seu funcionamento. Ao final da visita, a escola recebe um relatório com recomendações para efetiva implantação do EMI e superação de suas dificuldades.

Por fim, o Programa também prevê a distribuição de material pedagógico, que engloba tanto as aulas estruturadas das disciplinas de Projeto de Vida, Pós Médio e Estudos Orientados, quanto conteúdos relacionados ao funcionamento e fundamentos dos modelos pedagógico e de gestão. Tal material foi elaborado pelo ICE e disponibilizado para as escolas nas versões impressa e digital.

Quadro 7: Detalhamento do produto “equipes preparadas e capacitadas”

Atividades	Envolvidos	Beneficiários
<ul style="list-style-type: none"> • Organização e realização de formações sobre os modelos pedagógicos e de gestão; • Realização dos Ciclos de Acompanhamento Formativo; • Distribuição de material pedagógico para as escolas. 	<ul style="list-style-type: none"> • ICE; • Equipe gestora; • Superintendências Regionais de Ensino; • Diretoria de Ensino Médio; • Superintendência de Políticas Pedagógicas; • Assessoria de Comunicação Social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudantes; • Equipe pedagógica; • Analistas e inspetores das SREs; • Equipe gestora.

Fonte: Elaboração própria.

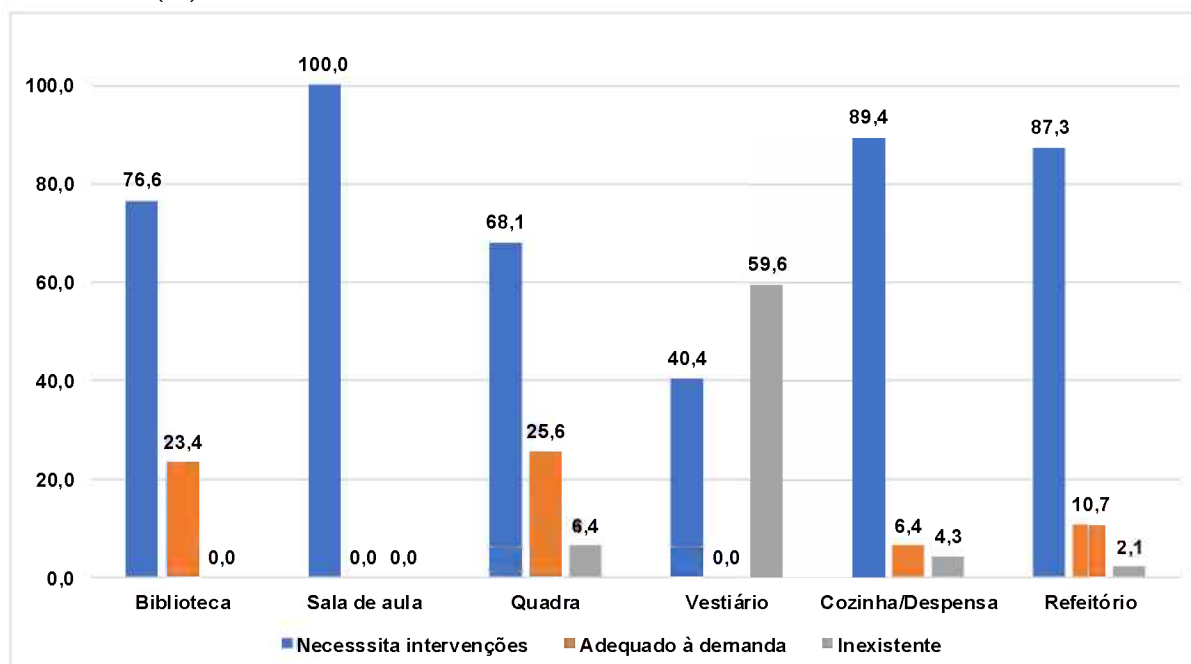
5.4.3.3 Produto: Escolas com estrutura física adequada para o atendimento em tempo integral

O terceiro produto previsto pelo Programa diz respeito às *escolas com estrutura física adequada para o atendimento em tempo integral*. Para que tal produto se concretize, estão previstas duas atividades: diagnóstico e priorização das necessidades de adequações de infraestrutura das escolas e contratação das obras.

Conforme destacado no Capítulo 3, a portaria que instituiu o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral determinou que as escolas participantes deveriam possuir a seguinte estrutura: biblioteca ou sala de leitura (50 m²), oito salas de aula (40 m² cada), quadra poliesportiva (400 m²), vestiários masculino e feminino (16 m² cada), cozinha e refeitório. Caso as escolas não possuíssem tal estrutura, a SEE teria um prazo de dezoito meses após o primeiro repasse de recursos de capital para realizar as adequações.

Ciente disso, a SEE-MG realizou um diagnóstico da situação estrutural por meio de visitas de um engenheiro do ICE a algumas escolas que ofertam o EMI em Minas Gerais, dando prioridade àquelas que já estão há mais tempo no programa. A partir de tal diagnóstico, foi possível levantar as seguintes necessidades de intervenções:

Gráfico 3: Levantamento da situação da estrutura física das escolas de EMI – em porcentagem (%)



Fonte: SEE-MG.

Apesar de o Gráfico 3 não apresentar dados sobre todas as escolas, é possível perceber que a necessidade de adequações estruturais é bastante elevada. Assim sendo, a contratação de obras para reforma das escolas deve ser uma das prioridades da SEE-MG, uma vez que o prazo para sua realização já havia se esgotado, no momento da elaboração desta monografia.

Quadro 8: Detalhamento do produto “escolas com infraestrutura adequada para o atendimento em tempo integral”

Atividades	Envolvidos	Beneficiários
<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico e priorização das necessidades de adequações de infraestrutura das escolas; • Contratação das obras de infraestrutura nas escolas. 	<ul style="list-style-type: none"> • ICE; • Equipe gestora • Superintendências Regionais de Ensino • Superintendência de Infraestrutura e Logística. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunidade escolar.

Fonte: Elaboração própria.

5.4.3.4 Produto: Escolas equipadas com os materiais necessários para a implementação do ensino médio integral

De modo complementar à estrutura física adequada, é essencial que as escolas disponham dos *materiais necessários para a implementação do ensino médio integral*, sendo esse o quarto produto previsto pelo Programa. Para que ele se concretize, são previstas quatro atividades: diagnóstico e priorização das necessidades de compras das escolas, desenho do fluxo de aquisições, descentralização dos processos de compras para as SREs e realização dos processos licitatórios.

A definição dos itens a serem adquiridos será realizada a partir do levantamento das necessidades de cada escola por meio de questionários. Até o momento, já foram adquiridos kits de robótica para todas as escolas. As próximas aquisições previstas dizem respeito aos armários para os estudantes, ao papel e às impressoras necessários para a realização das avaliações semanais, aos materiais de cozinha (geladeiras, *freezer*, fogão, liquidificadores, pratos, copos, talheres, entre outros) e aos kits de cadeiras e certezas. Destaca-se o rol de bens aqui mencionado não é definitivo, podendo ser ampliado à medida que as necessidades das escolas forem sendo identificadas¹⁰.

Conforme destacado anteriormente, os recursos financeiros provenientes do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral são repassados para uma conta específica da SEE-MG, da qual devem ser provenientes todos os desembolsos, o que impossibilita a realização de transferências para outras contas do órgão. No entanto, caso todas as aquisições fossem realizadas de forma centralizada na SEE-MG, tal processo seria bem mais demorado tendo em vista a quantidade de escolas a serem abarcadas. Assim sendo, a alternativa encontrada pela SEE-MG foi deixar parte dos processos de compra a cargo das SREs, mas manter o pagamento sob responsabilidade do órgão central.

Para que tal estratégia seja bem-sucedida, é necessário que todos os atores envolvidos estejam cientes de seus papéis. Tendo isso em mente, a equipe gestora elaborou um fluxo do processo de aquisição de materiais, no qual estão

¹⁰ Fonte: Observação direta e Entrevistado C.

descritas todas suas etapas e os responsáveis por realizá-las. Tal fluxo já foi apresentado e validado pelas SREs.

Quadro 9: Detalhamento do produto “escolas equipadas com os materiais necessários para a implementação do ensino médio integral”

Atividades	Envolvidos	Beneficiários
<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico e priorização das necessidades de materiais e equipamentos nas escolas; • Desenho do fluxo de aquisições; • Descentralização dos processos de compra para as SREs; • Realização dos processos licitatórios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Equipe gestora; • Superintendências Regionais de Ensino; • Diretoria de Gestão de Compras e Suprimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunidade escolar.

Fonte: Elaboração própria.

5.4.3.5 Produto: Escolas com número suficiente de funcionários para garantir seu funcionamento adequado

O quinto produto previsto pelo Programa diz respeito às *escolas com número suficiente de funcionários para garantir seu funcionamento adequado*. Para que tal produto se concretize, são previstas duas atividades: revisão do Comporta e contratação de professores e demais profissionais.

O comporta diz respeito ao número de funcionários que cada escola tem direito de acordo com o seu quantitativo de estudantes. Como visto anteriormente, ao se tornarem integrais, as escolas perderam um número significativo de estudantes dada a redução ou eliminação da oferta de turmas no contraturno. Isso fez com que a escola perdesse diversos profissionais, tais como vice-diretores, coordenadores,

Especialistas de Educação Básica (EEB)¹¹ e Auxiliares de Serviços de Educação Básica (ASB)¹².

Tendo isso em vista, foram elaboradas novas propostas de comporta para o ensino médio integral, levando em consideração o tempo maior que seus estudantes passam na escola. Tal proposta ainda aguarda validação da secretária, mas algumas alterações já foram feitas nesse sentido. Um exemplo diz respeito ao cargo de Coordenador do EMI: anteriormente, somente as escolas que possuíam pelos menos quatro turmas tinham direito a esse profissional, agora bastam duas turmas¹³.

Não foi possível obter informações precisas acerca da necessidade de contratação de pessoal. No entanto, a partir da análise da expansão da política prevista para 2020, é possível obter uma dimensão aproximada de tal demanda. A partir da expansão, serão incluídas 203 novas escolas ao programa, sendo necessário contratar novos coordenadores de EMI para atendê-las dado que esse cargo era nelas inexistente. Ademais, serão abertas 414 novas turmas de primeiro ano integral, o que demandará a contratação de professores para atender às 15 horas-aula semanais da parte diversificada, que também eram anteriormente inexistentes nessas escolas¹⁴. A amplitude da necessidade de contratação de novos EEBs e ASBs, por sua vez, depende da redefinição do comporta.

Quadro 10: Detalhamento do produto “escolas com número suficiente de funcionários para garantir seu funcionamento adequado”

Atividades	Envolvidos	Beneficiários
<ul style="list-style-type: none"> • Revisão do Comporta; • Contratação de professores e demais profissionais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Equipe gestora; • Diretoria de Gestão de Pessoal do Sistema Educacional; • Superintendência de Políticas Educacionais; • Subsecretaria de Educação Básica; • Gabinete. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudantes; • Equipe pedagógica.

¹¹ Profissional formado em Pedagogia que exerce a função de supervisão pedagógica nas escolas da rede pública do estado.

¹² São os profissionais que realizam atividades relacionadas à manutenção e funcionamento da escola, tais como preparação da merenda, recepção dos estudantes e limpeza.

¹³ Fonte: Observação direta.

¹⁴ Os números aqui mencionados dizem respeito tanto ao ensino médio integral propedêutico quanto ao integrado ao ensino técnico.

Fonte: Elaboração própria.

