

**UFRRJ**

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS |  
INSTITUTO TRÊS RIOS | INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO**

**DISSERTAÇÃO**

**Educação em Disputa: Uma Análise sobre os Conflitos  
decorrentes da Reforma do Ensino Médio no Brasil sob o Prisma  
do Modelo de Coalizões de Defesa**

**José Mauricio Avilla Carvalho**

**2019**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS | INSTITUTO TRÊS RIOS  
| INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO**

**EDUCAÇÃO EM DISPUTA: UMA ANÁLISE SOBRE OS CONFLITOS  
DECORRENTES DA REFORMA DO ENSINO MÉDIO NO BRASIL SOB O  
PRISMA DO MODELO DE COALIZÕES DE DEFESA**

**JOSÉ MAURICIO AVILLA CARVALHO**

*Sob a Orientação do Professor*  
**Dr. Leonardo Vasconcelos Cavalier Darbilly**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Administração** no Programa de Pós-Graduação em Administração, Mestrado Acadêmico da UFRRJ, área de concentração Gestão e Estratégia, Linha de Pesquisa Organizações, Estado e Sociedade.

**Seropédica, RJ  
Março de 2019**

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

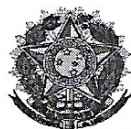
Ficha catalográfica elaborada  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

C331e Carvalho, José Mauricio Avilla, 1994-  
Educação em Disputa: Uma Análise sobre os Conflitos  
decorrentes da Reforma do Ensino Médio no Brasil sob  
o Prisma do Modelo de Coalizões de Defesa / José  
Mauricio Avilla Carvalho. - 2019.  
149 f.

Orientador: Leonardo Vasconcelos Cavalier  
Darbilly. Dissertação (Mestrado). -- Universidade  
Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós  
Graduação em Administração, Mestrado Acadêmico, 2019.

1. Reforma do ensino médio. 2. Política públicas.  
3. Modelo de Coalizões de Defesa. I. Darbilly,  
Leonardo Vasconcelos Cavalier, 1981-, orient. II  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.  
Programa de Pós-Graduação em Administração, Mestrado  
Acadêmico III. Título.

**O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.**



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**  
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas/Instituto Multidisciplinar/Instituto Três Rios  
Programa de Pós-graduação em Administração-PPGA  
Mestrado Acadêmico em Administração-MAA

**JOSÉ MAURÍCIO AVILLA CARVALHO**

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre, no Programa de Pós-Graduação em Administração, na área de concentração em Gestão e Estratégia.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 11/03/2019

Prof. Dr. Leonardo vasconcelos Cavalier Darbilly

Orientador – Presidente

Membro Interno

UFRRJ

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Biancca Scarpeline de Castro

Membro Interno

UFRRJ

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Cristina Prado de Oliveira

Membro Externo

UNIRIO

A Deus, porque tudo que existe provém dele  
(*Gam Zu Le Tova*).

À minha mãe, Creuza (*in memoriam*), por  
cuidar de mim de um lugar mais alto.

Ao meu pai, que me deu todo o apoio para  
desbravar meus sonhos.

À minha namorada, Juliana, e à sua família,  
que me acolheram com carinho em períodos  
de mar bravo.

Ao meu amigo Kevin, que me deu suporte sem  
pestanejar em inúmeras situações.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a meus amigos que, da forma deles, me deram apoio para prosseguir e desenvolver o estudo.

Agradeço a meu pai, por ter me ajudado nessa caminhada, financeira e psicologicamente.

Agradeço à minha namorada, Juliana, por tanto ter escutado a respeito da pesquisa, e, com toda sua paciência, ter me dado conselhos que muito ajudaram na redação e no processo de análise em si. Te amo, Juju!

Agradeço aos colegas de turma (Anderson, Daniel, Danielle, Josiel, Luciana, Míriam, Rafaela, Raphaela, Venícios e Vitor) pelo companheirismo e pela partilha de ideias para a pesquisa durante as disciplinas de Dissertação I e II.

Agradeço especialmente à Míriam e Vitor pelas caronas, e à Rafaela, Venícios, Míriam e Gabriela (da turma 2016) por serem ótimos colegas de quarto nos congressos que comparecemos juntos.

Agradeço aos meus professores, os quais contribuíram imensamente com literaturas e reflexões a respeito delas, as quais deram formato e vida a este estudo.

Agradeço especialmente ao meu orientador, Leonardo Darbilly, por seu imenso apoio, paciência, suas ideias e considerações sobre a pesquisa e sobre os artigos dela derivados que produzimos.

Agradeço às professoras Janaína Simões, Alicia Bonamino, Maria Gracinda, Biancca Castro e Ana Oliveira por suas contribuições, que auxiliaram muito no desenvolvimento do trabalho.

Além disso, agradeço também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES), que apoiou a produção deste trabalho com o financiamento por via de bolsa de estudos.

*Deus é todo mundo sorrindo ao mesmo tempo.*  
(Parteum)

## RESUMO

CARVALHO, José Mauricio Avilla. **Educação em Disputa: Uma Análise sobre os Conflitos decorrentes da Reforma do Ensino Médio no Brasil sob o Prisma do Modelo de Coalizões de Defesa**. 2019. 149 p. Dissertação (Mestrado em Administração). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2019.

As políticas públicas educacionais têm extrema relevância aos Estados na busca pelo desenvolvimento nacional. No Brasil, esta importância é denotada pela Constituição que, em seu artigo 6º, define o tema como direito fundamental. Por conta de sua relevância, diversos atores se debruçam sobre o campo buscando estabelecer suas propostas, nas quais acreditam — baseados em premissas próprias — estarem contidos os meios para solucionar os desafios encontrados na realidade. Os movimentos desses atores visam garantir que suas crenças sejam aceitas como a mais adequada leitura da realidade. Entretanto, a diversidade de atores garante também uma diversidade de posicionamentos, que por sua vez, ocasiona em diversos embates políticos e ideológicos. Desde o período colonial brasileiro, a área da educação é marcada por intensos e constantes conflitos entre visões de mundo divergentes que partem de diferentes grupos atuantes no campo. Reafirmando esta configuração conflituosa, em 2016, com a promulgação da Reforma do Ensino Médio pela Medida Provisória 746/2016 e, após poucas alterações, promulgada definitivamente pela Lei 13.415/17, uma onda de debates e protestos se formou na sociedade. Diante desta trama e de sua relevância, propôs-se a elaboração deste estudo visando responder a seguinte questão: como se deram as principais disputas entre os atores envolvidos com a discussão da Reforma do Ensino Médio no Brasil? Definiu-se como objetivo principal da pesquisa analisar estas disputas através da identificação dos aspectos mais relevantes da discussão, pela descrição dos atores envolvidos, pela análise das coalizões formadas, dos recursos de poder por elas utilizados e pela compreensão da dinâmica dos conflitos entre elas. Para fundamentar estas análises, foi utilizado o Modelo de Coalizões de Defesa, que tem como foco principal a compreensão do processo político através da análise da interação de diferentes atores, agrupados em coalizões, que procuram, com base em suas crenças, influenciar as decisões sobre um determinado tema. Foi realizado um estudo qualitativo, de cunho analítico. Os dados foram coletados por meio de pesquisa documental e observação simples. Para analisá-los, fez-se uso da análise de conteúdo. A partir dos resultados, foi possível esclarecer a dinâmica de disputas entre os atores, que foram divididos entre: coalizão pró-reforma e coalizão antirreforma. Após o processo de análises, concluiu-se que os principais pontos de divergência que fomentaram embates entre as coalizões foram: o fato de ter sido promulgada por uma medida provisória, o que acelerou e limitou o amplo debate e a possibilidade de participação de mais atores na discussão; a falta de um planejamento concreto com relação ao orçamento para a implementação das alterações nela propostas; a diferença de prioridades de problemas entre as coalizões etc. Apesar da Reforma já ter sido promulgada e das alterações que já têm sido promovidas na prática, conclui-se que, pela gama de atores contrários a ela, unidos na composição da coalizão antirreforma, e pelos recursos que estes atores dispõem, sua implementação certamente não ocorrerá livre de conflitos.

**Palavras-chave:** Reforma do ensino médio; Políticas Públicas; Modelo de Coalizões de Defesa.



## ABSTRACT

CARVALHO, José Mauricio Avilla. **Education in dispute: An Analysis about the Conflicts arising from the High School' Reform at Brazil by the Advocacy Coalitions Framework's prism.** 2019. 149 p. Dissertation (Master Degree in Administration). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2019.

Public educational policies have extreme relevance to the States in their quest for national development. In Brazil, this importance is denoted by the Constitution (article 6), which, defines the subject as a fundamental right. Because of their relevance, several actors are focused on the field seeking to establish their proposals, in which they believe — based on their own premises — to contain the means to solve the challenges found in the reality. The plays of these actors aim to ensure that their beliefs are accepted as the most appropriate reading of reality. However, the diversity of actors also guarantees a diversity of positions, which, in turn, leads to various political and ideological conflicts. Since the Brazilian colonial period, the area of education is marked by intense and constant conflicts between divergent worldviews that depart from different groups working in the field. Reaffirming this conflictive configuration, in 2016, with the promulgation of the Reform of High School by Provisional Measure 746/2016 and, after a few changes, promulgated definitively by Law 13.415/17, a wave of debates and protests was formed in society. In view of this plot and its relevance, it was proposed to prepare this study in order to answer the following question: how did the main disputes between the actors involved with the discussion of the Reform of High School in Brazil? The main objective of the research was to analyze these disputes through the identification of the most relevant aspects of the discussion, the description of the actors involved, the analysis of the coalitions formed, the power resources used by them and the understanding of the dynamics of the conflicts between them. In order to base these analyzes, the Advocacy Coalitions Framework was used, whose main focus is the understanding of the political process through the analysis of the interaction of different actors, grouped in coalitions, who, based on their beliefs, seek to influence decisions about a certain topic. A qualitative, analytical study was carried out. Data were collected through documentary research and simple observation. To analyze them, use was made of content analysis. From the results, it was possible to clarify the dynamics of the disputes between the actors, which were divided between: pro-reform coalition and anti-reform coalition. After the analysis process, it was concluded that the main points of divergence that fomented clashes between the coalitions were: the fact that it was promulgated by a provisional measure, which accelerated and limited the wide debate and the possibility of participation of more actors in the discussion; the lack of concrete budget planning for the implementation of the changes proposed therein; the difference of priorities of problems between the coalitions etc. Although the Reform has already been promulgated and the changes that have already been promoted in practice, it is concluded that, due to the range of actors opposed to it, united in the composition of the anti-reform coalition, and the resources that these actors have, the implementation certainly will not occur free of conflicts.

**Keywords:** Reform of high school; Public policies; Advocacy Coalitions Framework.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 3.1 – Modelo de interações analíticas entre coalizões	35
Figura 3.2 – Diagrama do Modelo de Coalizões de Defesa	39
Figura 5.1 – Mapa de escolas ocupadas no Brasil em 26 de outubro de 2016.	76
Figura 5.2 – Esquema de interação entre as coalizões na discussão da Reforma	80

## LISTA DE QUADROS

Quadro 3.1 – Principais publicações sobre o MCD	20
Quadro 3.2 – Principais premissas do MCD e sua evolução	22
Quadro 3.3 – Hipóteses do MCD	23
Quadro 3.4 – Tipologia das estruturas de oportunidade das coalizões	41
Quadro 4.1 – Audiências públicas analisadas	46
Quadro 5.1 – Votação na Câmara dos Deputados por partido	68
Quadro 5.2 – Votação no Senado por partido	69
Quadro 5.3 – Taxas e metas do IDEB (Rede Privada)	73
Quadro 5.4 – Quadro de principais atores envolvidos com a discussão da Reforma	79

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABE</b>	Associação Brasileira de Educação
<b>AC</b>	Acre
<b>ADI</b>	Ação Direta de Inconstitucionalidade
<b>Andes-SN</b>	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
<b>Anfope</b>	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
<b>ANPAE</b>	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
<b>ANPEd</b>	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
<b>CE</b>	Ceará
<b>CEE</b>	Conselho Estadual de Educação
<b>CEENSI</b>	Comissão Especial destinada a promover Estudos e Proposições para a Reformulação do Ensino Médio
<b>CENPEC</b>	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
<b>CIEP</b>	Centro Integrado de Educação Pública
<b>CNI</b>	Confederação Nacional das Indústrias
<b>CNTE</b>	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
<b>CONIF</b>	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
<b>CONTAG</b>	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
<b>DCE</b>	Diretórios Centrais dos Estudantes
<b>DEM</b>	Partido Democratas
<b>Dep.</b>	Deputado(a)
<b>Educ.</b>	Educação
<b>ENEM</b>	Exame Nacional do Ensino Médio
<b>EUA</b>	Estados Unidos da América
<b>FIES</b>	Fundo de Financiamento ao Estudante Superior
<b>FNE</b>	Fórum Nacional de Educação
<b>FUNDEB</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
<b>FUNDEF</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
<b>IDEB</b>	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>ISEB</b>	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira
<b>MCD</b>	Modelo de Coalizões de Defesa
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>MG</b>	Minas Gerais
<b>MNDEM</b>	Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio
<b>MP</b>	Medida Provisória
<b>MS</b>	Mato Grosso do Sul
<b>PCdoB</b>	Partido Comunista do Brasil
<b>PDT</b>	Partido Democrático Trabalhista
<b>PEN</b>	Partido Ecológico Nacional (hoje conhecido por PATRI – Patriota)

