

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

A formação da agenda educacional paulista que possibilitou a criação do Programa Inova Educação: uma análise do acoplamento múltiplo

Rodrigo Silva

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.17437>

Submetido em: 2026-08-13

Postado em: 2026-08-14 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

A FORMAÇÃO DA AGENDA EDUCACIONAL PAULISTA QUE POSSIBILITOU A CRIAÇÃO DO PROGRAMA INOVA EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE DO ACOPLAMENTO MULTÍVEL

AUTOR 1, Rodrigo Pereira da Silva.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1653-179X>

rodrigounesp@gmail.com

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Educação, UNESP. Rio Claro, SP, Brasil.

RESUMO: Este artigo investiga a formação da agenda educacional paulista que possibilitou a criação do Programa Inova Educação, implementado pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo a partir de 2019. Fundamentado no Modelo dos Múltiplos Fluxos, o estudo parte da hipótese de que a emergência do programa resultou de um processo multinível de acoplamento, no qual problemas, alternativas e condições políticas articulados no plano nacional foram posteriormente selecionados e reconfigurados no contexto estadual. A pesquisa adota abordagem qualitativa e documental, examinando fontes relacionadas ao Projeto de Lei nº 6.840/2013, à Medida Provisória nº 746/2016, à Reforma do Ensino Médio, à Base Nacional Comum Curricular, ao Acordo de Cooperação entre a SEDUC-SP e o Instituto Ayrton Senna, ao Currículo Paulista e ao Plano Estratégico 2019–2022. Os resultados indicam que problemas e soluções já circulavam antes da mudança política de 2016, que ampliou as condições para sua institucionalização nacional. Em São Paulo, essas alternativas foram articuladas a problemas e experiências próprias da rede, por meio da revisão curricular, da cooperação com o Instituto Ayrton Senna e da atuação de empreendedores de políticas públicas. Conclui-se que a agenda do Inova Educação resultou de articulações sucessivas e reconfiguradas entre diferentes arenas, e não da transferência linear de uma política federal para o nível estadual.

Palavras-chave: agenda-setting; Modelo dos Múltiplos Fluxos; políticas educacionais; Inova Educação; acoplamento multinível

THE FORMATION OF THE SÃO PAULO EDUCATIONAL AGENDA THAT ENABLED THE CREATION OF THE INOVA EDUCAÇÃO PROGRAM: AN ANALYSIS OF MULTILEVEL COUPLING

ABSTRACT: This article investigates the formation of the São Paulo educational agenda that enabled the creation of the Inova Educação Program, implemented by the São Paulo State Department of Education from 2019 onward. Grounded in the Multiple Streams Framework, the study hypothesizes that the emergence of the program resulted from a multilevel coupling process in which problems, policy alternatives, and political conditions articulated at the national level were subsequently selected and reconfigured in the state context. The research adopts a qualitative and documentary approach, examining sources related to Bill No. 6,840/2013, Provisional Measure No. 746/2016, the Upper Secondary Education Reform, the National Common Curricular Base (BNCC), the Cooperation Agreement between SEDUC-SP and the Ayrton Senna Institute, the São Paulo Curriculum, and the 2019–2022 Strategic Plan. The findings indicate that problems and solutions were already circulating before the 2016 political change, which expanded the conditions for their national institutionalization. In São Paulo, these alternatives were articulated with problems and experiences specific to the state school system through curriculum revision, cooperation with the Ayrton Senna Institute, and the

actions of policy entrepreneurs. The article concludes that the Inova Educação agenda resulted from **successive and reconfigured articulations** across different arenas, rather than from a linear transfer of a federal policy to the state level.

Keywords: agenda-setting; Multiple Streams Framework; education policy; Inova Educação; multilevel coupling.

INTRODUÇÃO

Parágrafo Em 2019, a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEDUC-SP), sob a gestão de Rossieli Soares no governo João Doria, publicou o Plano Estratégico 2019–2022: educação para o século XXI, documento que formalizou as prioridades da política educacional paulista. A agenda combinava uma dimensão pedagógico-curricular, articulada ao Currículo Paulista, à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), à Educação Integral e ao desenvolvimento de competências cognitivas e socioemocionais, e uma dimensão gerencial, orientada por metas, avaliações, gestão baseada em evidências e eficiência administrativa (SÃO PAULO, 2019). A expressão “educação para o século XXI” funcionava, nesse contexto, como formulação agregadora de diferentes problemas, objetivos e projetos governamentais.

Entre os projetos prioritários da gestão, o Programa Inova Educação traduziu parte dessa orientação em alterações curriculares destinadas aos anos finais do ensino fundamental e ao ensino médio. O programa introduziu Projeto de Vida, Eletivas e Tecnologia e Inovação e reorganizou a matriz curricular das escolas regulares, articulando essas mudanças à Educação Integral e ao desenvolvimento de competências socioemocionais (SÃO PAULO, 2019). Sua presença entre as prioridades da gestão, contudo, registra o resultado de um processo, mas não explica como essas alternativas chegaram à agenda decisional paulista.