5.4.3.6 Produto: Vagas para o Ensino Médio Integral disponibilizadas

O sexto produto previsto pela política diz respeito à *disponibilização de vagas para o ensino médio integral*. Para que tal produto se concretize, são previstas as seguintes atividades: levantamento de escolas para a expansão do Programa e a elaboração do Plano de Atendimento.

Tendo em vista a meta 6 do PNE, que consiste em “oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos(as) alunos(as) da educação básica”, o programa prevê a ampliação do ensino médio integral, tanto na modalidade propedêutica quanto na profissional. Para tanto, foram selecionadas mais 203 escolas (totalizando 281 unidades escolares)¹⁵ com base nos critérios de vulnerabilidade social e inexistência de educação integral no município. A partir do ano que vem, as novas escolas ofertarão o EMI somente nas turmas de primeiro ano de modo que a oferta seja ampliada gradualmente, abarcando as três séries do ensino médio somente em 2022.

Após a definição das escolas para expansão, foi elaborado o Plano de Atendimento Escolar do EMI. Tal instrumento visa organizar a rede pública de ensino por meio da determinação de quantas vagas cada unidade escolar disponibilizará em cada modalidade de ensino tendo em vista o contexto e as demandas do local onde está inserida. Atualmente, o programa atende aproximadamente 12.000 estudantes e a meta é que, em 2022, 140.000 estudantes sejam atendidos¹⁶.

Quadro 11: Detalhamento do produto “vagas para o Ensino Médio Integral disponibilizadas”

Atividades	Envolvidos	Beneficiários
<ul style="list-style-type: none"> • Levantamento de escolas para a expansão do Programa; • Elaboração do Plano de Atendimento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Equipe gestora; • Assessoria de Inovação; • Subsecretaria de Educação Básica; • Gabinete. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunidade escolar.

¹⁵ Atualmente, o programa possui 78 escolas participantes de modo que, a partir da ampliação para mais 203 escola, ele atenda um total de 281 unidades escolares. Tal valor inclui tanto as escolas que atendem a modalidade propedêutica, quanto as que atendem o ensino médio integrado ao técnico.

¹⁶ Fonte: Instrumento de monitoramento do programa.

Fonte: Elaboração própria.

5.4.3.7 Produto: Formação integral ofertada aos estudantes

Outro produto previsto pelo programa diz respeito à *formação integral ofertada aos estudantes*. Para que tal produto se concretize, são previstas duas atividades: realização das aulas e a aplicação das novas metodologias ao cotidiano escolar.

Conforme destacado anteriormente, além das alterações no currículo, foram adotadas outras metodologias que visam o desenvolvimento interdimensional dos estudantes por meio de diferentes vivências no contexto escolar. Uma dessas metodologias se refere ao acolhimento, que consiste no ato de receber os estudantes e a comunidade escolar. Existem dois tipos de acolhimento: o inicial e o diário. O acolhimento inicial é coordenado pela SEE-MG, com auxílio do ICE. Nele, estudantes que já vivenciaram o EMI recebem os atuais estudantes da escola, seus familiares e equipe escolar e apresentam a eles as bases do projeto escolar do ensino integral. No primeiro ano de implantação, esse acolhimento é realizado por estudantes de outros estados atendidos pelo ICE e, a partir do segundo ano, passa a ser realizado pelos estudantes da própria escola, que recebem uma formação acerca da condução dessa prática educativa. O acolhimento diário, por sua vez, “ocorre no momento da chegada dos estudantes à escola, no início da manhã e é liderada pelo diretor da escola, que acolhe diariamente os estudantes” (MINAS GERAIS, 2019b, P. 29). O intuito dessa prática é que o estudante se sinta reconhecido, visto, respeitado e acolhido (MINAS GERAIS, 2019b).

Além do acolhimento, outra prática educativa implantada pelo Programa diz respeito aos Clubes de Protagonismo. Tais Clubes são organizados pelos próprios estudantes de acordo com suas áreas de interesse e devem ocorrer fora do horário das aulas. Eles devem possuir um presidente e utilizar instrumentos de gestão que possibilitem o planejamento e acompanhamento das atividades a serem realizadas, que devem sempre contribuir para a melhoria do ambiente escolar. O objetivo dessa prática é permitir que o estudante desenvolva e exercite “um conjunto de habilidades essenciais para a sua formação nos âmbitos da sua vida pessoal, social e produtiva” (MINAS GERAIS, 2019b, p. 30).

A última prática instituída pelo Programa diz respeito à Liderança de Turma. “O Líder de Turma é o estudante indicado e eleito pelos colegas para representá-los,

tendo o importante papel de colaborar de maneira corresponsável na formação e no desenvolvimento dele próprio e dos demais colegas” (MINAS GERAIS, 2019b, p. 31). O conjunto dos Líderes de todas as turmas da escola forma o Conselho de Líderes, que deve se reunir periodicamente com a gestão escolar para discutir e propor alternativas para a melhoria dos processos educativos. Além da reunião com o Líderes de Turma, a gestão deve se reunir também com os presidentes dos Clubes de Protagonismo para acompanhar o desenvolvimento de suas atividades.

A partir da conciliação entre tais práticas educativas e as alterações na matriz curricular, o Programa pretende ofertar aos estudantes uma educação interdimensional, propiciando seu desenvolvimento nas esferas pessoal, social e produtiva.¹⁷

Quadro 12: Detalhamento do produto “formação integral ofertada aos estudantes”

Atividades	Envolvidos	Beneficiários
<ul style="list-style-type: none"> • Realização das aulas; • Aplicação das novas metodologias no cotidiano escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Equipe pedagógica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudantes.

Fonte: Elaboração própria.

5.4.3.8 Produto: Diretrizes e normas do Programa estabelecidas e aprovadas

O último produto previsto pelo Programa diz respeito às *diretrizes e normas estabelecidas e aprovadas*. Para que tal produto se concretize, são previstas três atividades: levantamento das especificidades do EMI, elaboração dos marcos legais do Programa e seu encaminhamento para aprovação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Conforme destacado no Capítulo 3, uma das exigências previstas pelo Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral como condição para o repasse de recursos é a instituição de um marco legal específico para o ensino médio integral do estado. Tal condição, no entanto, ainda não foi atendida pela SEE-MG, sendo necessário empreender esforços nesse sentido.

¹⁷ Fonte: Observação direta e Entrevistado D.

Além de possibilitar o atendimento de uma determinação do Programa de Fomento, a instituição de um marco legal também trará benefícios para a operacionalização da política em Minas Gerais. Por ser uma política recente no estado, a maioria dos marcos legais vigentes não atendem às necessidades específicas do ensino médio integral. Um exemplo disso é o caso do Comporta, citado anteriormente. Nesse sentido, um marco legal próprio para essa modalidade de ensino possibilitaria a centralização das necessidades da política em um único documento, facilitando o atendimento de suas especificidades. Ademais, a institucionalização das políticas públicas, aliada à sua gestão bem-sucedida, pode aumentar sua chance de continuidade ou, ao menos, diminuir seu risco de descontinuidade frente uma eventual troca de governo (NOGUEIRA, 2006).

Quadro 13: Detalhamento do produto “diretrizes e normas do Programa estabelecidas e aprovadas”

Atividades	Envolvidos	Beneficiários
<ul style="list-style-type: none"> • Levantamento das especificidades do EMI; • Elaboração dos marcos legais do Programa; • Encaminhamento dos marcos legais para aprovação da Assembleia Legislativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Equipe gestora; • Superintendência de Políticas Pedagógicas; • Assembleia Legislativa de Minas Gerais 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunidade escolar; • SEE-MG como um todo.

Fonte: Elaboração própria.

5.4.3.9 Pressupostos

Como visto, o Programa de Ensino Médio Integral prevê a entrega de amplo rol de produtos com vistas a atingir os resultados almejados pela política. A obtenção de tais produtos, no entanto, pode ser afetada por fatores intervenientes ao Programa. No MaPR, esses fatores foram destacados por meio dos pressupostos que, no caso em questão, representam situações desejáveis e que podem favorecer a entrega dos produtos previstos (JANNUZZI, 2016).

O primeiro pressuposto elencado consiste no *pleno entendimento do Programa pelos profissionais nele envolvidos*. Como foi possível perceber, são necessários diversos atores para a execução da política: a equipe gestora do

programa, os analistas e inspetores das Superintendências Regionais de Ensino, os professores, coordenadores e gestores escolares. Assim sendo, para que o programa seja implementado e executado da maneira correta, é necessário que todos esses profissionais estejam alinhados e cientes de seus papéis e atribuições.

O segundo pressuposto, por sua vez, diz respeito à *capacidade de articulação intersetorial da equipe gestora do programa*. Muitas atividades previstas pela política, como revisão do Comporta, elaboração do marco legal, contratação de obras e aquisição de materiais, dependem de atores externos à equipe para se concretizarem. Desse modo, a capacidade de articulação intersetorial é condição essencial para que o programa alcance êxito.

Por fim, o último pressuposto relacionado aos produtos diz respeito à *autonomia da equipe gestora do programa*. Segundo relatos das entrevistas, atualmente, a equipe vem sofrendo com a falta de autonomia, o que tem prejudicado o fluxo de seu trabalho:

Hoje as decisões e tudo “tá” muito hierarquizado, tudo muito distante e eu sinto que ninguém sabe de tudo, ninguém sabe das coisas. Decisões muito simples, informações muito bobas, a gente não sabe a quem recorrer. Por exemplo, se o integral vai estar no SIMADE: a gente não sabe quem é o responsável por essa ação, quem tem que conversar com quem, porque isso foi retirado da gente. Isso foi para níveis acima. Só que do nível acima, talvez volte “pra” gente. A gente não sabe e isso não é uma coisa exclusivamente estratégica, isso é, em última instância, operacional. Então, enfim, o que eu sinto é isso. Que parece que hoje tudo é estratégico e aí nada vem para o operacional. E nada, eu falo as vezes nem as informações vêm para o operacional. Então “tá” sendo muito... “tá” ficando muito inviável trabalhar (Entrevistado F, 2019).

Nota-se, nesse sentido, que a maior autonomia da equipe gestora é uma condição que facilitaria o desenvolvimento de seu trabalho e, conseqüentemente, a entrega dos produtos previstos.

Cabe destacar que, além dos pressupostos aqui apresentados, há ainda os pressupostos relacionados ao alcance dos resultados do Programa, que serão apresentados na subseção seguinte.

5.4.4 Resultados e impactos

Como destacado anteriormente, os entrevistados apresentaram grande dificuldade na distinção entre resultados e impactos, sendo interessante retomar

esses conceitos. Enquanto os resultados representam as mudanças efetivamente provocadas pelo programa a curto/médio prazo na realidade sobre a qual ele intervém e que incidem mais diretamente sobre seu público-alvo, os impactos correspondem aos efeitos de longo prazo sobre o meio social e institucional no qual o programa se realiza, para os quais ele contribui para a efetivação mas não é inteiramente responsável (DRAIBE, 2001; JANNUZZI, 2016).

Quadro 14: Diferenças entre resultados e impactos

Características	Resultados	Impactos
Horizonte temporal	Curto/médio prazo	Longo prazo
Incidência	Público-alvo do programa	Sociedade como um todo
Efetivação	Diretamente decorrente da realização do programa	Auxiliada pela realização do programa

Fonte: DRAIBE, 2001; JANNUZZI, 2016

Cabe destacar que tal distinção é essencial para garantir o adequado planejamento da política. Primeiramente, ela é muito importante para o momento de definição das metas dado que, quando realizada incorretamente, tal definição pode levar a uma avaliação errônea do projeto. Por exemplo, se as metas de um impacto forem elaboradas o considerando como um resultado, elas serão superestimadas e, conseqüentemente, o programa será negativamente avaliado visto que se esperava que ele fosse capaz de alcançar efeitos que ele sozinho não é apto a gerar.