<b>PHS</b>	Partido Humanista da Solidariedade
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>PLV</b>	Projeto de Lei de Conversão
<b>PMB</b>	Partido da Mulher Brasileira
<b>PMDB</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (hoje:MDB)
<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação
<b>PP</b>	Partido Progressista
<b>PPS</b>	Partido Popular Socialista
<b>PR</b>	Partido da República
<b>PRB</b>	Partido Republicano Brasileiro
<b>Profes- Federação</b>	Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituição Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico
<b>PRP</b>	Partido Republicano Progressista
<b>PROS</b>	Partido Republicano da Ordem Social
<b>PROUNI</b>	Programa Universidade para Todos
<b>PSB</b>	Partido Socialista Brasileiro
<b>PSC</b>	Partido Social Cristão
<b>PSD</b>	Partido Social Democrático
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PSL</b>	Partido Social Liberal
<b>PSOL</b>	Partido Socialismo e Liberdade
<b>PT</b>	Partido Trabalhista
<b>PTB</b>	Partido Trabalhista Brasileiro
<b>PTC</b>	Partido Trabalhista Cristão
<b>PTdoB</b>	Partido Trabalhista do Brasil (hoje: Avante)
<b>PTN</b>	Partido Trabalhista Nacional (hoje: PODE – Podemos)
<b>PV</b>	Partido Verde
<b>REDE</b>	Rede Sustentabilidade
<b>REUNI</b>	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
<b>SAEB</b>	Sistema de Avaliação da Educação Básica
<b>SBPC</b>	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
<b>Sen.</b>	Senador(a)
<b>STF</b>	Superior Tribunal Federal
<b>TPE</b>	Todos Pela Educação
<b>UBES</b>	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
<b>Undime</b>	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
<b>UNE</b>	União Nacional dos Estudantes
<b>USAID</b>	United States Agency for Development

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Problema de Pesquisa.....</b>	<b>4</b>
<b>1.2 Objetivos da Pesquisa.....</b>	<b>4</b>
1.2.1 <i>Objetivo final.....</i>	4
1.2.2 <i>Objetivos intermediários.....</i>	5
<b>1.3 Justificativas da Pesquisa.....</b>	<b>5</b>
<b>2 A TRAJETÓRIA DO CAMPO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL .....</b>	<b>6</b>
<b>2.1 Do Período Colonial ao Início da República .....</b>	<b>6</b>
<b>2.2 A Educação na Era Vargas.....</b>	<b>8</b>
<b>2.3 Do Pós-Vargas até os Anos que Precedem à Ditadura Militar .....</b>	<b>10</b>
<b>2.4 Da Ditadura Militar à Retomada da Democracia .....</b>	<b>11</b>
<b>2.5 Anos 90, Virada Social no Século XXI e o Impeachment de 2016 .....</b>	<b>15</b>
<b>3 O MODELO DE COALIZÕES DE DEFESA .....</b>	<b>20</b>
<b>3.1 Origem e Evolução .....</b>	<b>20</b>
<b>3.2 Principais Premissas e Hipóteses do Modelo de Coalizões de Defesa.....</b>	<b>21</b>
<b>3.3 As Categorias do MCD: do “Hard Core” aos Elementos Auxiliares .....</b>	<b>24</b>
3.3.1 <i>Os subsistemas de políticas como unidade de análise apropriada.....</i>	24
3.3.2 <i>Sistemas de crenças, racionalidade limitada e “devil shift” .....</i>	26
3.3.3 <i>Coalizões de defesa.....</i>	29
3.3.4 <i>Importância da perspectiva temporal, aprendizado e mudanças políticas.....</i>	32
<b>3.4 O Diagrama do MCD e Suas Evoluções .....</b>	<b>39</b>
<b>3.5 Ênfases Teóricas do MCD.....</b>	<b>42</b>
3.5.1 <i>Ênfases da pesquisa.....</i>	43
<b>4 METODOLOGIA.....</b>	<b>44</b>
<b>4.1 Delineamento da Pesquisa .....</b>	<b>44</b>
<b>4.2 Coleta de Dados .....</b>	<b>44</b>
4.2.1 <i>Pesquisa documental.....</i>	45
4.2.2 <i>Observação simples.....</i>	47
<b>4.3 Análise de Dados.....</b>	<b>47</b>
4.3.1 <i>O processo de análise dos dados .....</i>	50
<b>5 ANÁLISES E RESULTADOS.....</b>	<b>52</b>
<b>5.1 A Lei da Reforma do Ensino Médio .....</b>	<b>52</b>
5.1.1 <i>O processo de tramitação da Reforma.....</i>	53
5.1.2 <i>O conteúdo da Lei 13.415/17 .....</i>	55
<b>5.2 O “path dependence” da Reforma.....</b>	<b>60</b>
5.2.1 <i>Os Planos Nacionais de Educação .....</i>	61
5.2.2 <i>Resultados referentes à análise dos PNEs .....</i>	63
5.2.3 <i>“Path dependence” determinado pela dinâmica do PL 6.840/13 e pelo impeachment da presidente Dilma .....</i>	65
<b>5.3 Atores e Coalizões.....</b>	<b>67</b>
5.3.1 <i>Parlamentares .....</i>	67
5.3.2 <i>Atores relacionados à gestão educacional.....</i>	70
5.3.3 <i>Atores do setor privado .....</i>	72

5.3.4 Atores sindicais .....	73
5.3.5 Atores vinculados à movimentos sociais/estudantis.....	74
5.3.6 Atores relacionados à pesquisa.....	76
5.3.7 Quadro de atores principais por coalizão e categoria .....	78
<b>5.4 Conflitos entre as Coalizões .....</b>	<b>79</b>
5.4.1 Resultados relativos aos conflitos quanto ao Dualismo entre Formação Profissionalizante e Formação Geral .....	81
5.4.2 Resultados relativos aos conflitos quanto aos Elementos Pedagógicos .....	84
5.4.3 Resultados relativos aos conflitos quanto à Gestão e Recursos Públicos .....	90
5.4.4 Resultados relativos aos conflitos identificados na categoria Interpretação sobre Indicadores e Referências das Propostas de Soluções.....	94
5.4.5 Resultados relativos aos conflitos quanto às Questões e Desafios do Ensino Médio Brasileiro.....	100
<b>5.5 Recursos de Poder .....</b>	<b>105</b>
5.5.1 Resultados relativos à análise dos recursos utilizados pelas coalizões.....	105
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>116</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>119</b>
<b>ANEXO A - INFOGRÁFICO: TRAMITAÇÃO DE UMA MP.....</b>	<b>134</b>
<b>ANEXO B - CARTA DOS ESTUDANTES APRESENTADAS NA 5ª COMISSÃO MISTA PARA DISCUSSÃO DA MP 746/16 .....</b>	<b>135</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O campo das políticas públicas, de maneira geral, é caracterizado pelas disputas que ocorrem entre os diversos atores que buscam obter sucesso na defesa de seus interesses e crenças, os quais estão tangenciados às decisões e ao poder que permeiam esta esfera (FONSECA, 2016). Esta característica essencial rompe fronteiras geográficas, e se faz presente em qualquer modelo de governo democrático, e também nas mais diversas áreas que compõem as agendas políticas das nações.

A área da educação é um grande exemplo de arena para este jogo de interesses, dado o grau de importância que esta área possui para a formação de uma sociedade econômica, cultural e intelectualmente desenvolvida. As políticas públicas envolvidas com esta temática precisam ser desenvolvidas com bastante cuidado, levando em conta as demandas populares e a qualidade dos serviços oferecidos, a fim de garantir que a sociedade possa usufruir eficientemente deste direito social (PACHECO, 2006). Direito este, que é atualmente garantido no Brasil pela Constituição Federal de 1988 em seu 6º artigo.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, foram buscadas em várias obras informações que contribuíssem com a tarefa de denotar o alto grau de embates da arena política da educação brasileira durante a história. A partir da leitura destes trabalhos, foi possível compreender que os principais elementos que marcaram os conflitos presentes nesta área de políticas foram: o dissenso entre variadas linhas de pensamento vigentes em cada época; a visão predominante de uma educação profissionalizante e tecnicista, que Singer (1995, p. 6) denomina de “produtivista”, para as classes mais pobres da sociedade, conforme corroborado por autores como Cunha (1980, 2017), Palma Filho (2005<sup>a</sup>, 2005b), Silva (2012), Romanelli (1968); e o elitismo, que guarda para os grupos mais abastados, e especialmente para os homens, uma educação mais aprimorada e de encaminhamento formativo e construtivo dos indivíduos que dela desfrutam, o que Singer (1995, p. 5) vem chamar de educação “civil democrática”. De modo a resumir a história da educação no Brasil, apontam-se a seguir os principais elementos que marcaram cada época.

Do período colonial até a proclamação da República, a educação existia com o foco no desenvolvimento de uma elite nacional, sem grandes planos ou estruturas para as políticas desenvolvidas. Da chamada “Era Vargas” até a ditadura militar, o processo de industrialização ressaltou a produção de políticas educacionais que fomentavam uma formação tecnicista e profissionalizante para a massa, ainda que existissem esforços para a construção de um sistema de ensino democrático, universalista e equalizador.

Mais especificamente no período ditatorial, predominaram ações estatais no campo da educação repressivas aos pensamentos ou núcleos entendidos pelo governo como potenciais catalisadores de revoluções contrárias à ditadura. Neste mesmo período, o arcabouço teórico principal das políticas educacionais implementadas foi a Teoria do Capital Humano, pela qual se pressupunha a educação como caminho para consolidação de uma sociedade capitalista de sucesso. Neste período, o que se desenvolveu foi, segundo Silva (2012, p. 57), uma “política social pobre para pobres”.

Após a retomada da democracia no país, muitas ações normativas do Estado debruçaram-se sobre o novo processo de consolidação de uma educação de qualidade para todos (SILVA, 2012). A Constituição de 1988 e a LDB de 1996 são os aparatos principais no que se refere a esta empreitada (SANTOS, 2014).

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foram tomadas diversas medidas no aspecto de financiamento da educação, como, por exemplo, a criação do FUNDEF (Fundo de



Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Apesar dos aspectos positivos relacionados à busca pelo desenvolvimento de uma educação de qualidade (GAZOTTO, 2014), foram implementadas neste período as reformas fiscais e administrativas que visavam à redução dos gastos da máquina pública (BRESSER-PEREIRA, 1998). O que foi levado a cabo mesmo com a afetação de algumas políticas sociais importantes (SILVA, 2012).

No período dos governos Lula e Dilma, foi promulgado um conjunto de políticas de grande impacto positivo para a educação e para outras áreas da sociedade, de modo mais geral. Conforme Mariani et al. (2016) apontam: houve queda no número de pessoas em extrema pobreza de 11% em 2003 para 4% em 2012, crescimento no IDH, queda constante de 0,9% ao ano entre 2003 e 2014 no coeficiente de Gini (que mede a desigualdade na distribuição de renda do país), crescimento de jovens de 16 anos com ensino fundamental concluído de 57% em 2003 para 74% em 2014, e da população entre 18 a 24 anos matriculada no ensino superior (graduação e pós-graduação) de 11% em 2003 para 18% em 2014.

Estes avanços no ensino superior são decorrentes da criação de políticas como o Prouni<sup>1</sup> (Programa Universidade para Todos), o REUNI<sup>2</sup> (Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), e da ampliação de outras como o FIES<sup>3</sup> (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior), conforme Gazotto (2014) salienta. Políticas pensadas com o intuito de diminuir o alto grau de desigualdade socioeconômica encontrada no nível superior de ensino.

Estas políticas, combinadas com as políticas de ações afirmativas (cotas) inicialmente elaboradas durante o governo de Fernando Henrique, e consolidadas durante o governo de Lula, obtiveram grande sucesso na diminuição da desigualdade no ensino superior. Um dado que demonstra isso, conforme Caseiro (2016, p. 25):

Em 2004, cada R\$ 100 adicionado à renda domiciliar *per capita* causava um aumento médio de 11% nas chances de acesso à graduação para os jovens no Brasil. Em 2014, esse aumento médio foi de 8%. Diferente das outras características medidas, a influência da renda nas chances de acesso à educação superior decresceu em todas as regiões do País de modo relativamente uniforme.