Compreender esse processo exige reconstruir por que problemas como baixo desempenho, evasão e falta de sentido da experiência escolar foram associados a alternativas como Educação Integral, competências socioemocionais, Projeto de Vida e flexibilização curricular. Parte dessas soluções não foi formulada originalmente na gestão paulista, mas já circulava em arenas nacionais relacionadas à Reforma do Ensino Médio e à elaboração da BNCC, envolvendo organizações, especialistas e gestores que posteriormente também atuaram na política educacional do estado.

Diante desse problema, o artigo investiga como se formou a agenda educacional paulista que possibilitou a criação do Programa Inova Educação. Fundamentado no Modelo dos Múltiplos Fluxos, parte da hipótese de que a emergência do programa resultou de um processo multinível de acoplamento, no qual problemas, alternativas e condições políticas articulados no plano nacional foram selecionados, reconfigurados e institucionalizados no contexto estadual por meio da atuação de empreendedores de políticas públicas, da revisão curricular paulista e da cooperação entre a SEDUC-SP e o Instituto Ayrton Senna (IAS).

A pesquisa adota abordagem qualitativa e documental e examina fontes federais e estaduais relacionadas à Reforma do Ensino Médio, à BNCC e à formação do Programa Inova Educação. A análise acompanha a constituição dos fluxos de problemas, soluções e política, a atuação dos empreendedores e os mecanismos de interação entre os níveis federal e estadual.

O artigo contribui para a compreensão da formação de agendas educacionais subnacionais e para a aplicação do Modelo dos Múltiplos Fluxos em contextos federativos, ao examinar como soluções institucionalizadas em uma arena podem ser reconfiguradas em outra. Além desta introdução, o artigo apresenta o referencial teórico e a metodologia, caracteriza o caso paulista, analisa a formação multinível da agenda e apresenta as considerações finais.

2. MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS E A ARTICULAÇÃO ENTRE NÍVEIS

O Modelo dos Múltiplos Fluxos (MMF) foi desenvolvido para explicar como determinadas questões alcançam a agenda governamental em contextos marcados por ambiguidade, restrições de tempo e participação fluida. O modelo organiza esse processo em três fluxos — problemas, soluções e política — que se desenvolvem segundo dinâmicas próprias (KINGDON, 2011; ZAHARIADIS, 2023).

2.1 Fluxos, janelas e empreendedores de políticas públicas

No fluxo de problemas (*problem stream*), diferentes condições competem pela atenção governamental. Sua transformação em problemas públicos não ocorre automaticamente, mas depende de processos de interpretação e enquadramento. Indicadores, *feedbacks* de políticas e eventos focalizadores podem conferir visibilidade a determinadas condições, mas seus significados são construídos pelos atores, que selecionam informações e estabelecem discrepâncias entre a situação observada e aquela considerada desejável (KINGDON, 2011; ZAHARIADIS et al., 2023).

O fluxo de soluções (*policy stream*) corresponde às alternativas que circulam nas comunidades de políticas públicas, formadas por especialistas, burocratas, organizações, grupos de interesse e outros participantes da formulação. As propostas podem ser produzidas antes de sua associação a problemas específicos e passam por um processo de amadurecimento (*softening up*), no qual seus defensores procuram ampliar sua aceitação. Sua sobrevivência depende, entre outros fatores, da viabilidade técnica, da compatibilidade com valores predominantes e da aceitação política (KINGDON, 2011; CAPELLA, 2016).

O fluxo político (*politics stream*) compreende mudanças de governo, alterações na composição das forças políticas, pressão de grupos organizados e variações no humor nacional. Alterações nesse fluxo podem ampliar ou reduzir a receptividade das alternativas disponíveis. Em determinados momentos, mudanças no fluxo político ou no fluxo de problemas abrem janelas de política (*policy windows*), criando oportunidades para a aproximação entre os fluxos (KINGDON, 2011).

Essa aproximação depende da atuação dos empreendedores de políticas públicas, atores dispostos a investir recursos, reputação e capital político na promoção de determinadas definições de problemas e alternativas. Situados dentro ou fora do Estado, eles participam da construção dos problemas, promovem propostas, mobilizam apoio e procuram conectá-las às condições políticas disponíveis. Sua atuação é particularmente importante porque a abertura de uma janela não assegura, por si só, a incorporação de uma alternativa à agenda (KINGDON, 2011; PETRIDOU, 2023).

2.2 O acoplamento como processo

No MMF, o acoplamento (coupling) corresponde à articulação entre problemas, soluções e condições políticas que possibilita o deslocamento de determinadas questões para a agenda governamental e, em um conjunto mais restrito, para a agenda decisional (KINGDON, 2011). Na formulação clássica, esse movimento está associado à abertura das janelas de política e à atuação dos empreendedores.