Ademais, a confusão entre esses dois conceitos também impacta negativamente o desenho das estratégias necessárias para gerar as mudanças desejadas. Por exemplo, se um órgão deseja alcançar determinado impacto, ele precisa ter em mente que um projeto sozinho não será capaz de atingi-lo, sendo necessário desenhar outras intervenções para auxiliar nesse processo. No entanto, se esse impacto for erroneamente entendido como um resultado, tal necessidade não se mostrará tão clara e outras estratégias poderão não ser desenhadas, dificultando o alcance dos efeitos almejados.

A partir da realização de todas as atividades previstas e conseqüente entrega dos produtos, o Programa de Ensino Médio Integral visa atingir uma série de resultados que, futuramente, poderão se desdobrar em impactos. Cabe destacar que os resultados em questão se localizam em diferentes horizontes temporais, sendo alguns deles imediatos e, outros a serem atingidos a médio prazo.

Os resultados imediatos previstos pelo Programa estão representados no MaPR pela cor branca e correspondem às escolas mais atrativas aos estudantes, ao aumento da cobertura da educação integral no estado e ao aumento do número de estudantes com formação interdimensional. Tais resultados estão relacionais às seguintes causas do problema: desinteresse dos jovens pela escola e baixo acesso ao ensino médio (raízes da Árvore de Problemas). Espera-se que com as mudanças no currículo e na infraestrutura das escolas, elas se tornem mais instigantes aos estudantes. Ademais, com a expansão do número de escolas que atendem o EMI e consequente ampliação do número de vagas para essa modalidade, almeja-se o aumento da cobertura do programa. Com a junção desses dois resultados, espera-se que um maior número de alunos se interesse pela educação integral e, conseqüentemente, que mais estudantes sejam formados nessa modalidade de ensino.

Os resultados de médio prazo, por sua vez, estão representados no MaPR por um tom levemente acinzentado e dependem, em certa medida, do alcance dos resultados imediatos para se concretizarem. Tais resultados consistem no aumento do desempenho escolar e na diminuição da reprovação, do abandono e da evasão. Eles se relacionam às seguintes causas do problema: elevados índices de reprovação e distorção idade-série e baixos rendimento e aproveitamento escolares. Espera-se que, a partir das mudanças realizadas pelo programa, os estudantes se sintam mais engajados, o que pode levar à melhoria de seu rendimento escolar e à redução do abandono. Tais resultados, no entanto, só são possíveis a partir do momento em que as escolas se tornem mais atrativas e que os estudantes tenham acesso a elas. Assim como os resultados imediatos, estes também estão relacionadas às causas da baixa permanência dos estudantes no ensino médio, representadas pelas raízes da Árvore de Problemas.

A concretização de todos os resultados previstos, sejam eles imediatos ou intermediários, podem ser favorecidas a partir de determinadas condições, representadas no MaPR pelos pressupostos que, no caso em questão, correspondem à adoção integral do modelo pelas escolas participantes e à diminuição da resistência da comunidade escolar em relação ao programa. Como visto, a política de ensino médio integral propõe uma série de alterações no modelo pedagógico e na forma de funcionamento das escolas de modo que o alcance de seus resultados dependa da implementação dessas mudanças em sua totalidade por todas as escolas

participantes. Ademais, como destacado anteriormente, a forma como o programa vinha sendo implementado antes de sua reformulação fez com que ele enfrentasse grande resistência, dificultando sua operacionalização. Desse modo, a reversão dessa insatisfação se mostra essencial para a maior efetividade do programa.

Por fim, cabe destacar que, a partir dos desdobramentos dos efeitos do Programa, pretende-se contribuir para o alcance dos seguintes impactos: melhoria dos resultados de aprendizagem, elevação do Ideb, aumento da escolaridade e empregabilidade dos jovens e o reconhecimento de Minas Gerais como um estado referência em educação. Tais impactos estão relacionados aos baixos resultados e aprendizagem e à baixa qualidade da educação ofertada, que representam causas da baixa permanência dos estudantes no ensino médio, bem como à baixa escolaridade dos jovens, que representa uma consequência.

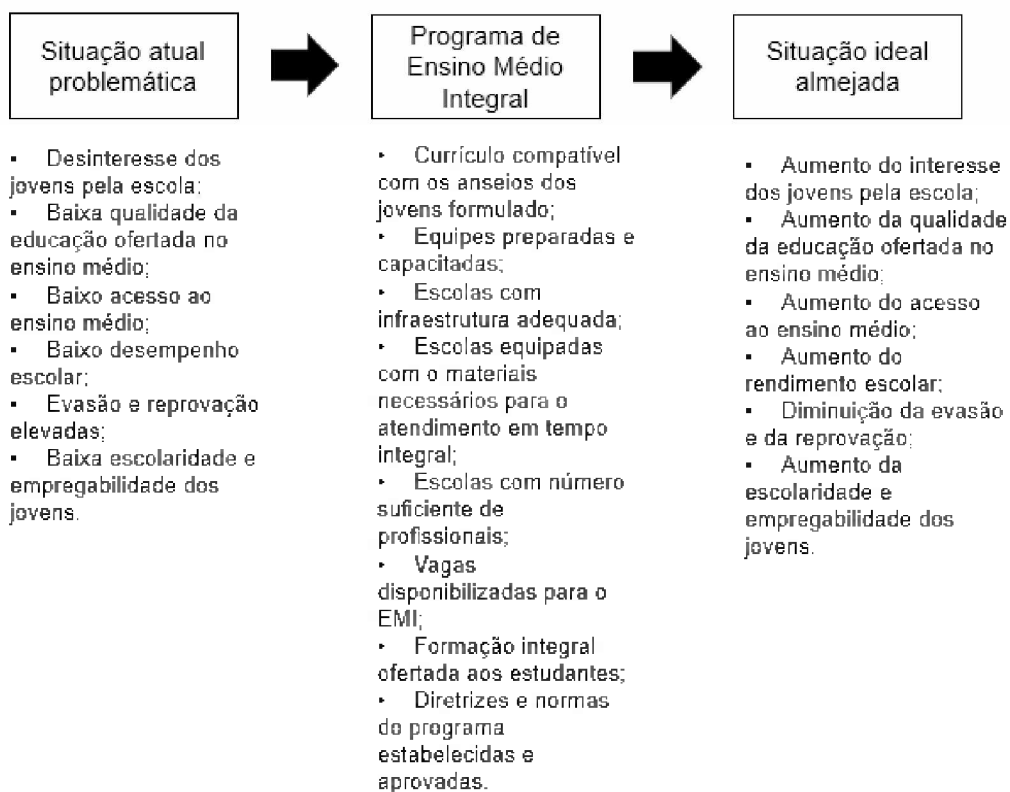
5.5 Considerações acerca do encadeamento lógico do Programa: o desenho é consistente?

Tendo já apresentado e descrito o Mapa de Processos e Resultados do Programa de Ensino Médio Integral de Minas Gerais, torna-se possível tecer considerações acerca de seu encadeamento lógico, bem como analisar em que medida seu desenho se mostra adequado para fazer frente ao problema público que visa combater ou seja, se os meios convergem com os fins almejados. Para tanto, inicialmente, será apresentada uma síntese da Teoria da Mudança do Programa e, em seguida, serão analisados os elos existentes entre os diferentes componentes do programa (recursos e atividades, atividades e produtos, produtos e resultados, e resultados e impactos) e feitas algumas sugestões para o fortalecimento da lógica dessas relações. Por fim, tais sugestões serão sistematizadas por meio de uma proposta de adequação do MaPR do programa mapeada de forma retrospectiva a partir das percepções dos atores envolvidos e dos documentos orientadores.

Como visto anteriormente, as políticas públicas visam, a partir da adoção de um conjunto de estratégias, aproximar a situação atual problemática de uma situação ideal almejada (SECCHI, 2017). Para isso, as políticas se baseiam em uma cadeia de hipóteses, a partir da qual pretende gerar as mudanças pretendidas. Tal cadeia constitui o objeto da presente pesquisa, que será efetivada a partir da realização da avaliação do desenho do programa, tendo como base sua Teoria da Mudança. Esse tipo de avaliação possui a tarefa de testar a narrativa programática de

determinada intervenção a fim de evidenciar se ela é ou não compatível com problema e com os resultados almejados, tendo como base a revisão da literatura acerca do problema que se busca combater e de experiências anteriores semelhantes (JANNUZZI, 2016). A seguir, será apresentada a Teoria da Mudança do Programa de Ensino Médio Integral.

Figura 8: Representação da Teoria da Mudança do Programa de Ensino Médio Integral



Fonte: Elaboração própria.

A partir do acesso a recursos financeiros e humanos, da compreensão acerca dos processos e da parceria com o ICE, o Programa pretende reorganizar a matriz curricular e os modelos pedagógico e de gestão das escolas, capacitar os atores envolvidos, realizar reformas, adquirir materiais e equipamentos, expandir o número de escolas atendidas, aumentar o número de profissionais destinados a cada uma delas, elaborar um marco legal, ofertar aulas e aplicar novas metodologias no cotidiano escolar. Com isso, pretende-se gerar um currículo compatível aos anseios dos jovens, profissionais alinhados e capacitados, escolas com infraestrutura adequada e equipadas com os materiais necessários e com número suficiente de profissionais para atendimento em tempo integral, vagas para essa modalidade de ensino, estudantes com formação interdimensional e diretrizes e normas do programa

estabelecidas. Com isso, espera-se o aumento da atratividade das escolas para os estudantes, aumento da cobertura do programa, aumento do número de estudantes com formação integral, diminuição da reprovação, do abandono e da evasão e melhoria do desempenho escolar. A partir de tais resultados, pretende-se contribuir para a melhoria dos resultados de aprendizagem, para a elevação do Ideb, para o aumento da escolaridade e da empregabilidade dos jovens e para o reconhecimento de Minas Gerais como estado referência em educação, amenizando a atual situação problemática do ensino médio do estado.

Resumida a teoria da mudança na qual o programa se baseia, é possível dar início a análise do encadeamento lógico. Tal análise será apresentada a partir das subseções a seguir. Cada uma delas retrata o elo existente entre dois componentes subsequentes do MaPR (recursos e atividades, atividades e produtos, produtos e resultados, e resultados e impactos).

5.5.1 Relação entre recursos e atividades

Ao se observar os recursos apresentados nas entrevistas e consequentemente incluídos no MaPR, nota-se que eles estão focados nas atividades realizadas pelo órgão central da SEE-MG. Recursos relacionados às atividades mais finalísticas do programa, apesar de mencionados em outros momentos da entrevista, não foram trazidos à tona quando o tema foi tratado. Assim sendo, é necessário incluir os demais recursos ao MaPR visto que os que se encontram nele até então se demonstram insuficientes para fazer frente às atividades previstas. A disponibilidade e a suficiência de recursos é um elemento basilar para que a cadeia causal do Programa inicie sua operação.