Em 2016, com o impeachment da presidente eleita Dilma Rousseff, passa a governar o Vice, Michel Temer. Com o início do novo governo, foram promulgadas uma série de Reformas impopulares, criticadas por muitos pesquisadores e atores da sociedade, dentre as quais cita-se: a Reforma Trabalhista, a PEC do Teto, a Lei da Terceirização e a própria Reforma do Ensino Médio — para a qual, em consulta ao Senado, foi constatada 94% de rejeição pela população (BRASIL, 2017c). Por sua impopularidade, estas medidas produziram uma pluralização de embates no âmbito sociopolítico de maneira generalizada. E é neste cenário que se apresenta o objeto de estudo desta pesquisa.

Posta em vigor, inicialmente, pela MP 746/16 (BRASIL, 2016a) e sancionada na Lei 13.415/17 no dia 17 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017b), a Reforma do Ensino foi um tema muito debatido na sociedade por diversos grupos. Com influência no âmbito da educação pública e privada do país, através desta política, visa-se à implementação de uma série de mudanças na estrutura pedagógica e administrativa das escolas de ensino médio, tais como: a criação de “itinerários formativos” diversos, com a proposta de que os alunos possam escolher

---

<sup>1</sup> Ver mais em: <http://siteprouni.mec.gov.br/>

<sup>2</sup> Ver mais em: <http://portal.mec.gov.br/reuni-sp-93318841>

<sup>3</sup> Ver mais em: <http://sisfiesportal.mec.gov.br/?pagina=fies>

o que desejam efetivamente estudar (isto, mesmo sem a obrigatoriedade no texto da lei de que as escolas tenham que oferecer todos os itinerários)<sup>4</sup>; a obrigatoriedade do ensino da língua inglesa; priorização do ensino da língua portuguesa e matemática em sobreposição às demais disciplinas do currículo até então existente; a perspectiva de uma grande ampliação da oferta do ensino em tempo integral para o ensino médio etc.

Movidos por um sentimento de repulsa contra o sucateamento de muitas instituições de ensino do âmbito público e por demandas por melhores condições de trabalho e salários dos docentes e demais profissionais da educação, diversos grupos se uniram e realizaram em todo o Brasil mais de mil ocupações de escolas e universidades como forma de resistência e protesto quanto à essas questões. Na pauta desses movimentos, incluiu-se também as expectativas negativas de muitos destes grupos a respeito da Reforma do Ensino Médio. Com relação às ocupações de escolas de educação básica e de universidades, esses atos foram praticados e defendidos por um número grande de alunos, funcionários, pais e professores contrários a esta reforma (CARRANO, 2017).

A polarização política intensa encontrada na sociedade brasileira nos últimos 3 anos tem fomentado uma divisão dualista de posicionamentos sobre o desenvolvimento de políticas públicas em muitas áreas, afetando o campo de embates relativo à Reforma do Ensino Médio. Conforme se apresentará no capítulo de análises e resultados, diversos conflitos vinculados às mais variadas categorias emergiram da discussão acerca desta política. Discutiui-se sobre os elementos pedagógicos propostos no teor da Lei, sobre aspectos da gestão e coordenação interfederativa e das fontes de recursos públicos a serem disponibilizados para a implementação, sobre os diversos aspectos vinculados aos indicadores da educação brasileira e sobre o modelo de priorização dos problemas a serem enfrentados no ensino médio brasileiro.

Esta discussão contou com a participação de entidades e atores variados que ofereceram seus posicionamentos de modo a contribuir com o debate, e alcançar aquilo que, segundo suas crenças, pensavam ser o melhor cenário. De um lado, posicionaram-se aqueles que defendiam a Reforma tal qual apresentada, dando suporte às suas propostas. De outro lado, estavam os atores que, apesar de não discordarem da necessidade de mudanças no ensino médio brasileiro, discordavam de que os problemas abordados pelas alterações dispostas no teor da MP 746/17 seriam os prioritários a serem resolvidos. Estes atores, apontavam que o sucateamento e a precarização encontrada no sistema público de ensino, refletidos na falta de valorização dos profissionais de educação e no agravamento de desigualdades, seriam as principais questões a serem tratadas.

Concordavam com a proposta do ensino em tempo integral, com partes daquilo que se propôs de mudança no âmbito curricular, mas acreditavam que seriam necessários mais recursos e um planejamento mais concreto para alcançar o sucesso desejado pela política. Discordavam de forma definitiva de propostas como a inclusão de profissionais com notório saber para comporem o corpo docente das escolas, ou da ideia de fomentar o ensino à distância, da falta de tratamento ao ensino noturno etc.

Feitas estas considerações sobre a configuração inerentemente conflituosa do campo das políticas públicas (FONSECA, 2016), sobre o atavismo do alto grau de disputas que existe na área das políticas educacionais no Brasil (ROMANELLI, 1986; SILVA, 2012; CUNHA, 1980) e, de forma sumária, sobre os embates que incidem sobre esta mais atual reforma educacional,

---

<sup>4</sup> Os itinerários definidos pela Lei 13.415/17 no seu 4º artigo foram: I – linguagens e suas tecnologias; II – matemática e suas tecnologias; III – ciências da natureza e suas tecnologias; IV – ciências humanas e sociais aplicadas; V – formação técnica e profissional (BRASIL, 2017b).

evidencia-se a importância de analisar a dinâmica relativa à esta reforma do nível médio de ensino.

Para esta análise foi tomado como principal pilar de fundamentação teórica o Modelo de Coalizões de Defesa. Este modelo teórico, formulado na década de 80 por Paul A. Sabatier e outros autores, tem como foco a compreensão do processo político no que tange a interação entre diferentes atores que procuram influenciar um determinado tema de interesse público.

Para tanto, a teoria estabelece premissas, hipóteses e estruturas analíticas que auxiliam a pesquisa. Por meio de análises baseadas no arcabouço teórico do modelo é possível compreender desde o processo de aglutinação de atores em coalizões, visando à defesa de suas propostas, os recursos de poder e a forma que são utilizados e como as coalizações lutam entre si para legitimar seu sistema de crenças no meio político, social e institucional. Desta forma, o Modelo de Coalizões de Defesa apresenta elementos que possibilitaram jogar luz sobre a dinâmica conflituosa do campo de políticas educacionais do Brasil, tomando como principal foco a Reforma do Ensino Médio.

No que tange ao aspecto metodológico, este estudo pode ser classificado como uma pesquisa explicativa, ou analítica, conforme a classificação de Gil (2008), posto que os objetivos circundam num intento maior de dar luz à compreensão do fenômeno relacionado ao processo de construção de uma política pública, que possui afetações e desdobramentos importantes para a sociedade.

Optou-se por seguir neste trabalho a linha das pesquisas qualitativas. Como Stake (2010) salienta, as técnicas e elementos teóricos e epistemológicos relacionados a este tipo de pesquisa dão melhores resultados quando objetiva-se realizar o exame da realidade pela perspectiva de como as pessoas ou as instituições estão produzindo-a por meio de suas práticas. Os dados foram coletados principalmente por pesquisa documental e observação simples, e foram analisados por meio da análise de conteúdo, conforme a operacionalização apresentada por Bardin (1994), articulada com Moraes (1999).

## **1.1 Problema de Pesquisa**

O problema de pesquisa definido para este trabalho relacionou-se a procurar respostas e considerações sobre a seguinte questão: **como se deram as principais disputas entre os atores envolvidos com a discussão da Reforma do Ensino Médio (MP 746/16 - Lei 13.415/17) no Brasil?**

## **1.2 Objetivos da Pesquisa**

Seguindo a classificação de Vergara (2004, p. 25), foram definidos os objetivos final e intermediários desta pesquisa.

### **1.2.1 Objetivo final**

A fim de trazer luz ao plano do que se delimitou como problema de pesquisa, definiu-se como objetivo último deste estudo: **analisar as principais disputas entre os atores envolvidos com a discussão da Reforma do Ensino Médio (MP 746/16 - Lei 13.415/17)**. Esse objetivo está atrelado à própria ideia de que o campo das políticas públicas representa, nas palavras de Fonseca (2016), uma trama conflituosa. Ao remeter-se este estudo à compreensão da dinâmica de embates entre interesses, crenças e propostas, que partem dos diversos atores envolvidos com a política escolhida, o que se procura é desvendar a estrutura que lhes serviu de contexto no processo político, e quais atitudes foram tomadas por eles visando apropriar-se do controle desta estrutura.

### 1.2.2 Objetivos intermediários

E como objetivos intermediários, ficaram definidos os seguintes:

- **Identificar os aspectos mais relevantes que marcam a discussão da Reforma do Ensino Médio, incluindo aqui a identificação das referências de políticas educacionais anteriores utilizadas como base para sua construção;**
- **Descrever os principais atores envolvidos na discussão desta política;**
- **Analisar o processo de formação de coalizões entre estes atores;**
- **Analisar os recursos de poder utilizados pelas coalizões identificadas;**
- **Gerar compreensão acerca da dinâmica dos conflitos que surgiram a partir da atuação das coalizões envolvidas com a discussão desta política.**

### 1.3 Justificativas da Pesquisa

Algumas perspectivas teóricas têm surgido com o intuito de gerar compreensões a respeito das disputas ocorridas no âmbito da administração pública. Dentre elas, o Modelo de Coalizões de Defesa mostra-se como um consistente arcabouço teórico para a reflexão de como ocorrem estas disputas, a partir da formação de diferentes grupos de atores envolvidos com determinado tema de interesse público, que procuram, através de seus recursos de poder e de sua aprendizagem política, obter espaço para a criação de políticas públicas, ou para a promoção de alterações sobre as já existentes, que se adequem às suas crenças particulares.

Este modelo teórico é relativamente novo e vem sendo muito difundido na literatura de administração pública (CAPELARI et al., 2015; WEIBLE et al., 2009; PIERCE et al., 2017). Como é possível ver nestas revisões de literatura citadas, o MCD tem como maior campo de utilização as políticas relativas ao meio-ambiente e energia. A partir da leitura de alguns trabalhos citados nestas revisões, e outros (*e.g.*, Simielli, 2008; Bentancur, 2016; Beverwijk et al., 2008), avaliou-se que a teoria dispõe de estruturas analíticas que permitem alcançar um bom nível de compreensão dos conflitos inerentes à área da educação, foco desta pesquisa.

Devido ao atavismo de conflitos desta área, faz-se necessário um olhar para a educação sob a ótica da dinâmica das disputas pela promulgação de políticas. Neste sentido, a Reforma do Ensino Médio apresenta-se como um objeto de estudo interessante, por ter sido catalizadora de diversos debates e manifestações na sociedade brasileira, no que tange à discussão do futuro esperado para a educação do país. Apesar disso, a discussão sobre esta Reforma ainda havia sido pouco explorada no meio científico, contando com apenas algumas poucas publicações (Santos; Silva, 2017; Cunha, 2017; Bastos et al., 2017; Castilho, 2017; Ferreti; Ribeiro da Silva, 2017; Leão, 2018; Silva, 2018) conforme busca no Periódicos Capes, no Scielo e no Google Scholar, o que salienta ainda mais a importância deste estudo.

Com os resultados desta pesquisa, pretende-se possibilitar uma melhor compreensão sobre a dinâmica do campo político da educação brasileira na atualidade, identificando e analisando os posicionamentos dos atores envolvidos com a área, os recursos de poder utilizados e seu modo de atuação. O que pode contribuir com a construção de políticas educacionais futuras, ou servir como referência para estudos futuros.

Além disso, estima-se contribuir no sentido de tornar clara a importância da participação da sociedade no processo de decisão política desta área, incluindo e considerando os argumentos dos diversos atores sociais, sejam eles governamentais ou não. Pode-se afirmar, desde já, que esta participação é um dos pilares da própria democracia, e sua relevância é ainda maior com relação às políticas sociais, principalmente às relativas à área da educação, posto que ela corresponde a uma das áreas de importância majoritária na composição e no futuro de qualquer sociedade.

## 2 A TRAJETÓRIA DO CAMPO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Na introdução deste trabalho mostrou-se, brevemente, com o intuito de problematizar a matéria que se pretende abordar neste estudo, as constantes disputas incidentes no campo da educação no Brasil. Pretende-se neste capítulo realizar o aprofundamento desta contextualização, de forma a salientar os principais embates que decorreram *no* e afetaram *o* campo de políticas públicas da educação no Brasil durante sua história.

A partir da compreensão destes embates históricos, torna-se possível situar a discussão que se almeja realizar neste estudo. Além disso, as informações levantadas neste processo contribuíram com a análise da dinâmica de conflitos sociopolíticos que fundamentaram as discussões sobre a Reforma do Ensino Médio.