Dolan e Blum (2023), entretanto, propõem compreender o acoplamento como processo, e não apenas como um momento de convergência entre os fluxos. Tentativas de aproximação podem ocorrer antes da abertura de uma janela, durante a construção dos problemas, o amadurecimento das soluções e a formação de apoio político. A janela, portanto, não necessariamente inaugura o acoplamento; pode intensificar e tornar decisivas articulações anteriormente desenvolvidas.

Essa interpretação também relativiza a independência entre os fluxos. Problemas e soluções podem ser progressivamente associados, propostas podem ser reformuladas diante de mudanças políticas e empreendedores podem trabalhar continuamente para tornar determinadas conexões mais plausíveis. O acoplamento pode, assim, ser construído ao longo do tempo e não apenas durante oportunidades decisórias específicas (DOLAN; BLUM, 2023; ZAHARIADIS, 2023).

2.3 Articulação multinível e modelo analítico do artigo

Desenvolvimentos posteriores do MMF ampliaram sua aplicação para contextos nos quais diferentes níveis institucionais interagem. Problemas, soluções, atores, marcos normativos e condições políticas podem circular entre arenas e modificar as possibilidades de ação em outros níveis, sem que isso implique transferência automática ou reprodução integral de uma agenda. Ao ingressarem em outra arena, esses elementos são confrontados com problemas, experiências institucionais e configurações políticas específicas, podendo ser selecionados, adaptados e recombinados (JONES et al., 2016; CAIRNEY; JONES, 2016; KNAGGÅRD; HILDINGSSON, 2023).

A partir dessas contribuições, este artigo emprega a noção de acoplamento multinível para examinar como problemas, alternativas, atores e condições políticas articulados durante a Reforma do Ensino Médio e a elaboração da BNCC modificaram as possibilidades de formação da agenda paulista. Não se pressupõe a transferência de uma agenda federal pronta, mas um processo no qual elementos institucionalizados nacionalmente foram selecionados e reconfigurados diante das condições específicas do estado de São Paulo, contribuindo para a criação do Programa Inova Educação.

3. METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa e fundamenta-se na análise documental orientada pelo Modelo dos Múltiplos Fluxos. A investigação concentra-se na formação da agenda que possibilitou a criação do Programa Inova Educação, não abrangendo os processos posteriores de implementação ou avaliação de seus resultados.

O recorte documental compreende o período entre 2013, ano de apresentação do Projeto de Lei nº 6.840, e 2019, quando o Programa Inova Educação foi incorporado às prioridades da política educacional paulista. Esse intervalo permite acompanhar a circulação e a institucionalização das alternativas antes de sua incorporação à agenda estadual.

No plano federal, o corpus reúne o PL nº 6.840/2013, a Exposição de Motivos e a Medida Provisória nº 746/2016, os registros das audiências da Comissão Mista, a Lei nº 13.415/2017, a BNCC da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, homologada em 2017, e a etapa referente ao Ensino Médio, homologada em 2018. No plano estadual, foram analisados o Acordo de Cooperação firmado entre a SEDUC-SP e o Instituto Ayrton Senna em 2018, o Currículo Paulista, o Plano Estratégico 2019–2022: Educação para o Século XXI e documentos institucionais do Programa Inova Educação.

Complementarmente, foram consultados materiais produzidos pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação, pelo Movimento pela Base e pelo Instituto Ayrton Senna para reconstruir a circulação das alternativas e a atuação dos atores examinados. A bibliografia especializada foi utilizada para contextualizar e interpretar os processos identificados nas fontes documentais.

A leitura do corpus foi orientada por cinco dimensões derivadas do MMF: (i) construção e enquadramento dos problemas, a partir de indicadores, diagnósticos e narrativas; (ii) formação e circulação das soluções, considerando sua anterioridade e seus defensores; (iii) mudanças no fluxo político capazes de alterar a receptividade das propostas; (iv) atuação dos empreendedores de políticas públicas na promoção e articulação de problemas e alternativas; e (v) interação entre os níveis federal e estadual, observando processos de seleção, adaptação e recombinação de elementos provenientes de diferentes arenas.

A análise foi desenvolvida de forma longitudinal e relacional entre as arenas federal e estadual, buscando identificar continuidades e reconfigurações entre os processos documentados em cada nível. O acoplamento multinível foi examinado a partir de evidências de circulação de alternativas e atores, institucionalização normativa e reconfiguração desses elementos na formação da agenda paulista.

4. ANTECEDENTES INSTITUCIONAIS PAULISTAS E CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA INOVA EDUCAÇÃO

A criação do Programa Inova Educação ocorreu em uma rede estadual que já acumulava experiências relacionadas à ampliação da jornada e à Educação Integral. Em 2019, São Paulo mantinha 635 escolas vinculadas ao Programa Ensino Integral (PEI) e ao Programa Escola de Tempo Integral (ETI), iniciativas apresentadas pela SEDUC-SP como referências da política educacional paulista (SÃO PAULO, 2019). Educação Integral e educação em tempo integral, contudo, não eram empregadas como expressões equivalentes: enquanto a segunda se referia à ampliação da jornada escolar, a primeira assumia sentido formativo mais abrangente, associado ao desenvolvimento intelectual, emocional, social e cultural dos estudantes.