Ademais, um dos pressupostos relacionados aos recursos é o atendimento às determinações da Portaria nº 727/17 do MEC. No entanto, há uma definição de tal instrumento normativo cujo as atividades previstas e as entrevistas indicam não haver previsão de atendimento: a proposição de um plano para que os professores da BNCC trabalhem em dedicação integral à escola. O cumprimento de tal exigência se mostra relevante pois, além de tornar o recebimento dos recursos mais certo, também facilitaria a execução de muitas atividades escolares tendo em vista a maior disponibilidade dos professores, como a realização das reuniões de fluxo e dos “aulões” voltados para o Enem na disciplina “Pós-Médio”.

5.5.2 Elo entre atividades e produtos

No que diz respeito às atividades, essas se demonstram, em geral, condizentes com os produtos almejados. No entanto, é válido fazer uma ressalva quanto à expansão do programa. Como visto, o desenho da política foi recentemente reformulado e as primeiras alterações começaram a ser implementadas em agosto desse ano. Dessa forma, no início do ano que vem, quando está prevista a expansão para mais 203 unidades escolares, o programa terá sido implementado há apenas seis meses, período no qual não será possível se apropriar de todas as dificuldades de operação e nem de como administrá-las em larga escala.

Nesse sentido, cabe lembrar da experiência mineira com o “Reinventando o Ensino Médio” (2011 - 2014). Tal projeto tinha um objetivo semelhante ao do EMI: aumentar a qualidade e ressignificar o ensino médio. Para tanto, adotou a estratégia de oferta de um sexto horário, no qual os estudantes teriam a flexibilidade para escolher uma das seguintes trajetórias: Comunicação Aplicada, Turismo ou Tecnologia da Informação (BRAGA *et al*, 2018). O projeto teve início em 11 escolas pilotos, passou pela expansão e universalização, mas não logrou êxito e entrou em terminalidade. De acordo com Braga *et al* (2018), um dos principais fatores que teria contribuído para o fracasso do projeto foi a falta de planejamento adaptativo, ou seja, a falta de incorporação de novos conhecimentos obtidos no nível local pela SEE-MG durante as fases de implementação e universalização. Segundo o autor, a adaptação de uma reforma educacional ao nível local é essencial para aumentar a probabilidade de êxito dos resultados. Isso porque “qualquer projeto de educação será sempre modificado no nível local e, geralmente, para melhor, porque os atores locais têm mais informações sobre o que eles precisam do que os executivos dos níveis administrativos mais altos (MCLAUGHLIN, 1975 *apud* BRAGA *et al*, 2018).

Assim sendo, tendo em vista o pouco tempo de implementação do programa e a expansão que se aproxima, seria interessante que a SEE-MG adotasse mecanismos que possibilitassem a efetiva participação dos atores finalísticos no processo de planejamento e de adaptação do Programa. Tal participação poderia ocorrer durante os Ciclos de Acompanhamento Formativo dado que estes ocorrem com periodicidade definida e contam com a presença de atores tanto da área finalística quanto da área meio do projeto. Outra possibilidade seria a criação de um canal direto de comunicação entre as escolas e a equipe gestora, no qual fosse

possível fazer sugestões, reclamações e reivindicações, nos moldes de uma ouvidoria.

Outro ponto a destacar acerca da obtenção dos produtos diz respeito aos pressupostos. Tendo em vista que eles representam condições que favoreceriam a implementação da política, a SEE-MG deveria definir estratégias para que eles se concretizassem. No entanto, o único pressuposto para o qual há ações que favoreceriam o seu alcance diz respeito ao pleno entendimento do programa pelos profissionais nele envolvidos, por meio das formações. Assim sendo, é necessário pensar em artifícios para garantir também a capacidade de articulação intersetorial e a maior autonomia da equipe de implantação, tais como a elaboração de fluxo de comunicação ou a construção conjunta de uma matriz de responsabilidade pela equipe gestora e pelos níveis mais estratégicos.

5.5.3 Relação entre produtos e resultados

Para a análise da relação entre produtos previstos e resultados almejados, foi necessário consultar a literatura sobre o tema a fim de identificar quais fatores são capazes de gerar efeitos desejados e se esses estão contemplados no rol de produtos do programa. Entende-se que tais dados são necessários para analisar a consistência das hipóteses do programa que relacionam os meios (produtos) e os fins (resultados). Tais hipóteses consideram que determinadas estratégias, ofertas, entregas de uma política pública podem incidir em causas do problema e, neste sentido, gerar as mudanças pretendidas, traduzidas nos resultados especificados no desenho da política. Ressalva-se o alcance ainda incipiente da literatura aqui mapeada para essa análise, mas serve como exercício exploratório da análise dessa parte do encadeamento lógico do Programa.

Primeiramente, será analisado o aumento da atratividade das escolas para os estudantes. Segundo estudo realizado por Torres *et al* (2013) com jovens de baixa renda de São Paulo e Recife que frequentavam, concluíram ou abandonaram o ensino médio, diversos são os fatores que tornam uma escola atrativa aos olhos dos estudantes. Dentre eles, os autores destacam cinco que se mostraram mais relevantes durante a análise: a conservação do espaço, a sensação de segurança, o sentido dos conteúdos, a presença de equipamentos modernos (como o computador) e a sociabilidade.

No que diz respeito às condições do espaço físico da escola, o Programa prevê algumas atividades que podem ser positivas nesse sentido, como a realização de reformas e a revisão do comporta, que permitirá a contratação de mais Auxiliares de Serviços Básicos para a realização de sua manutenção. No entanto, cabe mencionar que a conservação depende também a utilização do espaço pelos estudantes e do posicionamento da gestão escolar acerca de seu uso e manutenção.

Ademais, a realização de reformas gera efeitos positivos também no que diz respeito à sensação de segurança dado que, segundo estudantes que participaram da pesquisa de Torres *et al*, ver uma escola mal conservada aumenta a sensação de insegurança. O fator que mais contribuiria para a sensação de segurança, por sua vez, seria as relações sociais estabelecidas no contexto escolar (TORRES, 2013). Nesse sentido, os produtos a serem entregues podem contribuir para esse resultado na medida em que criam ambientes que favorecem a convivência entre todos os estudantes da escola (Clubes de Protagonismo e Eletivas) e que beneficiam o relacionamento entre os estudantes e a equipe escolar (Acolhimento e Conselho de Líderes). Tais fatores influenciam também na sociabilidade, outro fator apontado como determinante da atratividade do espaço escolar (TORRES, 2013).

Segundo o estudo de Torres *et al* (2013), o principal fator apontado pelos estudantes como desestimulante é a falta de sentido dos conteúdos abordados. O desenho do programa também pode auxiliar nesse sentido por meio da oferta das disciplinas de Projeto de Vida, Pós Médio, Práticas Experimentais e Eletivas. Enquanto as duas primeiras trabalham questões relacionadas à imprescindibilidade da educação na vida dos indivíduos e as diferentes perspectivas profissionais, as duas últimas trabalham temas da BNCC de forma mais prática e articulada ao cotidiano, o que pode contribuir para despertar o interesse dos estudantes pelos conteúdos e pela educação.

Por fim, o último fator apontado como necessário para tornar uma escola atrativa é a presença de equipamentos modernos (TORRES *et al*, 2013). Tal produto também é previsto pelo programa mediante a aquisição de equipamentos que vão desde materiais para cozinha até Kits de Robótica. Nota-se, nesse sentido, que os produtos do programa se mostram, ao menos a partir dos elementos mapeados por Torres (*et al* 2013), condizentes com o resultado esperado de aumento da atratividade das escolas.

O segundo resultado almejado pela política diz respeito ao aumento da cobertura da educação integral no estado. Tal resultado se caracteriza como um desdobramento imediato da expansão das vagas disponibilizadas, que abrangerão um número maior de escolas e de municípios, dado que a cobertura diz respeito apenas à capacidade de o sistema educacional atender à população (MARZIALE, 2016). Tal capacidade, no entanto, nem sempre está acompanhada pelo acesso, ou seja, pela ausência de barreiras socioculturais, organizacionais econômicas ou geográficas (MARZIALE, 2016).

Tendo em vista que o público atendido pela política é caracterizado principalmente por jovens de baixa renda e que esses possuem, muitas vezes, um elevado grau de interesse pelo ingresso precoce no mundo do trabalho, expandir o modelo de educação integral, sem oferta de alternativas, pode implicar redução de acesso ao ensino médio (TORRES *et al*, 2013). Das 203 escolas previamente selecionadas para participar da expansão, 53 não possuem, em um raio de 5 km, outra escola que ofereça o ensino médio. Desse modo, o Programa pode tornar a escola desvantajosa para os estudantes que não podem permanecer nela integralmente, tendo de conciliar o estudo com outras atividades laborais ou domésticas. O custo de oportunidade de estudar em tempo integral, ou seja, o custo relacionado àquilo que se abre mão para estar na escola (trabalho remunerado ou realização de tarefas domésticas), pode se mostrar muito elevado para alguns estudantes, levando à sua exclusão do sistema de ensino (MANKIIV, 2019). Assim sendo, é essencial que seja realizado um diagnóstico a fim de identificar os possíveis desdobramentos da implementação do EMI nessas escolas, bem como dialogar com a comunidade escolar antes de incluí-la no programa.

Cabe destacar que a garantia do acesso está intimamente ligada ao alcance do terceiro resultado almejado pela política: o aumento do número de estudantes com formação integral. Para que isso ocorra, são necessárias as seguintes condições: aumento da cobertura, aumento do ingresso dos estudantes nessa modalidade de ensino e a permanência desses na escola. Como visto, o aumento da cobertura já é previsto pelo programa. O ingresso e a permanência no EMI, por sua vez, dependem do interesse dos estudantes por esse modelo de ensino, bem como, da ausência de barreiras de acesso.

O ingresso do estudante no programa pode ocorrer como um desdobramento do aumento da atratividade das escolas, mas, para que isso ocorra,

é necessário adotar estratégias que visem tornar a política conhecida, como a divulgação do trabalho realizado pelas escolas participantes ou a produção de campanhas publicitárias. O acesso, por sua vez, pode ser favorecido pela realização do diagnóstico anteriormente citado, bem como por meio da instrumentalização de condições que permitam a permanência do estudante na escola, como a garantia do fornecimento do transporte. Nesse sentido, cabe voltar à experiência do “Reinventando o Ensino Médio” dado que a avaliação de tal projeto traz aprendizados importantes. Assim como o EMI, ele previa a expansão baseada na implementação gradual¹⁸.

Esse aspecto (...) do projeto exigiu uma mudança no sistema de transporte escolar. Alguns estudantes passariam mais tempo em sala de aula, enquanto outros seriam capazes de deixar a escola mais cedo. Essa modificação teve consequências para os horários de todos os alunos e, conseqüentemente, os horários de suas famílias. Alterar o sistema de transporte escolar impôs custos adicionais para os municípios, os administradores usuais de transporte dos alunos, o que ainda causou um problema político com prefeitos (BRAGA *et al*, 2018, p. 193).

Nota-se, nesse sentido, que uma articulação prévia com as prefeituras é essencial para aumentar as chances de permanência dos estudantes na escola, bem como para caminhar para uma expansão bem-sucedida do programa.

O quarto resultado almejado, por sua vez, consiste na redução do abandono, da evasão e da reprovação. Tal resultado pode ser afetado por inúmeros fatores associados tanto às características familiares dos estudantes, quanto a aspectos escolares e comunitários (RIANI; RIOS-NETO, 2004). Os fatores familiares incluem, por exemplo, a escolaridade dos pais, a categoria de ocupação e o sexo do chefe do domicílio (RIANI; RIOS-NETO, 2008), o recebimento de bolsa-família, a condição de atividade do estudante e a renda domiciliar (RIANI; ASSIS, 2017). Tais fatores alteram a demanda intradomiciliar por educação a partir de três dimensões distintas.