### 2.1 Do Período Colonial ao Início da República

Silva (2012) afirma que, no período colonial, especificamente, a disputa a respeito da educação deu-se entre dois atores históricos com linhas de pensamento divergentes: os jesuítas, defensores do vínculo da educação com a pregação da fé católica; e outra que defendia que a educação e as demais áreas sociais deveriam ser utilizadas como instrumentos de modernização através da sua reformulação baseada em concepções iluministas (MACIEL E NETO, 2006; SILVA, 2012). Esta segunda linha tornou-se vigente a partir do período pombalino, que vai de meados do século XVIII a início do século XIX.

Como Silva (2012) informa, no período pombalino, não havia uma política educacional estruturada ou algo próximo a isso. A educação era pautada em instituições como as *aulas régias*, promulgadas em 1759 com consentimento do rei, onde eram ministrados conteúdos de Latim, Grego e Retórica. Apesar da resistência de parte dos jesuítas, a essência do que se possa chamar de campo filosófico da educação na colônia, pelo menos no âmbito do Estado, passou a ser regida pelo interesse da segunda linha de pensamento mencionada no parágrafo anterior.

Assim como Maciel e Neto (2006), Barboza Filho (2010) considera que as ações de Pombal, vinculadas a diversos dos ideais liberais e iluministas, visavam à implementação do “espírito moderno”, através do rompimento com a tradição barroca, modelada pelo montante ideário do catolicismo figurado na Companhia de Jesus (jesuítas).

Maciel e Neto (2006) apontam para um movimento importante para o campo histórico da educação na colônia ocorrido no século XVI: a administração do ensino português, que estava posta sobre o encargo da Universidade de Coimbra, passa às mãos da Companhia de Jesus, tanto na metrópole portuguesa quanto nas terras coloniais brasileiras. O que atribuiu aos jesuítas grande responsabilidade sobre o destino da educação brasileira. Este controle por parte dos jesuítas sobre o ensino se estende do século XVI até o século XVIII, quando, com a Reforma de Pombal, este encargo transfere-se à Coroa Portuguesa.

Alguns dos esforços de Pombal, como a criação de impostos para o pagamento dos professores, tangenciavam um processo coordenado de estatização da educação, o que, como Aranha (2006 *apud* SILVA, 2012) salienta, só iria ser replicado em 1763 na Prússia, em 1773 na Saxônia, e só passou a ser debatida em França em 1790 (pós-Revolução Francesa). Isto é, Portugal destacava-se como pioneiro na ideia de tornar o ensino uma responsabilidade do Estado.

Ao chegar ao Brasil em 1808, Dom João depara-se com a falta de coordenação político-econômica da colônia, com organizações urbanísticas que destoavam dos moldes europeus, formatadas de acordo com os interesses de exploração comercial e pautadas no que Sérgio Buarque de Holanda (1995) veio a denominar como o *modus* do “semeador”, isto é, uma

urbanização rotineira e não-sistematizada como feito nas colônias espanholas. No que se relacionava à educação, estavam sistematizadas apenas as aulas régias criadas por Pombal. Dom João então instituiu que fossem criadas diversas escolas de nível superior, além da criação do Jardim Botânico, do Museu Real, da Imprensa Régia, como meios de elevação do nível cultural da região (SILVA, 2012).

Tem-se, então, em 1822, a declaração da independência com Dom Pedro I e o início do Brasil Império. Como marco importante desta época, tem-se a promulgação da Constituição de 1824. Esta, a respeito da educação, traz em seus artigos XXXII e XXXIII a instituição dos seguintes elementos:

XXXII. A Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos.

XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes. (Constituição de 1824 *apud* SILVA, 2012, p. 32).

Apesar disto, e de diversas outras leis relacionadas à educação produzidas no período imperial, muito pouco foi desenvolvido na prática. Silva (2012, p. 33) afirma que:

Apesar da Constituição de 1824 pregar a instrução gratuita para todos e assim sendo haveria a necessidade de um sistema nacional de educação que regulasse e colocasse em prática essa homogeneidade da política, este projeto não se corporificou. Na sociedade imperial não houve espaço para este modelo, visto que era uma sociedade cuja elite continuava financiando uma educação privada dada por preceptores ou professores particulares, enquanto a maior parte da população era escrava e não possuía direitos.

As ações tomadas com relação à educação durante o Império produziram um resultado baixo. Havia a falta de um plano nacional de educação consistente, que entendesse as questões de necessidade da sociedade e propusesse caminhos para saná-las. As escolas públicas primárias disponibilizavam um ensino às classes mais baixas pautado apenas em ler, escrever e contar, segundo Aranha (2006 *apud* SILVA, 2012), e as escolas secundárias serviam apenas a homens pertencentes à elite. O ensino secundário era proporcionado em sua grande maioria pela rede privada e visava a preparar a elite para o ensino superior, como Silva (2012) salienta.

Em 1834, promulgou-se o Ato Adicional, pelo qual concedia-se às províncias o direito de regular a educação pública e de criar estabelecimentos próprios para promovê-la. Desta medida, surgem os *liceus*, instituições que tinham como prioridade formar os jovens que adentrariam futuramente nos cursos superiores. Inclusive, toda a educação formal oferecida pelas instituições de ensino tinha a formação das elites para o ingresso no ensino superior como principal prioridade. A pouca atenção que se dava à área da educação se direcionava em maior parte, ou quase inteiramente, ao ensino superior. No entanto, com a criação do Colégio Pedro II, em 1837, a educação de nível secundário começou a ganhar mais espaço.

A Proclamação da República em 1889 trouxe consigo, ao menos no plano institucional, alguns pontos de inflexão positivos para a área da educação no Brasil. É durante este período que o Brasil passa a ter, efetivamente, escolas públicas, no sentido conceitual de uma escola mantida inteiramente com recursos do Estado. O processo de urbanização favoreceu a construção de diversos espaços escolares. Porém, dado o contexto de problemas marcantes, como, por exemplo, o fato de a abolição da escravatura ter sido concluída apenas um ano antes com a Lei Áurea (de 1888), como informam Silva (2012) e Holanda (1995), estes espaços escolares desenvolvidos pela catalisação da urbanização visavam ainda ao atendimento dos filhos da elite rural e ao desenvolvimento e manutenção de uma categoria de elite urbana.

Como Santos (2010, p. 5) sinaliza, “deve-se lembrar ainda que a República foi constituída por meio de um golpe militar que envolvia, em especial, parte do exército,

cafeicultores e intelectuais dos meios urbanos, que, combinados, deram a diretriz nos primeiros anos de governo”. Com a criação da primeira Constituição republicana, o Estado aumentou seu nível de responsabilidades com relação à regulação da área educacional da nação. Contudo, a precariedade infraestrutural do sistema de ensino se perpetuou.

Devido ainda a contradição existente entre a centralidade das decisões do Estado e o pacto federativo desenvolvido, que atribui aos estados a responsabilidade pela educação em suas regiões, somado ao predomínio de personalismo e patrimonialismo nos governos da época (HOLANDA, 1995), as camadas mais pobres da sociedade, além das mulheres e dos analfabetos sofreram forte exclusão na constituição dos mecanismos de educação (SILVA, 2012).

Com relação ao ensino secundário, as várias decisões político-legislativas de reforma mantinham essa etapa na sua missão propedêutica: formar os jovens para o ensino superior. Estas decisões mudavam entre si apenas em certos aspectos de sistematização de currículo e no que diz respeito ao tempo de duração do curso, que foi sendo melhor organizado entre etapas e reduzido em número de anos do curso.

## 2.2 A Educação na Era Vargas

A partir de 1930, período que dá início à chamada Era Vargas, começa a ocorrer lentamente a consolidação de um sistema de educação pública nos moldes republicanos, isto é, um sistema democrático e universalista. Como informa Palma Filho (2005a), em 1930 tem-se a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública; em 1931 é implementada a Reforma do Ensino Secundário e Ensino Superior, durante a gestão de Francisco Campos no ministério recém-criado.

Nesta reforma, o ensino secundário passou a ser organizado em duas categorias: ensino fundamental, com duração de 5 anos; e ensino complementar (equivalente ao ensino médio de hoje), com duração de 2 anos. Conforme Nascimento (2007, p. 81) informa, no ciclo fundamental oferecia-se a formação básica geral, e no ciclo complementar eram oferecidos cursos propedêuticos articulados ao curso superior (pré-jurídico, pré-médico, pré-politécnico). O aluno podia escolher em qual destes cursos gostaria de seguir.

Em 1932 tem-se a formulação de um documento de suma importância na área educacional do país: o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*. Este documento, organizado principalmente por Fernando Azevedo, Anísio Teixeira, Pascoal Lemme e Hermes Lima (VALENTE, 2006 *apud* SILVA, 2012), foi um marco para a institucionalização da escola pública universal como política que visava ao desenvolvimento social da nação.

O *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, segundo Simielli (2008), surge como um documento que procurava expressar os interesses da ala escolanovista da Associação Brasileira de Educação. Esta associação, criada em 1924, advém de uma tentativa dos intelectuais da área de congregar os pensamentos e as reivindicações para a educação do país, e servir como um espaço de discussão frutífero para a promoção de novas ideias e instrumentos, tal como o próprio Manifesto.

No entanto, dentro desta associação começaram a haver dissidências e calorosos debates entre os membros; isto, pois a ABE estava filosoficamente dividida entre dois seguimentos. O primeiro, os escolanovistas ou renovadores, defendiam ideais mais liberais como os de John Dewey<sup>5</sup>. Para eles, a escola deveria deixar de lado aspectos como excessivo rigor disciplinar e a transmissão de conhecimentos que não tivessem utilidade aos alunos em seu cotidiano, e este

---

<sup>5</sup> Ver SOUZA, 2004 para entender melhor o pensamento de Dewey.

modelo deveria ser substituído por um que permitisse que o conhecimento obtido na escola fosse porta para a experimentação do mundo e das realidades vigentes (SIMIELLI, 2008; SOUZA, 2004). Para Souza (2004, p. 77 e 78), Dewey defendia que “a inteligência garante ao homem alterar as condições de sua experiência”. E o segundo grupo, dos conservadores, representado pelo bloco dos defensores de um ensino confessional e dos princípios católicos, entendiam que os problemas vivenciados no país de cunho social, político e econômico estavam intrinsecamente relacionados a questões espirituais (SIMIELLI, 2008; XAVIER, 2002).

Estes dois grupos começaram a se chocar fortemente durante as Conferências Nacionais de Educação desenvolvidas pela ABE. Isto acabou desencadeando na saída dos aderentes à visão conservadora da associação em 1933, ano seguinte à publicação do Manifesto e um ano antes da promulgação da Constituição de 1934 (XAVIER, 2002). Ao desvincularem-se da ABE, o bloco católico fundou a Confederação Católica de Educação, e fez uso de instrumentos como a revista *A Ordem*, criada em 1921, com o intuito de promoção dos ideais católicos que vinham perdendo espaço na sociedade brasileira (VELLOSO, 1978).

O pensamento dos grupos conservadores extrapolava os limites da religião e aprofundava-se na defesa de certos modelos organizativos político-filosóficos para a educação, como informa Romanelli (1986). Ainda segundo esta autora (p. 143), “a Igreja Católica, que até então praticamente monopolizava, no Brasil, o ensino médio, estava, desde a proclamação da República, agastada com a laicidade do ensino, instituída pela 1ª Constituição Republicana”. Desta maneira, interesses dos renovadores, como a gratuidade e universalidade do ensino público, se chocavam diretamente com as pretensões da Igreja e do bloco dos conservadores.

Através dos embates traçados entre estes grupos e do espaço que teve o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, os renovadores chegaram a conseguir difundir suas ideias em um capítulo inteiro da Constituição de 1934, como assinalam Palma Filho (2005a) e Romanelli (1986). Nesta Constituição, institui-se a ideia de que a “Educação é para todos”, e que seria de responsabilidade do Estado garantir que isto fosse cumprido através da elaboração de um Plano Nacional de Educação (ver tópico 5.2.1, p. 61).

No entanto, a garantia de que o Estado deveria instituir e manter a educação de forma obrigatória, pública e gratuita estava posta apenas para o ensino primário (ou fundamental). O “ensino complementar” mantinha o aspecto elitista da educação brasileira, dado que apenas os filhos dos abastados tinham acesso efetivo, a fim de seguirem para os cursos superiores (MELO, 2016).

Com o golpe de 1937, houveram regressões dos direitos adquiridos na educação. A nova Constituição não proclamava o dever do Estado com relação à Educação e limitava suas ações à meras contingências, como informa Romanelli (1986). Como é possível ver no artigo 129 da Constituição promulgada, fica claro que o Estado só deveria agir com a criação de instituições públicas em situações que faltassem recursos às instituições particulares. Com isto, voltam a predominar com mais força os aspectos elitistas da educação, e o foco em uma educação meramente profissionalizante para as classes subalternas da sociedade (SILVA, 2012).