No início da gestão João Doria, em 2019, o Programa Inova Educação foi incorporado aos projetos prioritários da frente de aprendizagem do Plano Estratégico 2019–2022. Tendo como referências declaradas o Currículo Paulista e a BNCC, destinava-se aos estudantes do 6º ao 9º ano do ensino fundamental e do ensino médio e buscava ampliar o sentido atribuído à experiência escolar, fortalecer vínculos, reduzir a evasão e promover o desenvolvimento integral, articulando esses objetivos às competências cognitivas e socioemocionais (SÃO PAULO, 2019).

A reorganização incidiu sobre a matriz curricular e o tempo escolar, com a introdução de Projeto de Vida, Eletivas e Tecnologia e Inovação e a ampliação de seis para sete aulas diárias. A previsão era alcançar todas as escolas estaduais que ofertavam os anos finais do ensino fundamental e

o ensino médio, estendendo uma concepção de Educação Integral também às escolas regulares de período parcial (SÃO PAULO, 2019).

O Inova não foi apresentado pela própria Secretaria como ruptura com as experiências anteriores. O Plano Estratégico o definia como forma de ampliar para a rede experiências consideradas exitosas do PEI, da ETI e de práticas já desenvolvidas em escolas de período parcial. Assim, quando o programa foi formalizado, parte de seus referenciais já integrava a trajetória educacional paulista. Essa caracterização, contudo, não explica como as alternativas que o constituíram foram selecionadas e incorporadas à agenda estadual, questão examinada na seção seguinte.

5. FORMAÇÃO MULTINÍVEL DA AGENDA EDUCACIONAL PAULISTA

5.1 A construção da crise do ensino médio e a circulação das alternativas

A formação da agenda que posteriormente repercutiria na política educacional paulista foi precedida, no plano federal, pela construção de um diagnóstico de crise do ensino médio e pela circulação de alternativas destinadas à sua reformulação. O Projeto de Lei nº 6.840/2013 constitui um marco desse processo ao associar baixa atratividade, evasão, desconexão entre formação escolar e mundo do trabalho, fragmentação curricular e reduzida jornada escolar à necessidade de reorganização dessa etapa da educação básica (BRASIL, 2013).

Nos termos do Modelo dos Múltiplos Fluxos, essas condições não se converteram automaticamente em problemas públicos. Sua definição envolveu a seleção e interpretação de indicadores e diagnósticos capazes de estabelecer uma discrepância entre a organização existente do ensino médio e aquela considerada adequada às necessidades dos jovens e do desenvolvimento econômico. Esse enquadramento foi aprofundado na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 746/2016, que articulou estagnação do Ideb, desempenho em Língua Portuguesa e Matemática, jovens fora da escola e baixa participação da educação profissional à caracterização de um currículo “extenso, superficial e fragmentado” (BRASIL, 2016, p. 1).

Nas audiências da Comissão Mista da MP nº 746/2016, embora houvesse reconhecimento relativamente amplo das dificuldades do ensino médio, permaneciam em disputa seus significados e as respostas consideradas adequadas. Representantes governamentais, instituições privadas e parte das secretarias estaduais enfatizavam rigidez curricular e baixa atratividade, enquanto entidades acadêmicas, movimentos sociais e organizações estudantis questionavam o procedimento adotado, as desigualdades regionais e as alternativas propostas (BRASIL, 2016; FERRETTI; SILVA, 2017).

As soluções, contudo, não surgiram em 2016. O PL nº 6.840/2013 já previa organização curricular por áreas do conhecimento, escolha de ênfases formativas, educação profissional em regime de parceria e fortalecimento de uma base curricular nacional comum (BRASIL, 2013). A MP nº 746/2016 retomou e reorganizou parte desse repertório, incorporando itinerários formativos, flexibilização curricular, ampliação progressiva da jornada e articulação entre uma parte comum e outra diversificada do currículo (BRASIL, 2016).

Paralelamente, os debates em torno da BNCC ampliavam a circulação de alternativas relacionadas à formação por competências e à Educação Integral, permitindo que essas concepções ultrapassassem os limites do ensino médio (BUENO, 2021). Redes formadas por atores

governamentais, organizações privadas e especialistas participavam da produção e difusão dessas propostas. Entre elas, o Instituto Ayrton Senna promovia uma concepção de Educação Integral articulada ao desenvolvimento de competências cognitivas e socioemocionais, posteriormente presente na política paulista (CÓSTOLA; BORGHI, 2022; DEPIERI, 2019; GIGANTE; LOPES, 2024).

A presença do IAS nessas redes não permite estabelecer relação causal direta entre sua atuação nacional e a criação do Inova Educação. Indica, porém, que a concepção posteriormente incorporada ao programa integrava um repertório de alternativas anterior à sua formulação na SEDUC-SP. Antes de 2016, portanto, problemas e soluções já circulavam no plano nacional, ainda sem constituir uma política única ou uma articulação definitiva entre os fluxos.