A primeira seria relacionada aos recursos econômicos disponíveis para os gastos educacionais dos filhos, denominada de capital econômico. A segunda dimensão seria relacionada aos recursos educacionais ou capital cultural da família, que pode propiciar um ambiente mais adequado ao aprendizado. A última dimensão de estrutura familiar que afeta o desempenho do indivíduo no sistema de ensino seria em relação à estrutura dos arranjos familiares, que podem

¹⁸ Inicialmente, o projeto seria implementado somente nas turmas do primeiro ano e, com o passar de três anos, abrangeria o ensino médio como um todo.

facilitar ou prejudicar a ação dos indivíduos dentro da estrutura social (SILVA; HASENBALG, 2001 *apud* RIANI; RIOS-NETO, 2004).

Os fatores escolares, por sua vez, incluem infraestrutura, qualificação dos professores, tamanho das turmas e organização escolar. Já os comunitários dizem respeito ao estoque de capital e recursos da comunidade e, juntamente com os fatores educacionais, influenciam a oferta educacional.

Dado o escopo do Programa, ele é capaz de afetar diretamente somente os fatores educacionais. Essa influência ocorre principalmente por meio das adequações na infraestrutura das escolas e da capacitação da equipe pedagógica. Segundo Riani e Rios-Neto (2004), a melhoria desses dois insumos aumenta a probabilidade de os estudantes frequentarem a escola, bem como de fazê-lo em idade certa. Os autores destacam ainda que os resultados de políticas desse tipo podem se mostrar ainda mais significativos em regiões onde os indicadores educacionais são mais precários, a semelhança do que ocorre no EMI.

Ademais, no que diz respeito à evasão e ao abandono, Torres *et al* (2013) afirmam que um fator que mais contribui para a saída dos jovens da escola é o fato deles a considerarem um local pouco atrativo. Assim sendo, a medida em que o programa for capaz de alcançar o objetivo de aumentar a atratividade das escolas para os estudantes, surtirão efeitos positivos também no que diz respeito à permanência deles na escola. Outro ponto destacado pelos autores diz respeito à relação entre a repetência e o abandono.

A repetência, em qualquer momento do ciclo escolar, além das consequências relevantes para a motivação e autoestima do aluno, aumenta a tendência de os jovens frequentarem a escola com idades mais elevadas; entrarem, precocemente, para o mundo do trabalho; migrarem para o ensino noturno; de se desinteressarem do conteúdo educacional e, no limite, abandonarem o Ensino Médio (TORRES *et al*, 2013).

Portanto, as deficiências de fluxo já existentes no sistema educacional mineiro podem fazer com que tal resultado leve um maior tempo para ser atingido. Ademais seu alcance depende, em partes, de um outro resultado (aumento da atratividade das escolas), o que fez com que ele fosse classificado como um resultado intermediário do programa.

O quinto, e último, resultado almejado pelo programa diz respeito ao aumento do desempenho escolar dos estudantes. Assim como a evasão, o abandono e a reprovação, o desempenho também pode ser influenciado por fatores familiares,

escolares e comunitários. Dentre esses fatores, Palermo *et al* (2014) destacam o capital cultural familiar, a trajetória escolar, as características sociodemográficas e a vizinhança na qual a escola se encontra, entre outros. Percebe-se que o escopo do programa não prevê produtos que sejam capazes de alterar tais questões.

No entanto, há alguns fatores cujo programa é capaz de influenciar que são destacados por outros autores como determinantes para a melhoria do desempenho. Segundo Damiani (2006), dois aspectos intimamente relacionados ao desempenho são a presença de infraestrutura adequada e de uma cultura escolar voltada para o bem-estar pessoal e para as relações interpessoais. Como já destacado, esses dois fatores serão trabalhados pela política tanto por meio das reformas quanto a partir da criação de novos espaços de convivência entre os estudantes e entre esses e a equipe pedagógica, como os Clubes de Protagonismo, as Eletivas, o Acolhimento e o Conselho de Líderes.

Andrade e Laros também (2012) destacam a influência dos equipamentos e das instalações escolares no desempenho dos estudantes, mas ressaltam que o fator que mais o influencia, negativamente nesse caso, é o atraso escolar. Nota-se, portanto, que as condições necessárias para a melhora do desempenho são semelhantes às para a redução do abandono, da evasão e da reprovação, sendo este também um resultado de médio prazo.

Terminada a análise da relação entre produtos e resultados, cabe também tecer algumas considerações acerca dos pressupostos relacionados à obtenção dos resultados. Assim como mencionado anteriormente, é necessário que a SEE-MG pense em estratégias para garantir a instrumentalização dos pressupostos dado que eles representam condições que facilitarão a implementação do programa. O primeiro pressuposto relacionado aos resultados diz respeito à adoção integral do modelo pelas escolas participantes do programa e pode ser favorecido pela realização dos Ciclos de Acompanhamento Formativo. O segundo, por sua vez, consiste na diminuição da resistência da comunidade escolar em relação ao programa. Uma estratégia interessante que poderia ser adotada nesse sentido é o fortalecimento dos mecanismos de participação dos níveis locais no processo de aperfeiçoamento da política visto que

Como McLaughlin (1975) mostra, a adaptação mútua é a forma mais eficaz de promover a mudança: os atores locais podem superar o doloroso processo de mudança de comportamento e acreditar que os resultados vão melhorar, aderindo ao processo e projeto, se

entenderem que suas perspectivas foram levadas em conta, em vez de terem sido apenas incorporadas de forma simbólica (BRAGA *et al*, 2018).

5.5.4 Relação entre resultados e impactos

O primeiro impacto previsto pela política diz respeito à melhoria dos resultados de aprendizagem. Apesar de semelhante ao resultado de aumento do desempenho escolar, a melhoria dos resultados de aprendizagem foi classificada como impacto dado que representa uma perspectiva mais ampla de aprendizado, que transborda os resultados obtidos em avaliações de larga escala e engloba a efetiva assimilação dos conhecimentos pelos estudantes e sua aplicação no cotidiano.

De acordo com Andrade e Soares (2006), os fatores que influenciam o desempenho cognitivo dos estudantes pertencem a três categorias: estrutura escolar, família e características próprias do aluno. Percebe-se, desse modo, que “a escola pode fazer diferença no aprendizado do aluno, ainda que sozinha não possa nem ser responsabilizada por todas as dificuldades dos alunos, nem por todos os seus sucessos” (ANADRADE; SOARES, 2008, p. 381). Segundo Laros e Marciano (2008), um dos fatores que contribuem para os baixos resultados de aprendizagem é o atraso escolar. Assim sendo, caso o programa alcance o resultado almejado de redução da reprovação, ele poderá contribuir, a longo prazo, para a melhoria da aprendizagem.

Quanto aos fatores que influenciam positivamente os resultados de aprendizagem, podem ser destacados a infraestrutura da escola e o tempo que os estudantes passam nesse estabelecimento. Um estudo realizado por Biondi e Felício (2008) demonstra que “escolas que possuem laboratório de ciências e biblioteca apresentam melhor desempenho médio relativamente às escolas que não são dotadas destes atributos” (BIONDI; FELÍCIO, 2008, p. 16). Tais autoras, assim como Menezes-Filho (2007) apontam que quanto maior o tempo que os estudantes passam na escola, maiores os resultados de aprendizagem. Assim sendo, a partir da realização das reformas e da extensão da jornada escolar, o programa pode contribuir para o alcance do impacto em questão.

O segundo impacto almejado, por sua vez, diz respeito à elevação do Ideb. Nota-se, nesse ponto, certa fragilidade do conceito de impacto. Como visto anteriormente, uma política pública visa promover uma mudança a partir da qual determinado problema público seja amenizado ou eliminado. Nesse sentido, todos os efeitos dela decorrentes devem expressar mudanças efetivas na realidade, seja por

meio de resultados ou impactos. A elevação do Ideb, por sua vez, diz respeito a melhoria de um índice, o que, por si só, não consiste em uma mudança social, mas pode ser o indicativo de uma. Assim sendo, sugere-se a reescrita desse impacto de forma que ele passe a representar uma mudança social efetiva, que possa ser mensurada pela elevação do Ideb, tal como “melhoria da qualidade do ensino médio”. O alcance desse impacto, por sua vez, pode ser favorecido caso alcançados os resultados esperados de redução do abandono e da reprovação (rendimento escolar) e de aumento do desempenho escolar.

Já o terceiro impacto consiste no aumento da escolaridade e da empregabilidade dos jovens. O aumento da escolaridade, assim como a melhoria da qualidade do ensino médio, pode ser beneficiado pelo alcance dos resultados intermediários do programa, mas depende também de outros fatores, como o acesso ao ensino superior, por exemplo. O aumento da empregabilidade, por sua vez, está intimamente ligado ao aumento da escolaridade. De acordo com estudo realizado por Tomás e Neves (2016), cada ano adicional de escolaridade eleva em 11,1% a chance de um jovem estar empregado no mercado formal. Pochman (1998 *apud* TOMAS; NEVES, 2016), por sua vez, destaca que a empregabilidade depende também dos tipos de postos de trabalho gerados pela economia, fator este que não pode ser influenciado pelo alcance dos resultados do programa.

Por fim, o último impacto previsto pela política diz respeito ao reconhecimento de Minas Gerais como referência em educação. Caso bem-sucedido, o programa pode contribuir para o alcance desse impacto. No entanto, o programa como estratégia isolada não é capaz de atingir esse feito. Para que o estado seja reconhecido como referência, é necessário que ele tenha bons resultados em toda sua rede ensino. As 281 escolas do programa ainda são pouco representativas nesse sentido.

O Quadro 15 apresenta a síntese da análise aqui realizada:

Quadro 15: Síntese dos resultados da análise realizada

Elos da cadeia lógica do programa	Síntese da análise	Suporte/ referência
Recursos - Atividades	Os recursos levantados convergem para a realização das atividades previstas, no entanto, se mostram insuficientes, sendo necessário um mapeamento mais amplo dos recursos necessários em todos os níveis de operação do programa.	-
Atividades - Produtos	As atividades previstas se mostram adequadas para a entrega dos produtos desde que os pressupostos sejam atendidos, sendo necessário que a SEE-MG pense em estratégias nesse sentido. Ademais, tal elo pode ser potencializado a partir da adoção de mecanismos que possibilitem a participação efetiva dos atores finalísticos do programa em seu planejamento.	Braga <i>et al</i> (2018)
Produtos - Resultados	No geral, os produtos convergem para o alcance dos resultados. No entanto, é necessário adotar estratégias que possibilitem a redução da insatisfação escolar, como os mecanismos de participação anteriormente mencionados. Um ponto de atenção desse elo diz respeito à possível restrição de acesso ao ensino médio, caso o programa seja implementado em locais onde não há outras alternativas, sendo necessária a realização de um diagnóstico aprofundado das escolas que participarão do programa.	Riani e Rios-Neto (2004) Damiani (2006) Riani e Rios-Neto (2008) Andrade e Laros (2012) Torres <i>et al</i> (2013) Palermo <i>et al</i> (2014) Marziale (2016) Riani e Assis (2017) Braga (2018) Mankiw (2019)
Resultados - Impactos	Os resultados pretendidos são convergentes aos impactos almejados. Ressalva-se que a concretização dos impactos depende também de fatores externos ao programa.	Andrade e Soares (2006) Menezes-Filho (2007) Andrade e Soares (2008) Laros e Marciano (2008) Biondi e Felício (2008) Tomás e Neves (2016)

Fonte: Elaboração própria.