Com as Reformas do ministro Gustavo Capanema, em 1942, o ensino secundário é novamente reorganizado em duas etapas: o ginásio, com quatro anos; e o colégio (equivalente ao ensino médio de hoje), com três. Este último, possuía agora dois tipos dentre os quais o aluno poderia escolher: o ensino científico e o ensino clássico, tendo pouca diferença entre eles. Foi regulado também o ensino técnico-profissionalizante, que era organizado da mesma forma: ginásio técnico (quatro anos) e colégio técnico (três anos) (PALMA FILHO, 2005a).

A formação geral, por meio do ensino científico e clássico, eram as opções escolhidas pela elite, de modo a dar prosseguimento de seus estudos no ensino superior. O ensino técnico



era o que restava às classes menos abastadas como o melhor meio de formação e, conseqüentemente, o melhor meio de aumentar suas chances para conseguir um emprego razoável, dada a influência dos movimentos de industrialização nacional (SILVA, 2012). Para a massa da juventude pobre, a formação de nível superior era um sonho distante, ao menos no que tange às ações políticas realizadas à época (PALMA FILHO, 2005a). Fatores que reafirmavam uma educação classista no Brasil.

Mesmo que houvessem certos aspectos e intenções positivas no ensino técnico-profissional, a segregação determinada pela regra de que aqueles que cursavam o ensino técnico eram ainda privados de prestar de exames para o ensino superior e a falta de flexibilidade assinalada por Romanelli (1986, p. 156) eram os principais elementos de falha da proposta. Quanto a este último tópico, a autora afirma que:

Essa falta de flexibilidade traçava o destino do aluno no ato mesmo do seu ingresso na 1ª série do ciclo básico. A menos que ele abandonasse completamente os estudos a meio caminho, se quisesse reorientar sua escolha deveria interromper o curso que estivesse fazendo e recomeçar noutra ramo sem ter a chance de ver seus estudos aproveitados nessa transferência. De qualquer forma, uma ou outra alternativa redundaria sempre em desperdício de recursos aplicados à educação e em perda de tempo por parte do estudante.

O ensino propedêutico, no entanto, não conseguia atingir seus objetivos na época. Com os ainda vivos prejuízos causados pela grande crise do capitalismo na década de 20, o estilo de vida do brasileiro sofreu mudanças<sup>6</sup>. Disso, pela busca por emprego e da garantia de renda, como informa Santos (2010, p. 9), “menos de 10% dos alunos que buscavam o ensino secundário em 1945 ingressavam na educação superior”.

### **2.3 Do Pós-Vargas até os Anos que Precedem à Ditadura Militar**

Após a Era Vargas, com a retomada da democracia e com a promulgação da Constituição de 1946, a ideia da educação pública universal de responsabilidade estatal começa a ser discutida novamente. Durante as décadas de 50 e 60, ela passa a ser efetivamente desenvolvida no nível institucional com a criação, por exemplo, do Conselho Federal de Educação, do Plano Nacional de Educação de 1962 e do Programa Nacional de Alfabetização. Este último muito influenciado pelos projetos de Paulo Freire (SILVA, 2012).

Segundo Romanelli (1986), em 1961, após treze anos do debate iniciado em 1948, foi também criada a primeira *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira* (LDB). Um dos pontos importantes discutido durante a elaboração da LDB de 61 foi sobre o formato da gestão da educação a ser seguido. Havia defensores de uma forma centralizada de gestão pelo Governo Federal, e outros que defendiam a descentralização da gestão entre os demais entes federativos, isto é, estados e municípios (SIMIELLI, 2008).

Como Romanelli (1986) assinala, esta pauta, discutida entre 1948 e 1958, foi substituída por outra. Este novo ponto de divergência estava relacionado ao embate entre a educação pública e privada. A discussão se iniciou a partir do terceiro anteprojeto à Lei enviado pelo

---

<sup>6</sup> Conforme Santos (2010, p. 7) informa: “o Brasil manteve-se durante toda a “Primeira República” com uma postura econômica agroexportadora, o que contribui consideravelmente de forma direta ou indireta na formação sócio cultural do país”. Com a crise do capitalismo na década de 20, e toda a incerteza política e econômica que ela acarretou, foi implementado um golpe em 1930, dando fim à Primeira República, e iniciando-se um processo massivo de industrialização no país. Este processo contribuiu com a valorização de empregos de áreas técnicas, fazendo com que a demanda pelo ensino superior, costumaz aos planos dos filhos das elites, fosse muito baixa.

deputado Carlos Lacerda à Câmara, que ganhou força com o apoio do grupo conservador, os mesmos que apoiavam o ensino confessional e defendiam a rede privada de ensino.

Romanelli (1986, p. 175) informa que o objetivo central deste anteprojeto era “obter, do poder público, todas as regalias e proteção para a iniciativa privada, em detrimento da escola pública”. Exemplo disso, estava situado na defesa de que as verbas públicas tivessem uma parcela destinada também à educação privada.

Como forma de reação, diversos intelectuais, já anteriormente vinculados ao já mencionado *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* de 1932, criam a *Campanha em Defesa da Escola Pública*, e elaboram, em 1959, o *Manifesto dos Educadores Mais uma Vez Convocados* — também conhecido como *Manifesto de 1959* (SIMIELLI, 2008). Este documento defendia principalmente que o financiamento do Estado deveria ser direcionado apenas ao sistema público, o que, por sua vez, era correspondente ao clamor da maioria dos atores da sociedade civil (SILVA, 2012), a qual se envolveu de forma contundente com as discussões, perante a qual apareceram grupos em defesa de ambos os lados (VILLALOBOS, 1969 *apud* SIMIELLI, 2008).

Entretanto, mesmo com toda a pressão exercida por grande parte da sociedade civil em defesa especialmente da escola pública e do *Manifesto de 1959*, ambos os lados acabaram beneficiados, de alguma forma, com ganhos mais acentuados para o bloco católico e dos defensores da escola privada laica, que se uniram em prol de seus objetivos. O núcleo católico, percebendo a incapacidade de buscar promulgar o ensino confessional, dadas as medidas já anteriormente tomadas em favor de um ensino laico, percebe que sua pauta deveria se focar na defesa do ensino privado. Desta forma, acabam se unindo aos defensores da escola privada laica.

Como exemplo das conquistas deste grupo, podem ser citados: a promulgação do artigo 95 da LDB, que garantia também às escolas privadas o usufruto de recursos públicos, como assinala Silva (2012); a aprovação do ensino confessional facultativo (ROMANELLI, 1986); e a participação nos conselhos estaduais de educação (PALMA FILHO, 2005b). Já como exemplo de reivindicações alcançadas pela ala dos defensores da educação pública, Silva (2012, p. 47) cita “o estabelecimento de um currículo básico para todo território nacional flexível, para cada ramo do ensino, de acordo com as necessidades regionais e também a estruturação, pela primeira vez, da educação primária”.

Concomitante ao período final dos debates da primeira LDB, tem-se o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), no qual predominava o ideário nacional-desenvolvimentista em que a educação técnica-profissional continuava modelando a composição do sistema educacional da massa, direcionando-a para uma formação que garantisse a boa execução de trabalhos técnicos nas indústrias. Esperava-se que a industrialização brasileira garantiria a extinção da pobreza, a formação de uma classe burguesa e proletária sólidas economicamente e o rompimento da participação majoritária da agricultura para a economia do país. Apesar disto, o ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), órgão criado em 1955 para a elaboração de análises sociológicas e perspectivas a respeito do Brasil, conclui que, ao contrário de suas expectativas, estas políticas não resultaram no fim da pobreza, nem na configuração de solidez para a burguesia e para o proletariado nacional, além de haver manutenção do predomínio latifundiário e agroexportador brasileiro (SILVA, 2012).

## **2.4 Da Ditadura Militar à Retomada da Democracia**

Com o golpe militar e a instituição da ditadura, as ações estabelecidas para a área educacional tinham cunho repressivo. O governo acreditava que precisava agir contra qualquer

pensamento ou potencial pensamento contrário ao seu. Acreditavam que “estudante não deve fazer política, mas sim estudar” (PALMA FILHO, 2005b, p.12). Silva e Palma Filho denotam isso:

O processo de Contrarreforma na educação, durante a ditadura foi bem direta, principalmente em relação à representação estudantil. A União Nacional dos Estudantes (UNE) foi fechada em 1967, por ser subversiva. Foi restringido os Diretórios Acadêmicos a cada curso e os Diretórios Centrais dos Estudantes (DCE) para cada universidade. Os grêmios estudantis de escolas secundárias, médias e ginasiais tornaram-se Centros Cívicos orientados por professores de Educação Moral e Cívica. (SILVA, 2012, p. 53).

As principais medidas tomadas nesse ano de 1964, no campo da educação foram a invasão por tropas militares da Universidade de Brasília e a consequente destituição do seu primeiro Reitor, Anísio Teixeira. Este foi substituído, então, pelo médico professor Zeferino Vaz, indicação feita pelo Ministro [da Justiça e da Educação e cultura] Gama e Silva. Mais tarde, Zeferino Vaz seria nomeado Reitor da Universidade de Campinas. (PALMA FILHO, 2005b, p. 12).

A trajetória educacional até aquele momento já destinava uma educação declaradamente profissionalizante às classes mais pobres com base em justificativas práticas ligadas ao processo de industrialização brasileira, e priorizava garantir aos ricos uma formação propedêutica para o ensino superior. De forma a intensificar ainda mais este aspecto, com o advento da ditadura, passa a predominar, com mais força e como base principal das políticas, um viés teórico para a defesa da manutenção deste elitismo: a Teoria do Capital Humano.

Esta teoria defende que a educação deve ter por foco principal o crescimento econômico, tanto no âmbito individual quanto no coletivo. Segundo Saviani (1994), ela busca, através de uma série de pressupostos, a vinculação entre educação e trabalho, enquanto gerador de riqueza. Para o autor (p. 1), a perspectiva desta teoria é de que: “[...] a educação é funcional ao sistema capitalista, não apenas ideologicamente, mas também economicamente, enquanto qualificadora da mão-de-obra (força de trabalho)”.

Cunha (1980, p. 270-271) aponta, nesta mesma linha, elementos presentes em políticas da época que corroboram com essa ideia. Quanto ao MOBREAL (Movimento Brasileiro de Alfabetização), por exemplo, o autor cita que:

Em termos manifestos, a alfabetização de massa é justificada como sendo um fator autônomo no crescimento da renda nacional através do aumento da produtividade e/ou dos salários, e, também, da transformação do mercado consumidor. Para a economia do país, a alfabetização é vista como sendo importante para melhorar a qualidade da força de trabalho, melhorar seu padrão de vida e, como resultado de tudo isso, contribuir para o seu desenvolvimento. [...] Mas, além da alfabetização ser entendida como contribuinte do desenvolvimento do país, ela é vista, também, como um meio de elevar os lucros dos empresários.

O autor cita também um anúncio do MOBREAL que diz: “Todo analfabeto é pobre. Consome pouco. Compra pouco. Jamais um analfabeto será um bom cliente de sua empresa. Você, como empresário, já deve ter percebido onde vamos chegar: ajude o Mobral para ajudar a sua empresa” (CUNHA, 1980, p. 272 *apud* MEC, 1974). Este trecho enfatiza claramente a visão econômica atribuída às políticas educacionais naquele período.

No período da ditadura militar, dois elementos que marcaram fortemente foram: a criação do Salário Educação e os acordos MEC/USAID<sup>7</sup>. O primeiro, criado na Lei Federal 4.440/64, estipulava que as empresas com mais de cem pessoas que não prestassem ensino

---

<sup>7</sup> Ver mais sobre os acordos MEC/USAID em Romanelli (1986, p. 209-216).

primário aos seus servidores e aos seus filhos (conforme artigo 168, parágrafo III da Constituição de 1946) deveriam pagar o imposto denominado de Salário Educação, que estaria incidente na folha de pagamento das empresas. Esta oferta do ensino primário para este tipo de empresa era obrigatória até a aprovação desta nova lei. Com ela, a oferta por estas empresas passou a ser opcional (PALMA FILHO, 2005a e 2005b). Romanelli (1986, p. 216) informa que este recurso visava ao financiamento do ensino primário, e que metade dele era direcionado ao âmbito estadual e a outra metade seguia para o âmbito federal.