5.2 Mudança política, institucionalização e empreendedores

A mudança de governo ocorrida em 2016 reconfigurou o fluxo político, alterando a correlação de forças no Executivo e no Legislativo e ampliando a capacidade do novo governo de conduzir reformas que encontravam obstáculos no contexto anterior (LIMONGI, 2017; LINO; VAZQUEZ, 2020).

A reconfiguração alcançou também o Ministério da Educação. O retorno de Maria Helena Guimarães de Castro como secretária executiva do MEC colocou em posição estratégica uma gestora associada a concepções educacionais formuladas anteriormente. Cunha (2017) interpreta esse movimento como uma reedição de orientações presentes em políticas dos governos Fernando Henrique Cardoso, indicando que a reforma não representou a emergência de um repertório inteiramente novo.

Parte da articulação das propostas também antecedia a mudança de governo. Em 2015, sob a liderança de Rossieli Soares no Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), um grupo de trabalho formado por representantes das secretarias estaduais e consultores vinculados a organizações privadas elaborou a Carta de Princípios sobre o Ensino Médio e encaminhou ao Ministério da Educação propostas relacionadas à BNCC e ao PL nº 6.840/2013 (BUENO, 2021). O projeto, entretanto, enfrentou oposição de entidades acadêmicas e movimentos sociais, como o Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio, e não se converteu em lei (SILVA; KRAWCZYK, 2016).

A edição da Medida Provisória nº 746/2016 alterou essas condições. O instrumento conferiu centralidade ao Executivo e impôs prazos ao processo legislativo. Embora as audiências da Comissão Mista tenham apresentado posições favoráveis e contrárias à reforma, o novo contexto favoreceu a institucionalização de propostas relacionadas à flexibilização curricular, à formação técnica e à reorganização do ensino médio (FERRETTI; SILVA, 2017; CÓSTOLA, 2018).

Nesse processo, Maria Helena Guimarães de Castro e Rossieli Soares ocuparam posições estratégicas, mas as evidências não permitem atribuir a ambos o mesmo papel. No caso de Rossieli, sua participação anterior no CONSED, a atuação na Secretaria de Educação Básica e a defesa, durante a tramitação da MP nº 746/2016, de diagnósticos e alternativas relacionados à reorganização do ensino médio permitem identificá-lo como empreendedor de políticas públicas. Para Maria Helena, as

evidências indicam papel relevante na retomada e institucionalização de alternativas anteriormente formuladas, embora sua caracterização como empreendedora demande maior cautela.

A mudança política também incidiu sobre a elaboração da BNCC, iniciada em 2015. Após duas versões produzidas durante o governo Dilma Rousseff, a reorganização do MEC foi seguida pela elaboração de uma terceira versão, encaminhada ao CNE em 2017, na qual a organização por competências adquiriu maior centralidade (MUYLAERT et al., 2023). A BNCC da Educação Infantil e do Ensino Fundamental foi homologada em dezembro de 2017, enquanto a etapa do Ensino Médio foi concluída em 2018. Reforma do Ensino Médio e BNCC desempenharam, assim, funções distintas: a primeira institucionalizou mudanças relacionadas à flexibilização curricular, aos percursos formativos e à formação técnica e profissional, enquanto a segunda conferiu estabilidade normativa a uma organização curricular orientada por competências que alcançava diferentes etapas da educação básica.

A mudança política de 2016 não criou, portanto, as alternativas que passaram a orientar as reformas, mas modificou as condições para sua incorporação à agenda decisional. Reforma do Ensino Médio e BNCC institucionalizaram parte desse repertório nacionalmente, alterando as condições nas quais os sistemas estaduais passariam a formular suas políticas.

5.3 Rearticulação dos fluxos na política educacional paulista

A institucionalização das diretrizes nacionais não determinou sua incorporação à política educacional paulista. Em São Paulo, o processo encontrou uma trajetória marcada por currículos padronizados, mecanismos de monitoramento do desempenho, experiências de educação em tempo integral e crescente participação de organizações privadas na política educacional (FREITAS, 2018; ADRIÃO et al., 2024). Esses antecedentes não determinavam a criação do Inova, mas forneciam experiências institucionais às quais novas alternativas poderiam ser associadas. O Programa Ensino Integral, por exemplo, já incorporava referências à Educação Integral e ao Projeto de Vida.

Problemas específicos da rede também foram mobilizados pela gestão. O Plano Estratégico 2019–2022 destacava o lento avanço dos indicadores paulistas e dificuldades particularmente acentuadas nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio. Em 2018, apenas 16,7% dos estudantes do 9º ano alcançavam desempenho adequado ou superior em Matemática, percentual que caía para 5,9% no ensino médio; aproximadamente 26% dos jovens de 19 anos não haviam concluído essa etapa (SÃO PAULO, 2019). O enquadramento apresentava continuidades com o diagnóstico nacional — baixo desempenho, evasão, dificuldades de conclusão e necessidade de conferir maior sentido à experiência escolar —, mas era reconstruído diante das condições da própria rede. Entre as referências utilizadas pelo Plano estava o Diagnóstico da Educação Básica do Estado de São Paulo, elaborado pelo Instituto Ayrton Senna em 2018, indicando a participação do Instituto também na produção de diagnósticos mobilizados pela gestão (SÃO PAULO, 2019).