Conclui-se, desse modo, que, em geral, o desenho do programa se mostra alinhado aos seus objetivos e aos problemas que visa combater. Ainda assim, há algumas sugestões que podem ser incorporadas no intuito de deixar a proposta ainda mais sólida. Tais sugestões, já apresentadas ao longo dessa subseção, foram sistematizadas a partir da adaptação do MaPR do programa, que pode ser conferida na Figura 9.

Na versão adaptada do MaPR foram incluídos recursos relacionados às atividades finalísticas do programa com base nas percepções obtidas pela autora durante o período que estagiou na SEE-MG. Foram adicionados também produtos e atividades que visam à maior autonomia da equipe gestora, à melhoria do fluxo de comunicação, à gestão participativa do programa e à sua divulgação. Ademais, a redação do impacto “elevação do Ideb” foi alterada para “melhoria da qualidade do ensino médio”.

Nota-se que a análise aqui realizada a partir de relatos de experiências anteriores semelhantes e da literatura, ainda que de alcance incipiente, contribuiu para a confirmação das hipóteses que baseiam a estrutura programática do ensino médio integral, bem como para a identificação de oportunidades de melhoria em seu desenho. Tais oportunidades foram sistematizadas em uma versão adaptada do MaPR e os resultados da análise foram sintetizados no Quadro 9 com o intuito de facilitar sua visualização.

Figura 9: Mapa da Processos e Resultados do Programa de Ensino Médio Integral de Minas Gerais – versão com adaptações sugeridas

Recursos	Atividades	Produtos	Resultados	Impactos
Recursos humanos	Reorganização da matriz curricular	Currículo compatível com os anseios dos jovens formulado	Aumento da atratividade das escolas para os estudantes	Melhoria dos resultados de aprendizagem
Recursos financeiros	Reestruturação dos modelos pedagógico e de gestão das escolas		Aumento da cobertura da educação integral no estado	Melhoria da qualidade do ensino médio
Conhecimento dos processos	Organização e realização de formações sobre os modelos pedagógicos e de gestão	Equipes preparadas, capacitadas e alinhadas	Aumento do número de estudantes com formação interdimensional	Aumento da escolaridade e da empregabilidade dos jovens
Parceria com o ICE e financiadores	Realização dos Ciclos de Acompanhamento Formativo		Diminuição da reprovação, do abandono e da evasão	Reconhecimento de Minas Gerais como estado referência em educação
Estrutura física das escolas	Distribuição de material pedagógico para as escolas		Aumento do desempenho escolar	
Merenda	Elaboração de um fluxo de comunicação		Pressupostos	
Transporte escolar	Construção da matriz de responsabilidades do programa		Adoção integral do modelo pelas escolas participantes	
Equipamentos e materiais escolares	Diagnóstico e priorização das necessidades de adequações de infraestrutura das escolas	Escolas com estrutura física adequada para o atendimento em tempo integral	Diminuição da resistência da comunidade escolar em relação do Programa	
Espaço para realização das formações	Contratação das obras de infraestrutura nas escolas			
Material pedagógico	Realização de reformas nas escolas			
Pressupostos	Diagnóstico e priorização das necessidades de materiais e equipamentos nas escolas	Escolas equipadas com os materiais necessários para a implementação do Ensino Médio Integral		
Atendimento às determinações da Portaria nº 727/2017 e subsequentes	Desenho do fluxo de aquisições			
Aporte estadual de recursos	Descentralização dos processos de compra para as SREs			
Disponibilidade orçamentária	Realização dos processos licitatórios			
Contexto	Entrega dos equipamentos nas escolas			
Troca de governo	Revisão do Comporta	Escolas com número suficiente de profissionais para garantir seu funcionamento adequado		
Adesão ao Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	Contratação de professores e demais profissionais			
Crise fiscal do estado de Minas Gerais	Levantamento de escolas para a expansão do Programa	Vagas para o Ensino Médio Integral disponibilizadas		
Resistência e insatisfação com o antigo desenho do Programa	Elaboração do Plano de Atendimento			
	Realização das aulas	Formação integral ofertada aos estudantes		
	Aplicação das novas metodologias no cotidiano escolar			
	Levantamento das especificidades do EMTI	Diretrizes e normas do Programa estabelecidas e aprovadas		
	Elaboração dos marcos legais do Programa			
	Encaminhamento dos marcos legais para aprovação da Assembleia Legislativa			
	Criação de um ouvidoria para o programa	Programa gerido de forma democrática e participativa		
	Acompanhamento da ouvidoria			
	Articulação com as prefeituras			
	Realização de adequações no desenho do programa a partir dos <i>feedbacks</i> recebidos			
	Divulgação do trabalho das escolas	Programa divulgado e conhecido		
	Realização de campanhas publicitárias			
		Pressupostos		
		Pleno entendimento do Programa pelos profissionais nele envolvidos		
		Capacidade de articulação intersetorial		
		Maior autonomia da equipe gestora		

Fonte: Elaboração própria.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da complexidade dos problemas sociais, as políticas públicas surgem como uma estratégia do Estado para responder a determinada demanda da sociedade, visando à melhoria do seu bem-estar. Para alcançar tal resultado, as políticas se baseiam em uma cadeia de relações hipotéticas, por meio da qual pretendem alterar a atual situação problemática e levar ao alcance de uma situação ideal almejada.

No complexo contexto da educação brasileira, a atual situação do ensino médio pode ser considerada problemática. Tal nível de ensino apresenta elevados níveis de evasão, abandono, reprovação e distorção idade-série e baixos resultados de aprendizagem. Em uma tentativa de promover melhorias nesse quadro, o Ministério da Educação criou, em 2017, o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, que tem como objetivo auxiliar a implementação da educação integral nesse nível de ensino por meio do repasse de recursos financeiros às secretarias estaduais de educação.

A educação integral constitui uma concepção mais ampla de educação e visa o desenvolvimento dos estudantes em suas diversas dimensões (intelectual, física, emocional, social e cultural) por meio da realização de atividades interdisciplinares e não meramente acadêmicas, envolvendo o contato com a arte, a cultura, a ciência, o esporte e o lazer. Agora encarada como possível solução para os problemas do ensino médio, ela já foi utilizada como estratégia para fazer frente a diferentes problemáticas da educação tanto no Brasil, como em Minas Gerais. Apesar disso, existem poucas avaliações de políticas relacionadas a essa modalidade de ensino, o que impossibilita, ou ao menos dificulta, a obtenção de aprendizagem para a elaboração e execução de políticas semelhantes.

Em Minas Gerais, a educação integral já vinha sendo ofertada no ensino fundamental desde 2005. No entanto, somente em 2017, a partir da adoção da SEE-MG ao Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, que tal modalidade começa a ser ofertada também no ensino médio. Dois anos após a implementação da Política de Ensino Médio Integral e Integrado no estado, foram identificados diversos desafios e oportunidades de melhoria, relacionadas à grande insatisfação da comunidade escolar, às dificuldades de implementação no cotidiano

das escolas e ao não cumprimento de uma série de determinações do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

Diante de tais desafios, a SEE-MG optou pela reformulação do desenho da política que passou a ser denominada Programa de Ensino Médio Integral. Haja vista essa recente reformulação e as escassas avaliações existentes acerca de políticas semelhantes, o presente trabalho de propôs a analisar em que medida o encadeamento lógico do novo desenho do programa condiz com o problema que ele visa combater. A partir da análise documental e de entrevistas, constatou-se que a política em questão pretende fazer frente à baixa permanência dos estudantes do ensino médio em Minas Gerais.

A avaliação do desenho do programa foi realizada com base em sua teoria da mudança, ou seja, na cadeia hipotética que alia meios e fins, a partir da qual o Programa se assenta, de modo a gerar a mudança almejada. Para tanto, foi construído um Mapa de Processos e Resultados do Programa, utilizando como insumos o instrumento de monitoramento do programa e entrevistas realizadas com sua equipe gestora. Tal instrumento auxiliou na identificação da cadeia hipotética na qual o programa se baseia, tornando possível analisar o elo existente entre seus componentes (recursos, atividades, produtos, resultados e impactos) a partir da literatura existente sobre o tema e de experiências anteriores semelhantes.

Os resultados da análise realizada demonstram que, apesar de convergentes com as atividades previstas, os recursos aqui mapeados se demonstram insuficientes para a concretização de todas elas. Desse modo, a realização de um levantamento mais amplo acerca dos recursos necessários para a operação do programa em seus diversos níveis (escolas, SREs e órgão central) pode complementar os achados da presente pesquisa.

As atividades previstas se mostram adequadas para a entrega dos produtos esperados desde que os pressupostos de tal entrega sejam atendidos. Assim sendo, é necessário que a SEE-MG pense em estratégias para garantir a maior autonomia da equipe gestora e a articulação intersetorial (pressupostos para a obtenção dos produtos). Ademais, a realização das atividades pode ser potencializada a partir da adoção de mecanismos que possibilitem a participação dos atores de nível local no planejamento do programa. Tal participação se mostra importante dado que esses atores possuem maior conhecimento acerca do nível finalístico da política e das condições necessárias para a sua operação sob essa perspectiva.

No geral, os produtos previstos também convergem para o alcance dos resultados almejados. No entanto, uma condição importante para que tal elo se concretize diz respeito à redução da insatisfação da comunidade escolar. Nesse sentido, a adoção de mecanismos de participação há pouco mencionada pode se mostrar benéfica. Ademais, é essencial que a SEE-MG realize um levantamento acerca dos possíveis desdobramentos a implantação do ensino médio integral em cada uma das escolas selecionadas dado que, na inexistência de outras alternativas próximas, tal implantação pode levar à restrição do acesso daqueles estudantes cujo a permanência em tempo integral na escola represente elevado custo de oportunidade.

Os resultados pretendidos também se mostram convergentes com o alcance dos impactos almejados. Destaca-se, no entanto, que os resultados, de modo isolado, não são capazes levar à concretização dos impactos, seja qual política pública for. Desse modo, seria interessante que a SEE-MG adotasse também outras estratégias a fim de se aproximar ainda mais dos impactos por ela pretendidos.

Apesar da congruência apresentada entre os componentes do Mapa de Processos e Resultados, foi possível notar certo descompasso entre as estratégias desenhadas e o diagnóstico encontrado, aqui sistematizado por meio da Árvore de Problemas do programa. Algumas atividades e produtos propostos, apesar de notadamente necessários para a realização do programa, não se encontram amparados pelo diagnóstico responsável pela criação da política, como a capacitação de professores, as adequações de estrutura física e a aquisição de materiais. Tal quadro sugere a inexistência ou a incipiência da pesquisa diagnóstica realizada no momento da formulação do programa.

Por fim, cabe mencionar a inovação do tipo de avaliação aqui realizada. Foi feita uma análise do desenho do programa após a etapa de formulação já ter sido concluída e a implementação ter se iniciado. Percebe-se que esta constitui uma proposta diferente de avaliação de desenho, possibilitada a partir da análise retrospectiva do modelo lógico do programa. Mesmo caracterizada como *ex post*, a pesquisa avaliativa aqui realizada possui desdobramentos semelhantes ao de uma análise *ex ante* ao possibilitar a definição dos parâmetros de futuras avaliações e, a depender do estágio de implementação do programa, a realização de mudanças pontuais em seu desenho. Ademais, ao sistematizar informações referentes ao

desenho do programa, esse tipo de avaliação se mostra como uma importante fonte de conhecimento para os futuros formuladores de políticas públicas semelhantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACADEMIA QEDU. Disponível em: <https://academia.qedu.org.br/censo-escolar/taxa-de-rendimento/>. Acesso em: dez. 2019.