Quanto ao segundo elemento, trata-se de acordos desenvolvidos entre Brasil e Estados Unidos, mais especificamente entre o Ministério da Educação e Cultura e a *United States Agency for Development*. Segundo Palma Filho (2005b, p. 12), esta organização:

Trata-se de um organismo do governo dos Estados Unidos que, a partir de 1964, passa a dar assessoria ao regime militar, principalmente, na área da educação. Os vários acordos assinados vieram a público no final do ano de 1966. A concepção educacional da USAID assenta-se em três princípios básicos: 1) educação e desenvolvimento, o que significa formação de profissionais para atender às demandas de mão-de-obra pelo mercado de trabalho, que se supõe em expansão; 2) educação e segurança, que visa formar o cidadão consciente que, no caso brasileiro, se consubstancia no ensino das disciplinas Educação Moral e Cívica, Organização Social e Política do Brasil e Estudos de Problemas Brasileiros (esta no ensino superior); e 3) educação e comunidade, que procura estabelecer relações entre a escola e a comunidade, através de conselhos de empresários e professores.

Em 1971, foram promovidas uma série de alterações na LDB, que foi reformulada e promulgada na Lei 5692/71. Como principal alteração desta lei, a educação básica passa a ser dividida em 1º e 2º graus, onde “o ensino de 1º grau, além da formação geral, passa a proporcionar a sondagem vocacional e a iniciação para o trabalho”; já “o de 2º grau passa a constituir-se, indiscriminadamente, de um nível de ensino cujo objetivo primordial é a habilitação profissional” (ROMANELLI, 1986, p. 238; SANTOS, 2010).

Devido à crescente demanda e o correspondente aumento do excedente de candidatos por vagas no âmbito do ensino superior, certas medidas são tomadas com o intuito evitar uma potencial crise de desemprego para os bacharéis<sup>8</sup>. A profissionalização do ensino médio (2º grau) foi um dos principais instrumentos utilizados pelo Estado, com vistas a “profissionalizar o estudante, encaminhando-o para o mercado de trabalho e, desse modo, diminuir a pressão sobre o ensino superior” (PALMA FILHO, 2005b, p. 18). Como este autor ainda salienta, o próprio Ministro da Educação e Cultura, fazendo uso das palavras do Ministro do Planejamento, diz que o ideal para o momento seria a substituição de excedentes dos vestibulares pelo excedente de profissionais.

Entretanto, conforme pode ser visto em Cunha (1980, p. 248-249), esta política de profissionalização em massa apresentou uma série de contradições. O autor menciona os resultados de um estudo realizado por Zaia Brandão, no qual é abordado sobre o panorama de contratação de uma empresa pública brasileira, de modo a exemplificar a dinâmica que aponta os aspectos vulneráveis desta política:

É interessante notar que apesar de haver no país várias escolas técnicas de nível médio que formam profissionais nas especialidades de mecânica, de máquinas e motores e de eletrotécnica, e mais, de haver uma política de profissionalização compulsória no

---

<sup>8</sup> Conforme Cunha (1980) aborda, o excesso de pessoas formadas e de pessoas que conseguiram ser aprovadas nos exames para cursar o ensino superior, forçou o governo a tomar ações visando diminuir esta demanda, procurando evitar um potencial desemprego aos bacharéis formados. Isto, por sua vez, contribuía para uma ainda maior elitização do ensino superior e dos cargos oferecidos aos portadores de diplomas deste nível de ensino.

ensino de 2º grau, essa empresa não mais emprega técnicos egressos dessas escolas. Recruta jovens recém-saídos de escolas do 1º grau (do ginásio) que não passaram por qualquer formação profissional, após rigorosa seleção, submete-os a um curso intensivo de um ano de duração, após o que passam a integrar os quadros funcionais da empresa como técnicos de nível médio.

Esta decisão da empresa estava baseada no fato de que não se pretendia promover estes funcionários no futuro. Desta forma, era mais interessante contratar indivíduos com expectativas mais baixas, do que intensificar o processo de *turn-over*, isto é: da saída e entrada constante de novos técnicos com 2º grau completo pela insatisfação destes com a falta da oferta de oportunidade de crescimento na carreira por parte da empresa. Essa insatisfação era fomentada ainda pela “orientação dos estudantes do ensino técnico-industrial para cursar escolas de nível superior como meio de ascensão profissional/social” (CUNHA, 1980, p. 249).

Outro ponto de contradição evidente nesta política de profissionalização do ensino médio se apresentava através da antiga dualidade entre educação pública e educação privada, e a divisão classista da educação brasileira. A ideia desta política era deslocar a demanda por cursos superiores para o mercado de trabalho, por conta da incapacidade do Estado em atender a todos que pretendiam cursar o ensino superior, como já mencionado anteriormente. No entanto, o ensino nas escolas privadas, “onde estudam alunos oriundos das camadas de mais alta renda”, “tende a ser profissional apenas na aparência e, na realidade, preocupa-se com a preparação para os vestibulares”. Mantendo-se assim o caráter propedêutico da formação das elites, e deixando aos filhos das classes trabalhadoras a formação técnica, de modo a reproduzir o *status quo* vigente.

Conforme Palma Filho (2005b, p. 18) também salienta, a implementação da profissionalização generalizada do ensino médio falhou ainda devido à falta de recursos. Por conta da formação precária que recebiam, os jovens agora saíam das escolas “preparados nem para o acesso ao ensino superior e nem para o mercado de trabalho”. Em 1982, este modelo de ensino médio profissionalizante chega ao fim, dado a falta de resultados positivos que apresentou.

Esta precarização se refletiu também no processo discriminatório desenvolvido na implementação de escolas que passariam a ofertar oito anos de ensino primário obrigatório, conforme promulgado pela LDB de 1971. Cunha (1980, p. 283) informa que este processo ocorria da seguinte forma: “os estados escolhem a capital e, também, alguns municípios onde se localizam parcelas relativamente mais numerosas das camadas médias e implantam aí o novo ensino elementar de 8 anos. Nos demais municípios a situação permanece como antes”.

Desta forma, conclui-se que as políticas desenvolvidas neste período não tinham capacidade de serem traduzidas em um processo amplo de equalização no plano social. Permanecendo a vigência de políticas baseadas por vieses teóricos e empíricos que apontam para a manutenção do *status quo*.

Em 1978, inicia-se o processo de reabertura política do país, que desencadeou, em 1985, finalmente, na retomada da democracia. Logo em seguida a este evento, diversas ações normativas do Estado debruçaram-se sobre o novo processo de consolidação de uma educação democrática (SILVA, 2012). A Constituição de 1988 e a LDB de 1996 são os aparatos principais no que se refere a esta empreitada (SANTOS, 2014), estabelecendo princípios essencialmente importantes para a educação, como a Gestão Democrática do ensino, o ensino público obrigatório e gratuito figurando agora como direito subjetivo constitucional, as taxas compulsórias de investimento de todos os entes federativos (PALMA FILHO, 2005b) etc.

Nos governos dos primeiros presidentes eleitos após o término da ditadura, pouco foi feito à nível federal que tenha tido efetivo impacto positivo para a educação. Particularmente, nos níveis estaduais, implementaram-se ações, como a criação dos CIEPs<sup>9</sup> no Rio de Janeiro durante o governo de Lionel Brizola; a restituição das disciplinas de Filosofia, Sociologia e Psicologia em 1984 no estado de São Paulo, que sucedia o reestabelecimento pelo Conselho Federal de Educação da disciplina de Filosofia como facultativa no âmbito nacional; em 1988 tem-se ainda o início da discussão sobre a reformulação da LDB, que culmina na Lei 9.394 de 1996, sobre a qual será abordado um pouco mais a seguir (PALMA FILHO, 2005b; SILVA, 2012).

## **2.5 Anos 90, Virada Social no Século XXI e o Impeachment de 2016**

Na década de 90, o que mais marcou a área da educação foi a discussão sobre a nova LDB. Em 1988 o deputado Octávio Elísio encaminha um anteprojeto a respeito do tema. Este documento de 83 artigos e 10 títulos é repleto de instrumentos e abordagens inovadoras no que diz respeito ao financiamento, a gestão e ao planejamento da educação (SILVA, 2012; PALMA FILHO, 2005b). O desencadear desta discussão foi bastante fértil no campo do legislativo, chegando a números como: anexos de mais 24 projetos a este primeiro anteprojeto, sendo 17 tratando de pontos específicos e os demais com mais completude, além de 978 emendas dos parlamentares. No âmbito da sociedade civil, mais de 30 entidades participaram da discussão dando seus pareceres e realizando propostas para o texto da nova LDB (PALMA FILHO, 2005b).

Das idas e vindas entre a Câmara dos Deputados, o Senado e as comissões durante o trâmite do projeto, tem-se a influência do antropólogo e senador Darcy Ribeiro através de emendas realizadas no projeto, que eram equivalentes a textos de lei já antes propostos por ele. Darcy Ribeiro, como membro da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e escolhido como relator desta para dar resposta ao projeto que havia retornado do Senado à Câmara, julgou-o como inconstitucional e faz diversas alterações no texto. O texto encaminhado por ele, por sua vez, é aprovado na Câmara dos deputados, na Comissão de Constituição de Justiça do Senado, pelos Senadores e é sancionado pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso sem nenhum ponto de veto sequer, o que se configura como fato raro (SAVIANI, 1997 *apud* PALMA FILHO, 2005b).

Como pontos principais da Lei 9.394, ou LDB/96, pode-se citar que esta: aprimora a coordenação do MEC sobre o sistema educacional nacional; estabelece regime de colaboração entre os entes federativos; separa a educação entre dois níveis: Básica (que corresponde à Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e Superior (que corresponde ao ensino universitário, com as graduações e pós-graduações); responsabiliza a União pela formulação das diretrizes da Educação Básica; estabelece um processo nacional de avaliação para a educação; e delega ainda autonomia às escolas em diversos pontos (SILVA, 2012; PALMA FILHO, 2005b).

Nesta LDB, a educação passou a ser dividida da seguinte forma: ensino infantil (antiga pré-escola), ensino fundamental (1ª a 8ª séries), ensino médio (antigo segundo grau), ensino

---

<sup>9</sup> Silva (2012, p. 69) assinala a respeito dos CIEPs que “apelidados de Brizolões, tinham como meta oferecer ensino público de qualidade para crianças e adolescentes da rede estadual. Apresentados como uma revolução na educação pública do País por seu idealizador o antropólogo Darcy Ribeiro, se estruturava sobre a seguinte metodologia: horário integral, currículo regular apoiado por atividades culturais (arte, cinema, teatro), estudo dirigido e educação física. Completavam o programa o atendimento médico e odontológico no interior de cada unidade escolar. Uma das inovações do projeto foi o projeto arquitetônico elaborado pelo arquiteto Oscar Niemeyer feito com placas de concreto fazendo o prédio mais barato e rápido de construir”.

profissionalizante e ensino superior. Santos (2010) sinaliza também que por meio desta nova LDB, foram descritos os Parâmetros Curriculares Nacionais, onde tornou-se possível distinguir por definição o currículo do ensino fundamental do currículo do ensino médio.

No artigo 35 da LDB de 1996, descreve-se especificamente que as finalidades do ensino médio são:

I - A consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;

II - A preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;

III - O aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;

IV - A compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

Ainda sobre a década de 90, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, em específico, medidas no aspecto de financiamento foram tomadas para a educação. A criação do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) é um dos exemplos mais marcantes. Este fundo foi criado principalmente com o intuito de promover igualdade no aspecto da educação entre as diferentes regiões do país através do incentivo à municipalização da oferta do nível fundamental de ensino (SILVA, 2012).

Este programa marcou o campo educacional também no que diz respeito às disputas políticas em defesa e contrárias a descentralização da educação. Seguindo a essência da descentralização, que começou a ser debatida e implementada através de diversos dispositivos no governo de Itamar Franco, o FUNDEF é criado pela Lei 9.424/96. Com ele promulgou-se que os estados e os municípios deveriam ser os responsáveis pela destinação dos recursos — que seriam repassados considerando-se o número de matrículas ativas na rede —, além da gestão pedagógica e administrativa no âmbito do desenvolvimento da educação regional.

Entretanto, mesmo que este período da década de 90 tenha sido marcado pela busca do desenvolvimento da educação por meio de mais controle, planejamento e através de um trato mais democrático (GAZOTTO, 2014), o aspecto do gerencialismo assumido nas reformas da máquina pública, figurados pelas reformas fiscais e administrativas que visavam à redução dos gastos do governo (BRESSER-PEREIRA, 1998), deixou também suas consequências.

Como exemplo, Davies (1998 *apud* SILVA, 2012) afirma que o repasse por matrícula ativa entre 1998 e 1999 era de R\$ 315,00, valor muito abaixo do determinado legalmente, que deveria ser superior a R\$ 400,00. As escolas municipais viam-se sem saída na busca por recursos e utilizavam de “jeitinhos”, como “a inserção de alunos adultos em *classes de aceleração* para alunos repetentes”, pois, desta forma, poderiam “aumentar o número de matriculados no ensino fundamental”, e, com isto, aumentar o volume de recursos que lhes seriam repassados pela União (SILVA, 2012, p. 84). Desta forma, percebe-se que, mesmo que o FUNDEF tivesse seus pontos positivos na formulação como uma garantia da manutenção da qualidade do Ensino Fundamental, no que tange à implementação deixava a desejar.