No fluxo de soluções, um mecanismo importante antecedeu a gestão Doria. Em 2018, SEDUC-SP e IAS formalizaram um Acordo de Cooperação destinado à construção e ao desenvolvimento de um Modelo Piloto para os anos finais do ensino fundamental, orientado à oferta de Educação Integral em tempo parcial. O plano de trabalho vinculava a proposta à revisão curricular decorrente da BNCC. Entre as metas previstas para 2018 estavam a elaboração de um documento orientador para o Modelo EFAF, a revisão do Currículo Paulista e a definição do projeto piloto; para

2019, previam-se a comunicação das diretrizes do currículo e a implementação do modelo em escolas selecionadas (SÃO PAULO, 2018).

Essa sequência atribui à revisão curricular uma função específica no processo analisado: articular diretrizes nacionais à construção de uma alternativa estadual para os anos finais do ensino fundamental. O foco nos EFAF é particularmente relevante porque a cooperação paulista não se restringia ao ensino médio. Ao dirigir-se também ao 6º ao 9º ano, combinava referências da BNCC, uma concepção de Educação Integral associada a competências cognitivas e socioemocionais e problemas específicos dessa etapa. O Acordo formalizou, assim, um mecanismo pelo qual uma alternativa anteriormente estruturada foi reconfigurada no contexto estadual.

A mudança de gestão em 2019 acrescentou uma condição política a esse processo. A chegada de Rossieli Soares à SEDUC-SP colocou à frente da política estadual um empreendedor que havia participado das arenas nacionais relacionadas à Reforma do Ensino Médio e à BNCC. Sua trajetória pelo CONSED e pelo MEC e sua atuação em torno dos problemas e alternativas examinados evidenciam continuidade entre as arenas federal e estadual, sem que sua circulação institucional, isoladamente, explique a formação da agenda paulista (BUENO, 2021; NOVAES, 2023).

O Plano Estratégico 2019–2022 registra o resultado dessa rearticulação. A gestão associou problemas de aprendizagem, abandono e empregabilidade ao objetivo de “educar os estudantes para o século XXI”, definido a partir do desenvolvimento de competências cognitivas e socioemocionais e das orientações da BNCC. Nesse contexto, o Programa Inova Educação foi incorporado às prioridades da gestão, tendo como referências o Currículo Paulista e a BNCC e introduzindo Projeto de Vida, Eletivas e Tecnologia e Inovação nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio (SÃO PAULO, 2019).

O próprio Plano apresentava o Inova como ampliação para a rede de experiências anteriormente desenvolvidas no Programa Ensino Integral, na Escola de Tempo Integral e em escolas regulares. Sua formalização entre as prioridades da gestão expressa, portanto, a articulação entre problemas reconstruídos no contexto estadual, alternativas disponíveis, experiências anteriores da rede e condições políticas e institucionais específicas.

5.4 O acoplamento multinível dos fluxos

Os resultados permitem compreender a formação da agenda paulista como um processo de acoplamento desenvolvido ao longo do tempo e entre diferentes níveis institucionais. No plano federal, problemas relacionados ao desempenho, à evasão, à baixa atratividade e à organização curricular foram progressivamente associados a alternativas já disponíveis. A mudança política de 2016 ampliou as possibilidades dessa conexão, enquanto a Reforma do Ensino Médio e a BNCC institucionalizaram parte desse repertório. A mudança política de 2016 não inaugurou, portanto, o acoplamento, mas intensificou articulações que vinham sendo construídas anteriormente.

A institucionalização federal não encerrou o processo. Em São Paulo, essas alternativas foram confrontadas com problemas, experiências e condições institucionais próprias. A revisão curricular articulada à BNCC e formalizada no Acordo SEDUC-SP–IAS constituiu um dos mecanismos pelos quais soluções disponíveis foram selecionadas, adaptadas e recombinaadas no contexto estadual.

A inclusão dos anos finais do ensino fundamental evidencia essa reconfiguração. Ao abranger também o 6º ao 9º ano, o Inova ultrapassou a implementação estadual da Reforma do Ensino Médio e combinou referências da BNCC, uma concepção de Educação Integral e experiências anteriores da rede paulista.

O acoplamento multinível não corresponde, assim, à transferência linear de uma agenda federal pronta para São Paulo. Trata-se de um processo de articulações sucessivas e reconfiguradas, no qual a institucionalização de soluções em uma arena modifica as possibilidades de ação em outra sem determinar sua reprodução. A incorporação do Inova às prioridades da gestão Doria representa o momento de institucionalização estadual dessa combinação.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo investigou como se formou a agenda educacional paulista que possibilitou a criação do Programa Inova Educação. Os resultados indicam que sua emergência não pode ser explicada exclusivamente pelas condições internas da rede estadual nem como consequência direta da Reforma do Ensino Médio e da BNCC. O programa resultou da articulação de problemas, alternativas, atores e condições políticas constituídos em diferentes arenas e posteriormente selecionados e reconfigurados no contexto paulista.