AMADOR, Ivonete Pereira; ROOS, Liane Teresinha Wendling. Educação brasileira: do período colonial até a promulgação da LDB de 1996. *In: ENCONTRO GAÚCHO DE EDUCAÇÃO MATEMÁTICA*, 13, Santa Maria. **Anais eletrônicos** [...]. UFSM, 2018. Disponível em: http://w3.ufsm.br/ceem/eiemat/Anais/arquivos/ed_6/Anais_PO_2018.pdf#page=5. Acesso em: nov. 2019.

ANDRADE, Josemberg M. de; LAROS, Jacob A. Fatores associados ao desempenho escolar: estudo multinível com dados do SAEB/2001. **Psicologia: teoria e pesquisa**, v. 23, n. 1, p. 033-042, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/ptp/v23n1/a05v23n1.pdf>. Acesso em: nov. 2019.

ANDRADE, Renato Júdice de; SOARES, Jose Francisco. Nível socioeconômico, qualidade e equidade das escolas de Belo Horizonte. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 14, n. 50, p. 107-126, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/ensaio/v14n50/30410.pdf>. Acesso em: nov. 2019.

ANDRADE, Renato Júdice de; SOARES, José Francisco. O efeito da escola básica brasileira. **Estudos em avaliação educacional**, v. 19, n. 41, p. 379-406, 2008. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/2067>. Acesso em: nov. 2019.

ARRETCHE, Marta TS. Tendências no estudo sobre avaliação. *In: RICO, Elizabeth Melo (org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-49. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/88114499/tendencias-dos-estudos-em-avaliacao-arretche-1998>. Acesso em: out. 2019.

BECHELAINÉ, Cinthia Helena de Oliveira; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. As Avaliações Vão Para a Gaveta? Uma revisão teórica dos fatores relacionados ao uso de avaliações de políticas públicas. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 17, n. 2, 2014. Disponível em: <https://www.revistacqg.org/contabil/article/view/642>. Acesso em: jun. 2019.

BICIATI, Priscila Gonzaga. **Análise da implementação da política de educação integral no estado de Minas Gerais**: reflexões sobre a prática. 2017. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2017.

BIONDI, Roberta Loboda; FELÍCIO, Fabiana de. **Atributos escolares e o desempenho dos estudantes**: uma análise em painel dos dados do Saeb. Brasília: Inep, 2007. Disponível em: <http://nipp.paginas.ufsc.br/files/2011/08/Atributos-escolares-e-o-desenvolvimento-escolar-11.pdf>. Acesso em: nov. 2019.

BRAGA, Felipe Michel; PLANK, David Nathan; NETO, Joaquim José Soares. Lições de um estudo de caso de implementação de políticas educacionais – o desafio de reformar o ensino médio. *In: XIMENES, Daniel de Aquino (org.). Implementação de*

políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília: Enap, 2018, p. 173 – 206.

BRASIL. **Constituição Federal da República**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: jun. 2019.

BRASIL. **Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Congresso Nacional, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: jun. 2019.

BRASIL. **Lei 13005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: jun. 2019.

BRASIL. **Lei 13415, de 16 de fevereiro de 2017**. Altera as Leis n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943, e o Decreto-Lei n.º 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei n.º 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, Congresso Nacional, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm. Acesso em: jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n.º 727, de 13 de junho de 2017**. Estabelece novas diretrizes, novos parâmetros e critérios para o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral - EMTI, em conformidade com a Lei n.º 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Brasília: Ministério da Educação, 2017. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2017-pdf/74121-portaria727-2017-emi-pdf/file>. Acesso em: jun. 2019.

CAVALCANTI, Mônica Maria de Arruda. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais—uma abordagem conceitual. **Interfaces de Saberes**, v. 6, n. 1, p. 13, 2006. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/138779875/Avaliacao-de-politicas-publicas-e-progrmas-governamentais-uma-abordagem-conceitual-pdf>. Acesso em: jun. 2019.

CENTRO DE REFERÊNCIA EM EDUCAÇÃO INTEGRAL. Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/conceito/>. Acesso em: nov. 2019.

DAMIANI, Magda Floriana. Discurso pedagógico e desempenho escolar. **Ensaio: avaliação e políticas em educação**, v. 14, n. 53, p. 457-478, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v14n53/a04v1453.pdf>. Acesso em: nov. 2019.

DAVIS, Claudia. **Desafios do Ensino Médio no Brasil:** iniciativas das secretarias de educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 48, n. 168, p. 478 – 504, 2018. Disponível

em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0100-15742018000200478&lng=en&nrm=iso&tlng=pt . Acesso em: jun. 2019.

DRAIBE, Sônia Mirian. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (orgs). **Tendências e perspectivas de políticas e programas sociais**. São Paulo: ICE/PUC-SP, p. 31-34, 2001.

FACULDADE DE EDUCAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação**. [Juiz de Fora]: CAED. Disponível em: <http://www.gestao.caedufjf.net/sistemas-de-gestao/simade/> Acesso em: nov. 2019.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 20, n. 59, p. 97-109, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092005000300007&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: jul. 2019.

FIGUEIREDO, Jacqueline de Sousa Batista. **A educação integral no estado de Minas Gerais**: análise da política e seus efeitos. 2018. 304 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2018.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Conselho deliberativo. **Resolução nº 16 de 7 de dezembro de 2017**. Estabelece os procedimentos para a transferência de recursos para fomento à implantação de escolas de ensino médio em tempo integral nas redes públicas dos estados e do Distrito Federal. Brasília: FNDE, 2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/11334-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-16.-de-07-de-dezembro-de-2017>. Acesso em: ago. 2019.

GLOSSÁRIO CEALE. Disponível em: <http://ceale.fae.ufmg.br/app/webroot/glossarioceale/verbetes/escala-de-proficiencia>. Acesso em: dez. 2019.

GONÇALVES, Nadia Gaiofatto. **Fundamentos históricos e filosóficos da educação brasileira**. Ed. Ibpex, 2010.

ICE – INSTITUTO DE CORRESPONSABILIDADE PELA EDUCAÇÃO. Disponível em: <http://icebrasil.org.br/>. Acesso em: jun. 2019.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Nacional da Educação**. Brasília: Inep, 2015.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Nacional da Educação**. Brasília: Inep, 2018.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Dicionário de indicadores educacionais**: fórmulas de cálculo. Brasília: Inep, 2004.

INSTITUTO DE CORRESPONSABILIDADE PELA EDUCAÇÃO. **Inovações em Conteúdo, Método e Gestão**: metodologias de êxito. 2. ed. Recife: Instituto de Corresponsabilidade pela Educação, 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de Políticas Públicas**: Guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em:
http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688&Itemid=433. Acesso em: jun. 2019.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea Editora, 2016.

KINGDON, John W. (1995). **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma ideia (pp. 219-224); Juntando as coisas (pp. 225-246).

LAISNER, Regina Claudia; DE MARIO, Camila Gonçalves. Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, n. 2, p. 619-630, 2014. Disponível em:
<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3164/0>. Acesso em: ago. 2019.

LAROS, Jacob Arie; MARCIANO, João Luiz. Índices educacionais associados à proficiência em língua portuguesa: um estudo multinível. **Avaliação Psicológica**, v. 7, n. 3, p. 371-389, 2008. Disponível em:
<https://www.redalyc.org/pdf/3350/335027185010.pdf>. Acesso em: nov. 2019.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia**. 8. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

MENEZES-FILHO, Naércio Aquino. **Os determinantes do desempenho escolar**. São Paulo: **Jornal GGN**, 2007. Disponível em:
https://jornalqgn.com.br/sites/default/files/documentos/desempenho_escolar.pdf. Acesso em: out. 2019.

MG tem crise fiscal 'severa' e deve aderir ao plano de recuperação fiscal, diz Tesouro Nacional. G1 Minas, Belo Horizonte, 07 jun. 2019. Disponível em:
<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/06/07/mg-tem-crise-fiscal-severa-e-deve-aderir-ao-plano-de-recuperacao-fiscal-diz-tesouro-nacional.ghtml>. Acesso em: nov. 2019.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47227, de 02 de agosto de 2017**. Dispõe sobre a Educação Integral e Integrada na rede de ensino pública do Estado. Belo Horizonte: ALMG. Disponível em:
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=47227&ano=2017&tipo=DEC>. Acesso em: jun. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Casa Civil e Relações Institucionais. **Jornal Minas Gerais**. Belo Horizonte: Seccri, 28 jun. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. **Documento Orientador da Política de Educação Básica Integral e Integrada**. Belo Horizonte: SEE/MG, 2019a. Disponível em:

<http://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/Documento%20Orientador%20da%20Pol%C3%ADtica%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20B%C3%A1sica%20Integral%20e%20Integrada.pdf>. Acesso em: jul. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. **Documento Orientador do Programa de Ensino Médio Integral de Minas Gerais**. Belo Horizonte: SEE/MG, 2019b.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. **Resolução nº 3660, de 1º de dezembro de 2017**. Estabelece normas para a organização do Quadro de Pessoal das Escolas Estaduais e a designação para o exercício de função pública na Rede Estadual de Educação Básica da Secretaria de Estado de Educação a partir de 2018 e dá outras providências. Belo Horizonte: SEE/MG, 2017. Disponível em:

<https://designacao-see-mg.com.br/wp-content/uploads/2018/01/RESOLUCAO-SEE-N-3-660-DE-1-DE-DEZEMBRO-DE-2017.pdf.pdf>. Acesso em: jul. 2019.

MARZIALE, Maria Helena Palucci. Acesso Universal à Saúde e Cobertura Universal de Saúde: contribuições da Enfermagem. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, v. 24, p. 2667, 2016. Disponível em:

http://www.scielo.br/pdf/rlae/v24/pt_0104-1169-rlae-0000-2667.pdf. Acesso em: nov. 2019.

MOREIRA, Vinicius de Souza; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. “Minha Casa, Minha Vida”: proposta de avaliação com base na teoria do programa. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 7, n. 1, p. 87 -110, 2018. Disponível em:

<https://portalseer.ufba.br/index.php/rigs/article/view/24713>. Acesso em: ago. 2019.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **Continuidade e Descontinuidade**

Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2423>. Acesso em: out. 2019.

OPNE – OBSERVATÓRIO DO PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO. Disponível em: <https://www.observatoriopne.org.br/>. Acesso em: jun. 2019.

PAIVA, Flávia Russo Silva. A política de educação em tempo integral na rede pública do ensino fundamental em Minas Gerais: uma análise de sua trajetória, no período de 2005 a 2013. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICA DE ENSINO, 17, Fortaleza. **Anais eletrônicos** [...]. Fortaleza, EdUECE, 2014.

Disponível em:

<http://www.uece.br/endipe2014/ebooks/livro3/77%20A%20POL%C3%8DTICA%20E%20EDUCA%C3%87%C3%83O%20EM%20TEMPO%20INTEGRAL%20NA%20REDE%20P%C3%9ABLICA%20DO%20ENSINO%20FUNDAMENTAL%20EM%20MINAS%20GERAIS%20UMA%20AN%C3%81LISE%20DE%20SUA%20TRAJET%C3%93RIA.%20NO%20PER%20C3%8DODO%20DE%202005%20A%202013.pdf>.

Acesso em: nov. 2019.