Neste mesmo período, ressalta-se uma mudança importante na organização do ensino médio. Conforme Cunha (2017, p. 376) assinala, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, promoveu-se uma “apartação entre os cursos de ensino médio de caráter geral e os cursos profissionais”. O autor cita como exemplo o Decreto 2.208/1997, por meio do qual

suprimiu-se o Ensino Médio integrado, conforme ofertado pelas escolas da rede federal, tolerando-se essa integração apenas nas escolas agrotécnicas (BRASIL, 1997). Definiu-se desta forma, um ensino técnico independente do ensino médio. O que representava que um aluno poderia cursar esta modalidade de ensino de forma concomitante ou subsequente ao ensino médio, mas os currículos não estariam integrados entre si.

Esta política, no entanto, suscitou uma série de conflitos entre o Conselho Federal de Educação e o MEC. Culminando, assim, numa atenuação, por meio da qual passou a se exigir que “o curso técnico somente conferisse certificados para os alunos que também concluíssem o Ensino Médio, ainda que os módulos profissionalizantes fossem obtidos separadamente” (CUNHA, 2017, p. 376). O problema maior desta política estava em sua lógica pela qual se atribuía que o ensino técnico tinha como público preferencial os “estudantes que não conseguissem acesso aos cursos superiores ou tivessem desistido deles como resultado de um mecanismo de autosseleção negativa” (*ibid.*).

Isto foi alterado durante o governo seguinte, que promoveu a eliminação da apartação legal entre ensino técnico e ensino médio. Além disso, passaram a coexistir uma ênfase no Ensino Técnico integrado e as modalidades concomitante e subsequente ao ensino médio. Isto se deu após a ascensão de Lula ao cargo de Presidente da República em 2003.

No período de seus dois mandatos (2003–2010), uma variedade de mudanças positivas no aspecto de inserção e equidade social no campo da educação foram implementadas. Com foco no ensino superior, e com o intuito de diminuir as desigualdades encontradas no âmbito das universidades, foram criadas políticas como o Prouni - Programa Universidade para Todos, o REUNI - Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, e ampliadas outras como o FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (GAZOTTO, 2014).

Estas políticas obtiveram grande sucesso na diminuição da desigualdade social do ensino superior (CASEIRO, 2016). As ações afirmativas iniciadas durante o governo de Fernando Henrique, e consolidadas durante o governo de Lula, também foram essenciais para esta empreitada. Caseiro (2016) afirma que, após a implementação dessas políticas:

No nível nacional, em 2004 as mulheres possuíam chances 37% superiores às dos homens de ingressarem na graduação. Em 2014, essa relação aumentou para 52% (p. 24).

[...] em ambos os anos [2004 e 2014], os indivíduos brancos ou amarelos apresentam chances substantivamente superiores de ingressar na graduação em relação aos negros e indígenas. Entretanto, essa desigualdade foi reduzida em 15 pontos percentuais no País, indicando que a participação de brancos e amarelos cresceu proporcionalmente menos que a participação de negros e indígenas no período. Em 2004, o primeiro grupo possuía chances 67% superiores em relação ao segundo de ingressar na graduação. Em 2014, essa vantagem caiu para 53%, considerando todo o território nacional (p. 25, grifo nosso).

Em 2004, cada R\$ 100 adicionado à renda domiciliar per capita causava um aumento médio de 11% nas chances de acesso à graduação para os jovens no Brasil. Em 2014, esse aumento médio foi de 8%. Diferente das outras características medidas, a influência da renda nas chances de acesso à educação superior decresceu em todas as regiões do País de modo relativamente uniforme (p. 25)

Durante o governo de Dilma é sancionado o mais atual Plano Nacional de Educação, que foi formulado em meio às mesmas disputas de quase um século atrás: entre os grupos que defendem a educação pública e os que defendem os ideais privatistas. Porém, esta discussão se deu democraticamente com vitórias para ambos os lados.

Pelo lado da escola pública, obteve-se, por exemplo:



[...] a ampliação do financiamento via Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o Piso do Magistério, as Conferências e os Fóruns de Educação, o PNE 2014-2024, os Indicadores de Qualidade na Educação, as políticas de cotas sociais e raciais combinadas à expansão do acesso às universidades e instituições públicas de Ensino Superior, a elevação significativa dos investimentos federais em educação e outras mais. (EDITORES DA REVISTA, 2016, p. 333).

Quanto ao FUNDEB, cabe destacar que esta política, criada na Emenda Constitucional 53/2006 e promulgada na Lei 11.494/2018 e pelo Decreto 6.253/2007, visava dar continuidade e aprimorar a política do FUNDEF de 1996, que tinha duração até 2006. No sentido dos aprimoramentos, o FUNDEB passava a incluir como destinatários dos fundos o Ensino Infantil, o Ensino de Jovens e Adultos (EJA) e o Ensino Médio, além também do Ensino Fundamental, que era o único nível de ensino atendido pelo FUNDEF (MACHADO, 2017).

Os investimentos na educação de nível fundamental da década de 1990, tendo o FUNDEF como exemplo, indicavam já para a necessidade de se investir também nos níveis de ensino posteriores. Como Silveira et al. (2017) constatam, com a implantação do FUNDEB, o ensino médio começa a apresentar uma evolução, com avanços na valorização docente, na melhoria da infraestrutura escolar e na proficiência dos alunos em língua portuguesa e matemática, aferida pelo Saeb – Sistema de Avaliação da Educação Básica.

Silveira et al. (2017, p. 39) apresentam através de um vasto trabalho quantitativo que:

[...] a implementação do Fundeb se mostrou efetiva na melhoria do desempenho escola [...]. Pode-se dizer que a valorização salarial pretendida com o Fundeb teve efeitos positivos no rendimento dos alunos. Conforme sugere a literatura, esse efeito ocorre pela atração de profissionais mais bem qualificados, sendo assim, o Fundeb pode ser considerado um passo importante na valorização salarial dos professores, contribuindo para atrair professores mais qualificados.

A partir de 2014, o país passou a ser vítima de uma grande crise política e econômica. Estes fatores desencadearam em pressões da sociedade e em estratégias políticas que desencadearam, no ano de 2016, no impeachment da presidenta Dilma Rousseff. Após deflagrado o impedimento, Michel Temer assume a presidência e traz consigo um governo baseado em outros vieses ideológico, promovendo uma repentina troca de prioridades políticas.

Com Michel Temer no poder, foram promulgadas uma série de Reformas impopulares, criticadas por diversos pesquisadores, dentre as quais cita-se: a Reforma Trabalhista, a PEC do Teto, a Lei da Terceirização etc. A impopularidade destas medidas foi o elemento catalizador para a produção de uma pluralização de embates no âmbito sociopolítico envolvendo os mais variados assuntos do domínio público. Neste turbulento cenário, foi criada também, por instrumento de medida provisória, a Reforma do Ensino Médio.

No que tange ao ensino médio, especificamente, mesmo com todas essas idas e vindas e as evoluções que se teve no campo educacional em geral, essa etapa da educação encontra-se até hoje entre fortes disputas. Como diversos autores do campo da educação sinalizam, esta etapa ainda titubeia na dicotomia entre servir como preparatório para o ensino superior, ou como objeto de formação profissional e encaminhamento para o mercado de trabalho.

Desta forma, como Melo (2016, on-line, grifo nosso) salienta, o Brasil possui “um número relativamente significativo [de jovens] que frequentam este nível de ensino, mas que sequer sabem o seu sentido”, o que contribui para as altas taxas de evasão escolar, diminuição no número de matrículas e a desmotivação dos estudantes. Melo (2016, on-line) sinaliza um outro ponto importante: “independente do seu objetivo e de sua identidade, o ensino médio

brasileiro sempre será um campo fecundo para a implantação de projetos e concepções de Estado e sociedade pelas classes dirigentes que disputam pela hegemonia do poder político”.

Nesse contexto, diversos elementos se articulam e acarretam em uma vulnerabilidade maior do nível médio de ensino do que de outros níveis. O foco das políticas educacionais após a redemocratização do Estado direcionou-se à universalização do ensino fundamental e da alfabetização (ROCHA, 2014). Em seguida, este foco passou para a democratização do acesso e ao fomento orçamentário e infraestrutural do ensino superior (PAULA, 2016). O ensino médio se tornou obrigatório apenas em 2009 com a Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009).

Tudo isto, torna o ensino médio um subsistema de políticas vulnerável a ser formatado a partir das ideologias dos governos que assumem o poder. Ideologias estas que, por vezes, são repletas de contradições. Pois, ao passo que a Constituição sustenta a educação como direito fundamental, que deve ser garantido pelo Estado, vigora de tempos em tempos no campo educacional um tom de esvaziamento da responsabilidade estatal, de apropriação da oferta dos serviços públicos pelo meio privado e do esmaecimento do aspecto democrático das decisões.

Os traços de reprodução de desigualdades por meio da manutenção do *status quo* que marcam historicamente os projetos políticos voltados para a educação brasileira manifestam-se, desta forma, com ainda mais força sobre o subsistema vulnerável do ensino médio. Esse elemento, juntamente à dicotomia entre ensino profissionalizante e ensino propedêutico, dá ao ensino médio um grau de peculiaridade de conflitos no termo das políticas educacionais desenvolvidas em seu escopo. Peculiaridade e vulnerabilidade estas aparentes no processo de discussão e promulgação da Reforma do Ensino Médio.

Toda decisão tomada no âmbito das políticas públicas — conforme as premissas do Modelo de Coalizões de Defesa, que serão apresentadas e discutidas a seguir — é um reflexo das crenças dos atores envolvidos no processo de discussão. Por conta disso, este estudo demonstra-se essencialmente relevante, por procurar compreender as disputas que envolvem a discussão de uma reforma para um campo de políticas públicas tão acirrado quanto o da educação brasileira, e, ainda mais especificamente, quanto o das decisões relativas ao ensino médio, cuja importância e desafios se destacam atualmente no panorama brasileiro.

### 3 O MODELO DE COALIZÕES DE DEFESA

#### 3.1 Origem e Evolução

O *Advocacy Coalition Framework*, difundido com mais força no Brasil a partir dos anos 2000<sup>10</sup> com a alcunha de Modelo de Coalizões de Defesa, tem se apresentado como um ótimo arcabouço teórico para os estudos desenvolvidos no campo das políticas públicas. Suas bases, que transitam entre diversas outras teorias e abordagens, lhe dão sustentação para a iluminação da realidade das políticas públicas e para a contínua evolução e revisão da teoria, realizada por seus principais autores, a partir de seus *insights* e das críticas de seus pares.

Abaixo, seguem as principais publicações que se debruçaram a discutir o MCD.

**Quadro 3.1 – Principais publicações sobre o MCD**

<b>Autor (Ano)</b>	<b>Título</b>
Sabatier (1986)	Top-Down and Bottom-Up Models of Policy Implementation: A Critical Analysis and Suggested Synthesis
Sabatier (1987)	Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework
Sabatier e Jenkins-Smith (1993)	Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach
Sabatier (1998)	The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe
Sabatier e Jenkins-Smith (1999)	The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. IN: Theories of the Policy Process (1. ed.)
Sabatier e Weible (2007)	The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. IN: Theories of the Policy Process (2. ed.)
Weible et al. (2009)	Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework
Weible et al. (2011)	A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue
Jenkins-Smith et al. (2014)	The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research. IN: Theories of the Policy Process (3. ed.)
Jenkins-Smith et al. (2017)	The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. IN: Theories of the Policy Process (4. ed.)

**Fonte:** Adaptado de Jenkins-Smith et al. (2014).

Cada uma destas publicações tem uma representação específica no processo de evolução do MCD. Este *framework*, ou modelo teórico, nasce a partir da tentativa de Sabatier (1986) em dar luz a uma abordagem que conversasse com as duas grandes perspectivas existentes no campo de estudo da implementação de políticas públicas: a perspectiva *top-down* (também conhecida como de 1ª geração), e a perspectivas *bottom-up* (2ª geração)<sup>11</sup>.

Para tanto, após analisar as forças e as fraquezas de cada uma das perspectivas mencionadas, tomando como fonte trabalhos empíricos e teóricos importantes para a área e que fizessem uso declarado de cada uma das perspectivas, Sabatier (1986) argumenta sobre a necessidade de desenvolvimento de uma abordagem teórica híbrida, que pudesse potencializar as vantagens de cada uma das duas perspectivas e, com isto, neutralizar ou amenizar suas limitações.

Apesar disso, cabe citar que o MCD não se atém apenas ao desenvolvimento teórico relativo ao estágio de implementação de políticas públicas. Pelo contrário, ele em si é parte de uma crítica feita às teorias que entendem o processo de *policymaking* (elaboração de políticas)

<sup>10</sup> O primeiro trabalho do Brasil citado é o de Carvalho (2001 *apud* WEIBLE et al., 2009).