No plano federal, problemas relacionados ao desempenho, à evasão, à atratividade e à organização curricular foram associados a alternativas que já circulavam antes da mudança política de 2016. A Reforma do Ensino Médio e a BNCC institucionalizaram parte desse repertório, modificando as condições disponíveis aos sistemas estaduais. Em São Paulo, essas alternativas foram reassociadas a problemas próprios da rede e combinadas com experiências anteriores por meio de mecanismos como a revisão curricular e a cooperação entre a SEDUC-SP e o Instituto Ayrton Senna. A inclusão dos anos finais do ensino fundamental no Inova reforça essa interpretação, ao evidenciar uma configuração que ultrapassou a implementação estadual da Reforma do Ensino Médio.

Os resultados sustentam, assim, a hipótese de um processo de acoplamento multinível, entendido não como transferência linear entre uma arena nacional e outra estadual, mas como articulações sucessivas e reconfiguradas. A institucionalização de soluções em uma arena modifica as possibilidades de ação em outra sem determinar sua reprodução, exigindo novos processos de seleção e combinação diante das condições políticas e institucionais de cada contexto. A atuação de empreendedores integra esse processo, mas seus efeitos dependem das soluções disponíveis e das condições encontradas em cada arena.

A contribuição do estudo para a Análise de Políticas Públicas está em oferecer evidências empíricas sobre como processos de agenda-setting podem desenvolver-se entre diferentes níveis de um sistema federativo. O caso paulista mostra que decisões e soluções institucionalizadas nacionalmente podem alterar as condições de formação de agendas subnacionais sem produzir simples difusão ou reprodução das políticas formuladas em outra arena.

Por fim, o estudo se restringe à formação da agenda que possibilitou a criação do Programa Inova Educação e não permite inferir seus efeitos ou as formas de apropriação da política no cotidiano escolar. Além disso, a análise documental oferece acesso limitado às motivações individuais e às

negociações informais que acompanharam o processo. Esses limites indicam possibilidades para investigações posteriores sobre implementação e continuidade da política.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; DRABACH, Nadia; GARCIA, Teise; SANTOS, Maria José Masé B. dos. O filantropocapitalismo e a terceira geração da privatização da educação paulista. *Educação e Pesquisa*, v. 50, e262306, 2024. DOI: 10.1590/S1678-4634202450262306. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/khVsMYPxZvKWcpqZDwTGQZr/>. Acesso em: 2 set. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.840, de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=602570>. Acesso em: 10 nov. 2026.

BRASIL. Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral e altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746.htm>. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Exposição de Motivos nº 00084/2016/MEC. Brasília, DF, 15 set. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/exm/exm-mpv-746-16.pdf. Acesso em: 25 out. 2025.

BUENO, Alana Lemos. A reforma do ensino médio: do Projeto de Lei nº 6.840/2013 à Lei nº 13.415/2017. 2021. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

CAPELLA, Ana. Perspectivas Teóricas sobre o processo de formulação de Políticas Públicas. BIB – Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/291/279>. Acesso em: 15 nov. 2025.

CAPELLA, Ana. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 6, p. 1498–1512, nov. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/jfNjNmk4Cf7dnybYgTn7HYL/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 15 nov. 2025.

CAPELLA, Ana. Formulação de políticas públicas. Brasília: ENAP, 2016.

CÓSTOLA, Andresa. Os reformadores empresariais e as políticas educacionais: análise da influência do Movimento Todos pela Base Nacional Comum no processo de construção da BNCC. 2018. 78 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2018.

CÓSTOLA, Andresa; BORGHI, Raquel Fontes. Movimentos privados e suas ações no Sudeste: um debate sobre redes de influência e a Base Nacional Comum Curricular. *Olhar de Professor*, v. 25, p. 1–19, 2022. DOI: 10.5212/OlharProfr.v.25.20364.040.

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino médio: atalho para o passado. *Educação & Sociedade*, v. 38, n. 139, p. 373–384, 2017.

DEPIERI, Adriana Alvares de Lima. Instituto Ayrton Senna: proximidades e contradições da atuação empresarial na educação pública no Brasil. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

DOLAN, Dana A.; BLUM, Sonja. The beating heart of the Multiple Streams Framework: coupling as a process. In: ZAHARIADIS, Nikolaos; HERWEG, Nicole; ZOHLNHÖFER, Reimut; PETRIDOU, Evangelia (ed.). *A modern guide to the Multiple Streams Framework*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023. p. 82–103.

FERRETTI, Celso João; SILVA, Monica Ribeiro da. Reforma do Ensino Médio no contexto da Medida Provisória nº 746/2016: Estado, currículo e disputas por hegemonia. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 38, n. 139, p. 385–404, 2017.