PALERMO, Gabrielle; SILVA, Denise Britz do Nascimento; NOVELLINO, Maria Salet Ferreira. Fatores associados ao desempenho escolar: uma análise da proficiência em matemática dos alunos do 5º ano do ensino fundamental da rede municipal do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 31, n. 2, p. 367-394, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-30982014000200007&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso: out. 2019.

PARENTE, Cláudia da Mota Darós. **Políticas de Educação Integral em Tempo Integral à Luz da Análise do Ciclo da Política Pública**. Educação e Realidade, Porto Alegre, v. 43, n.2. p. 415-434, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-62362018000200415&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: nov. 2019.

RIANI, Juliana de Lucena Ruas; ASSIS, Marcos Arcanjo. Os determinantes do fluxo escolar no ensino médio em Minas Gerais (Brasil). *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 20, Foz do Iguaçu. **Anais eletrônicos [...]**. ABEP, 2017. Disponível em: <http://abep.org.br/xxencontro/files/paper/229-320.pdf>

RIANI, Juliana de Lucena Ruas. RIOS-NETO, Eduardo Luiz Gonçalves. Impacto dos fatores familiares, escolares e comunitários na quantidade e qualidade do ensino no estado de Minas Gerais. *In*: SEMINÁRIO SOBRE ECONOMIA MINEIRA, 11, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos [...]**. Belo Horizonte, UFMG, 2004. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/diamantina2004/textos/D04A050.PDF>. Acesso em: out. 2019.

RIANI, Juliana de Lucena Ruas. RIOS-NETO, Eduardo Luiz Gonçalves. Background familiar versus perfil escolar do município: qual possui maior impacto no resultado educacional dos alunos brasileiros? **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 25, n. 2, p. 251-269, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v25n2/v25n2a04.pdf>. Acesso em: dez. 2019.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. **Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil**. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997. Disponível em: <http://franciscoqueiroz.com.br/porta1/phocadownload/gestao/rua%20maria%20%20analisedepoliticaspUBLICAS.pdf>. Acesso em: ago. 2019.

SARAIVA, E. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAIVA, E; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas**. Brasília: Enap, 2005. p. 21-41. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2914/1/160425_coletanea_pp_v1.pdf. Acesso em: ago. 2019.

SECCHI, Leonardo. Análise do problema. *In*: SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2017, Cap. 2, p. 27-56.

SIMÕES, Dora Margarida Pires de Jesus. **Políticas educativas: escola(rização) e desempenho escolar**. Dissertação (Ciências da Educação) – Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2009. Disponível em:

<https://estudo geral.sib.uc.pt/bitstream/10316/25938/3/Dora%20Sim%C3%B5es.pdf>.

Acesso em: dez. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas. **Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães**. São Paulo, 2002.

Disponível em:

<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>. Acesso em: out. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, v.8, n. 16, p. 20 – 45, jul/dez 2006. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: out. 2019.

TOMÁS, Maria Carolina; NEVES, Jorge Alexandre. Empregabilidade Formal do Jovem na Região Metropolitana de Belo Horizonte: Contrastes entre Herança Familiar e Escolaridade. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 21, Poços de Caldas. **Anais eletrônicos** [...]. ABEP, 2017.

Disponível em:

<http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/viewFile/1393/1358>.

Acesso em: out. 2019.

TORQUETTE, Magno Peluso. **Monitoramento analítico de políticas públicas: caminhos para a proposição de um sistema de monitoramento para a frente de tecnologia da informação do projeto MASP**. 2016. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2016.

TORRES, Haroldo da Gama *et al.* O que pensam os jovens de baixa renda sobre a escola. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2013. Disponível em:

https://compromissocampinas.org.br/wp-content/uploads/2014/04/relatorio_jovens_pensam_escola.pdf. Acesso em: out.

2019.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>. Acesso em: ago. 2019.

WK KELLOGG FOUNDATION. **Logic Model Development Guide**. Michigan: WK Kellogg Foundation, 2004.

GLOSSÁRIO

Abandono escolar: Situação na qual o estudante não está mais frequentando o curso ao final do ano letivo (ACADEMIA QEDU, 2019).

Aprovação: Obtenção de notas e frequências satisfatórias ao final do ano letivo (ACADEMIA QEDU, 2019).

Distorção idade-série: Presença de estudantes com idade superior à recomendada para determinada série (INEP, 2004).

Desempenho escolar: nível de conhecimento dos estudantes mensurado a partir de avaliações externas de larga escala (SIMÕES, 2009).

Evasão escolar: Situação na qual o estudante não se matricula em nenhuma série no ano letivo seguinte (ACADEMIA QEDU, 2019).

Fluxo escolar: Diz respeito à progressão dos estudantes entre os anos letivos consecutivos. Sua taxa é composta pelas de promoção, repetência e evasão (ACADEMIA QEDU, 2019).

Proficiência: Diz respeito à habilidade dos estudantes em determinada área do conhecimento (GLOSSÁRIO CEALE, 2019).

Promoção: Situação na qual o estudante matricula-se normalmente no ano letivo seguinte (ACADEMIA QEDU, 2019).

Rendimento escolar: Se refere ao preenchimento ou não dos requisitos de aproveitamento e frequência dos alunos ao final de um ano letivo. As taxas de rendimento são formuladas a partir das taxas de aprovação, reprovação e abandono” (ACADEMIA QEDU, 2019).

Repetência: Situação na qual o estudante matricula-se, no ano letivo seguinte, na mesma série anteriormente cursada (ACADEMIA QEDU, 2019).

Reprovação: Não obtenção de notas e frequências satisfatórias ao final do ano letivo (ACADEMIA QEDU, 2019).

APÊNDICE A

Roteiro de Entrevista¹⁹

A) Dados de identificação:

- Cargo:
- Função/ atribuição:
- Há quanto tempo trabalha na política:

B) Contexto geral:

- a. O que é o Programa de Ensino Médio em Tempo Integral?
- b. Já existiram outras políticas semelhantes a esta no Estado? Se sim, quais? Fale um pouco sobre elas.
- c. Com quais outras políticas/ programas da SEE o Programa de Ensino Médio Integral se relaciona?
- d. Conte um pouco sobre o contexto político e institucional em que se deu a reformulação do desenho do Programa.
- e. Como foi o processo de reformulação?
- f. Quais atores envolvidos no processo de reformulação e qual o papel de cada um deles?
- g. Como se dá o relacionamento entre esses atores?

C) Problema geral e demandas sociais específicas:

- a. Toda política pública surge para responder um problema público/ demanda social. Qual problema deu origem ao Programa de Ensino Médio em Tempo Integral de Minas Gerais?
- b. Fale um pouco sobre esse problema. Quais são as causas? O que ele gera?
- c. Quais as características do público alvo do Programa?
- d. Quais foram os critérios utilizados para a seleção dos beneficiários?

D) Objetivos do programa:

- a. Quais resultados a política pretende alcançar, ou seja, quais mudanças ela pretende gerar na realidade?

¹⁹ Elaborado com base em: JANNUZZI, 2016; TORQUETTE, 2016.

- b. Até quando se pretende alcançar esses resultados?
- c. Como eles serão mensurados?
- d. Quais impactos a SEE espera gerar com o alcance dos resultados pretendidos?

E) Produtos e atividades previstas:

- a. Fale um pouco sobre o que o Programa oferece/ pretende oferecer a seus beneficiários.
- b. Para atingir os resultados previstos pelo Programa, quais entregas (bens e serviços) a SEE já realizou? E quais ela ainda realizará?
- c. Para que todas essas entregas ocorram, quais atividades já foram, estão sendo ou ainda serão realizadas pela SEE?
- d. Quais recursos são necessários para realizar cada uma dessas atividades?

F) Condições necessárias:

- a. Quais os riscos inerentes ao Programa, ou seja, quais fatores podem afetar negativamente o seu desenvolvimento?
- b. Qual influência (positiva ou negativa) os seguintes atores podem exercer sobre o Programa:
 - Estudantes;
 - Escolas;
 - Regionais de Ensino;
 - Instituto de Corresponsabilidade pela Educação;
 - Equipe gestora.
- c. Quais as condições necessárias para que a política seja implantada de forma efetiva?
- d. Quais os principais desafios internos da equipe gestora?

G) Indicadores:

- a. Quais indicadores já existem ou podem ser sugeridos para acompanhar o progresso do Programa?
- b. Quais fontes podem ser utilizadas para obter tais indicadores?

APÊNDICE B

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Você está sendo convidada (o) como voluntária (o) a participar da pesquisa “**Avaliação do Desenho do Programa de Ensino Médio em Tempo Integral de Minas Gerais**”, realizada como Tese de Conclusão de Curso em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro pela aluna Júlia Freitas Alves da Costa e seu orientador Marcos Arcanjo de Assis.

A JUSTIFICATIVA, OS OBJETIVOS E OS PROCEDIMENTOS: O Programa de Ensino Médio Integral de Minas Gerais teve início no ano de 2017 a partir da adesão da Secretaria de Estado de Educação (SEE) ao Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio Integral. Após dois anos de implementação, foram identificadas oportunidades de melhoria e de aperfeiçoamento da política e, por isso, seu desenho passou por uma reformulação. Atualmente como uma das políticas estratégicas do Governo de Minas, é primordial que os resultados pretendidos pelo Programa sejam alcançados de forma exitosa. Para que isso ocorra, no entanto, é fundamental que seu desenho esteja coerente com o diagnóstico que o embasou. Assim sendo, uma avaliação de desenho nesse momento **se justifica** pelo fato de sua realização gerar maior clareza na relação entre o diagnóstico do problema e os meios e estratégias a serem adotados para o alcance dos objetivos esperados, tornando possível analisar a factibilidade de sucesso do Programa e subsidiar a tomada de decisões quanto às adequações do desenho, caso se façam necessárias. O **objetivo geral** da pesquisa consiste em analisar a consistência lógica do Programa de Ensino Médio Integral a fim de verificar se suas ações e propostas são adequadas para responder à situação problemática que ele visa combater. Os **procedimentos** de coleta de dados acontecerão por meio de entrevistas com servidores envolvidos no processo de reformulação do Programa. Após essa etapa, os resultados serão sistematizados por meio da elaboração de um Mapa de Processos e Resultados que servirá como instrumento para a análise do encadeamento lógico do Programa. Na etapa final, serão propostos possíveis caminhos para o aperfeiçoamento da política.

GARANTIA DE ESCLARECIMENTO, LIBERDADE DE RECUSA E GARANTIA DE SIGILO: Você será esclarecido (a) sobre a pesquisa em qualquer aspecto que desejar.

Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios. **Você não será identificado (a) em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo, sendo garantido seu anonimato.**

CUSTOS DA PARTICIPAÇÃO, RESSARCIMENTO E INDENIZAÇÃO POR EVENTUAIS DANOS: A participação no estudo não acarretará custos para você e não estarão disponíveis quaisquer tipos de compensação financeira.

DECLARAÇÃO DO PARTICIPANTE OU DO RESPONSÁVEL PELO PARTICIPANTE:

Eu, _____
_____, fui informado (a) dos objetivos da pesquisa acima de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que em qualquer momento poderei solicitar novas informações e motivar minha decisão se assim o desejar.

A estudante pesquisadora Júlia Freitas Alves da Costa e o professor orientador Marcos Arcanjo de Assis certificaram-me de que todos os dados desta pesquisa serão confidenciais. Em caso de dúvidas poderei acioná-los através do telefone (35) 9 8822-6204.

Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Assinatura do (a) Voluntário (a)

Assinatura da Estudante