FREITAS, Luiz Carlos de. A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

GIGANTE, Camila Costa; LOPES, Alice Casimiro. Rede política pela Educação Integral: o caso do Instituto Ayrton Senna. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (org.). *Pesquisa em políticas educacionais: debates contemporâneos*. São Paulo: Cortez, 2024. p. 114–148.

KINGDON, John. How does an idea's time come? In: _____. *Agendas, alternatives, and public policies*. Updated 2nd ed. Boston: Longman, 2011. p. 1–20.

KNAGGÅRD, Åsa; HILDINGSSON, Roger. Multilevel influence and interaction in the Multiple Streams Framework: a conceptual map. In: ZAHARIADIS, Nikolaos; HERWEG, Nicole; ZOHLNHÖFER, Reimut; PETRIDOU, Evangelia (ed.). *A modern guide to the Multiple Streams Framework*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023. p. 62–81.

LIMONGI, Fernando. Impedindo Dilma. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 36, n. especial, p. 5–13, 2017.

LINO, Lillian Lages; VAZQUEZ, Daniel Arias. A base parlamentar de Michel Temer na Câmara dos Deputados: (des)vantagens do apoio a um governo impopular. In: *ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 44., 2020. Anais... São Paulo: ANPOCS, 2020.

MUYLAERT, Naira; SEQUEIRA, Deisilucy de Aragão Fernandes; LAGE, Alda Siqueira; SOUZA, Tatiane Rodrigues. BNCC: coalizões em disputa na formulação da política curricular nacional. *Revista e-Curriculum*, v. 21, e51258, 2023. DOI: 10.23925/1809-3876.2023v21e51258. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum/article/view/51258>. Acesso em: 13 ago. 2026.

NOVAES, Thaís Andrea Furigo. Relações público-privadas na (e a partir da) educação do estado de São Paulo: contribuições metodológicas. 2023. Dissertação (Mestrado em Ensino e História das Ciências e Matemática) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2023.

PETRIDOU, Evangelia. From policy entrepreneur to policy entrepreneurship: examining the role of context on policy entrepreneurial action. In: ZAHARIADIS, Nikolaos; HERWEG, Nicole; ZOHLNHÖFER, Reimut; PETRIDOU, Evangelia (ed.). A modern guide to the Multiple Streams Framework. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023. p. 104–120.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. Processo administrativo SE n. 343762/2018: Plano de Trabalho de Acordo de Cooperação entre SEE e Instituto Ayrton Senna. São Paulo: Secretaria da Educação, 2018.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. Plano Estratégico 2019–2022: educação para o século XXI. São Paulo: Secretaria da Educação, 2019. Disponível em: https://www.educacao.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/Plano-estrategico2019-2022_final-5-min.pdf. Acesso em: 15 jul. 2026.

SILVA, Monica Ribeiro da; KRAWCZYK, Nora Rut. Quem é e o que propõe o Projeto de Lei da reforma do Ensino Médio: entrevistando o Projeto de Lei 6.840/2013. In: AZEVEDO, José Clóvis de; REIS, Jonas Tarcísio (org.). Ensino Médio: políticas e práticas. Porto Alegre: Editora Universitária Metodista IPA, 2016. p. 47–64.

ZAHARIADIS, Nikolaos; HERWEG, Nicole; ZOHLNHÖFER, Reimut; PETRIDOU, Evangelia; NOVOTNÝ, Vilém. Advancing the Multiple Streams Framework. In: ZAHARIADIS, Nikolaos; HERWEG, Nicole; ZOHLNHÖFER, Reimut; PETRIDOU, Evangelia (ed.). A modern guide to the Multiple Streams Framework. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023. p. 1–24.

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA:

Todo o conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

FINANCIAMENTO:

O presente trabalho foi realizado com apoio da Univesp - Fundação Universidade Virtual do Estado de São Paulo

CONTRIBUIÇÃO DAS/DOS AUTORES/AS: Especificar cada contribuição individual, de acordo com o protocolo CRediT (*Contributor Roles Taxonomy*) que é mantido pelo [Consortia for Advancing Standards in Research Administration Information](https://www.elsevier.com/authors/policies-and-guidelines/credit-author-statement) (CASRAI). Ver a descrição detalhada das diversas possibilidades de descrição das contribuições para o paper aqui: <https://www.elsevier.com/authors/policies-and-guidelines/credit-author-statement>

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE:

O autor declara que não há conflito de interesses a mencionar.

MINIBIOGRAFIAS DOS/DAS AUTORAS DO PAPER

Rodrigo Pereira da Silva – Doutorando em Educação pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus de Rio Claro. Mestre em Ciências Sociais pela UNESP e integrante dos grupos GREPPE e LOED. Desenvolve pesquisa sobre políticas educacionais, formação da agenda e Programa Inova Educação. limite-se às informações essenciais e não ultrapasse 3 linhas).

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.