<sup>11</sup> Ver sobre essas perspectivas em: Rua e Romanini (2013); Oliveira (2006).

como um conjunto de “estágios heurísticos” — tal como é a abordagem do *Policy Cycle*, conhecida no Brasil como Ciclo de Políticas Públicas. Weible et al. (2009, p. 133, tradução e grifos nossos) ressaltam que:

Uma das limitações da teoria dos processos políticos nas décadas de 1970 e 1980 foi o excesso de confiança nos estágios heurísticos ou no ciclo político (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Em resposta, o MCD foi concebido como uma teoria baseada em subsistemas [unidade de análise], no comportamento político e nas mudanças políticas, o que evita propositalmente uma descrição linear do processo político.

Da década de 90 em diante, o MCD começa a ganhar mais espaço na área. Diversos estudos tomando como base teórica o MCD foram publicados no formato de artigos, capítulos de livros, dissertações e teses tratando sobre os mais variados temas do campo de políticas públicas. De 1987 até 2006, o número de publicações que aplicaram explicitamente o MCD ou algum aspecto específico dele em seus estudos era de 80, incluindo artigos, livros ou capítulos de livros (WEIBLE et al., 2009)<sup>12</sup>; já de 2007 até setembro de 2014, segundo Pierce et al. (2017)<sup>13</sup>, o número foi de 161, contando apenas os artigos.

Quanto ao alcance geográfico da teoria, apesar de ter sido desenvolvida com base no estilo de governo norte-americano, a mesma já foi usada com sucesso diversas vezes para estudar políticas públicas em países europeus (SABATIER, 1998), e em países de todos os continentes a partir do século XXI (WEIBLE et al., 2009).

No trabalho de Capelari et al. (2015) tem-se um balanço das pesquisas nacionais que fizeram uso do MCD. Os autores fizeram um levantamento entre 2000 e 2013 de teses e dissertações que utilizaram o MCD inteiramente ou como parte de seu referencial teórico. Foram encontradas 19 publicações, a partir dos critérios definidos pelos autores, das quais: 7 tratavam sobre meio-ambiente e energia, 3 sobre políticas sociais, 2 sobre políticas econômicas, 2 sobre saúde, 1 sobre políticas na área de ciência e tecnologia, 1 sobre a área de turismo, 1 sobre políticas voltadas à infância, 1 sobre esporte e 1 tratava sobre controle de drogas. Destas dezenove, sete correspondiam a teses e doze a dissertações.

Estes dados demonstram a aceitação e a capacidade que o MCD possui como arcabouço teórico no estudo de políticas públicas em temas variados e em diversos lugares do mundo, se adequando aos diferentes contextos políticos e modelos de governo. Desta forma, é notável a força que o MCD possui e a capacidade que tem de se aprimorar sem perder sua essência.

A seguir se encontra uma explanação sobre os variados elementos que o MCD se propõe a observar, tentando demonstrar a evolução dos conceitos, pressupostos e hipóteses nele definidas para cada uma das categorias sobre as quais se debruça.

### **3.2 Principais Premissas e Hipóteses do Modelo de Coalizões de Defesa**

Desde sua criação na década de 80, o MCD preocupava-se em tratar de diversas questões importantes, porém muitas vezes deixadas de lado nas pesquisas desenvolvidas. O papel dos diversos atores envolvidos com o processo de elaboração de políticas; o papel, a tipologia e a hierarquização dos recursos utilizados; o período de tempo recomendado para uma análise coerente e íntegra; a influência do aprendizado dos atores no processo de elaboração de políticas; de onde partem e como são definidos os objetivos políticos; como os atores se comportam diante de situações distintas, como derrotas e vitórias; etc.

---

<sup>12</sup> Este número foi obtido segundo método expresso pelos autores no artigo citado.

<sup>13</sup> Neste estudo os autores contam apenas o número de artigos com publicação na língua inglesa que fazem uso do MCD (tomando como base alguns critérios usados por eles para a seleção dos artigos).

Desde a obra de Sabatier (1987), em que o MCD passava a ser concretamente abordado e desenvolvido, o número de premissas que fundamentam a teoria tem se expandido. Em Sabatier e Jenkins-Smith (1999) os autores citam que até a obra de 1987 haviam cinco premissas principais. Nesta obra de 1999, mais uma premissa é incluída. Avançando um pouco no tempo, nas obras de Jenkins-Smith et al. (2014 e 2017), tem-se ainda a inclusão de mais uma premissa.

A seguir, apresenta-se o Quadro 3.2 com as diferentes premissas, ou resumo destas, indicando seu período na linha do tempo do desenvolvimento do MCD. As premissas mais atuais de Jenkins-Smith et al. (2014 e 2017) serão utilizadas para basear a estrutura da argumentação que se apresenta adiante.

**Quadro 3.2 – Principais premissas do MCD e sua evolução**

(continua)

<b>Premissas de 1987-1988<sup>a</sup></b>	<b>Premissas de 1999<sup>a</sup></b>	<b>Premissas de 2014-2017<sup>b</sup></b>
“Teorias sobre o processo político ou sobre mudanças políticas precisam dar atenção ao papel da informação técnica neste processo, relativa a magnitude e facetas do problema, suas causas e os prováveis impactos das várias soluções” (p. 118)	“Confiança sobre o subsistema de políticas como a principal unidade de análise agregada” (p. 154)	"O subsistema de políticas é a unidade de análise primária para a compreensão do processo político" (p. 139)
“A compreensão do processo de mudança política — e o papel da informação técnica neste processo — requer uma perspectiva de tempo de uma década ou mais” (p. 118)	“Um modelo de indivíduo baseado (a) na possibilidade de estruturas de metas complexas e (b) capacidades de processamento de informação que são limitadas, e mais importante, envolvem filtros de percepção” (p. 154)	"O conjunto de atores relevantes do subsistema inclui qualquer pessoa que tente regularmente influenciar os assuntos do subsistema" (p. 139)
"[...] a unidade de análise mais útil para a compreensão das mudanças políticas nas modernas sociedades industriais não é uma organização ou programa governamental específico, mas um subsistema (ou domínio) de política" (p. 119)	"Concordância a respeito do aprendizado político como uma importante fonte de mudanças políticas, particularmente nos aspectos secundários [da estrutura do sistema de crenças definida pelo MCD]" (p. 154)	"Indivíduos são limitadamente racionais com habilidades limitadas para processar estímulos, motivados por sistemas de crenças, e propensos a experimentar 'devil shift' [isto é, distorções entre sua percepção de seus oponentes e a realidade]" (p. 139)
"[...] o MCD argumenta que nossa concepção de subsistema de políticas deve ser expandida [para além] da tradicional noção dos 'triângulos de ferro' — limitado a agências administrativas, comitês legislativos e grupos de interesse em um único nível de governo — para incluir duas categorias de atores: (1) jornalistas, pesquisadores e analistas políticos, que executam papéis importantes na geração, disseminação e avaliação de ideias políticas [...], e (2) atores em todos os níveis da atividade governamental: na formulação de políticas e implementação" (p. 119)	"O conceito de coalizões de defesa como um meio de agregar um enorme número de atores de diferentes instituições em múltiplos níveis de governo dentro de um número de unidades gerenciáveis" (p. 154)	“Subsistemas são simplificados pela agregação de atores dentro de uma ou mais coalizões” (p. 140)

**Quadro 3.2 – Principais premissas do MCD e sua evolução**

(conclusão)

Premissas de 1987-1988 <sup>a</sup>	Premissas de 1999 <sup>a</sup>	Premissas de 2014-2017 <sup>b</sup>
"[...] programas/políticas públicas incorporam teorias implícitas sobre como atingir seus objetivos [...] e, assim, podem ser conceituadas da mesma forma que sistemas de crenças. Elas envolvem prioridades de valores, percepções de importantes relações causais, percepções do estado do mundo [...] e percepções/pressupostos a respeito da eficácia de vários instrumentos políticos" (p. 119 e 120)	"Conceptualização tanto do sistema de crenças como das políticas públicas como um conjunto de metas, percepções de problemas e suas causas, e preferências políticas que são organizadas em múltiplos níveis" (p. 154)	"Políticas públicas e programas incorporam teorias implícitas que refletem as crenças traduzidas de uma ou mais coalizões" (p. 141)
	"Coalizões buscam manipular governos e outras instituições para alterar o comportamento das pessoas e condições de problemas em um esforço de implementar seu sistema de crenças" (p. 154)	"Informação técnica e científica é importante para a compreensão das questões do subsistema" (p. 141)
		"Pesquisadores devem adotar uma perspectiva de longo prazo (e.g., dez anos ou mais) para compreender os processos das políticas e as mudanças [ocorridas]" (p. 141)

**Fontes:** Sabatier e Jenkins-Smith, 1999; Jenkins-Smith et al., 2014 e 2017

**Notas:** a. Sabatier e Jenkins-Smith, 1999. b. Jenkins-Smith et al., 2017. Trad. e grifos entre [ ] são nossos.

O MCD foi também influenciado pelas discussões no campo da filosofia da ciência que ocorreram na década de 80. A visão de Lakatos, por exemplo, sobre a estrutura adequada para a evolução de teorias e de suas estruturas analíticas foi um dos pilares do MCD. Nas considerações deste autor, toda teoria ou modelo teórico possui um núcleo duro e elementos auxiliares. Os elementos do núcleo duro seriam compostos de “proposições imutáveis e largamente axiomáticas”, isto é, repletas de certeza e factibilidade; os elementos auxiliares, por sua vez, seriam compostos de “hipóteses que podem ser ajustadas (ou rejeitadas) em resposta a evidências que potencialmente as falsifiquem” (JENKINS-SMITH et al., 2017, p. 136, tradução nossa). Desta categorização, os autores assinalam que estas premissas representam o “*hard core*”, ou núcleo duro, do MCD.

Segue apresentado o Quadro 3.3 com todas as hipóteses do MCD. Este foi desenvolvido tomando como base um quadro apresentado em Sabatier (1998, p. 106).

**Quadro 3.3 – Hipóteses do MCD**

(continua)

<b>1. Hipóteses concernentes às coalizões de defesa</b>	
Hipótese 1.1	“Em grandes controvérsias (isto é, quando as crenças dos núcleos estão em disputa), o alinhamento de aliados e oponentes tenderá a ficar estável ao longo de períodos de uma década ou mais”. (SABATIER, 1987, p. 663).
Hipótese 1.2	“Atores dentro de uma coalizão de defesa mostrarão consenso substancial em questões pertencentes ao núcleo político, porém menos [consenso] nos aspectos secundários”. (SABATIER, 1987, p. 668).
Hipótese 1.3	“Um ator (ou coalizão) desistirá dos aspectos secundários de seu sistema de crença antes de reconhecer fraqueza em seu núcleo político”. (SABATIER, 1987, p. 668).

### Quadro 3.3 – Hipóteses do MCD

(conclusão)

Hipótese 1.4	“As elites dos grupos ideológicos são mais constrangidas na expressão de suas crenças do que as elites dos grupos materialistas”. (SABATIER, 1998, p. 106).
Hipótese 1.5	“Dentro de uma coalizão, agências administrativas defenderão posicionamentos mais moderados do que os seus aliados dos grupos de interesse”. (SABATIER, 1998, p. 106).
<b>2. Hipóteses concernentes à mudança política</b>	
Hipótese 2.1	“Os atributos do núcleo político de um programa governamental em uma jurisdição específica não serão significativamente revisados tão quanto a coalizão de defesa do subsistema que instituiu o programa se mantiver no poder dentro da jurisdição — exceto quando a mudança é imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior”. (SABATIER, 1998, p. 106).
Hipótese 2.2	“Perturbações significativas externas ao subsistema, uma perturbação significativa interna ao subsistema, aprendizagem, acordos negociados, ou alguma combinação destes é uma necessária, mas não suficiente, fonte de mudança nos atributos do núcleo político de um programa governamental”. (JENKINS-SMITH et al., 2017, p. 146).
<b>3. Hipóteses concernentes ao aprendizado político entre coalizões</b>	
Hipótese 3.1	“O aprendizado envolvendo o sistema de crenças é mais provável quando há níveis intermediários de conflito entre as duas [coalizões]. Isso requer que: (a) cada uma tenha recursos técnicos para se engajar num debate; e que (b) o conflito seja entre aspectos secundários do sistema de crenças [de uma coalizão] e os elementos do núcleo [político] de outra [coalizão], ou, alternativamente, entre aspectos secundários importantes dos dois sistemas de crenças”. (SABATIER, 1987, p. 679).
Hipótese 3.2	“Problemas para os quais existem indicadores quantitativos de performance aceitos são mais condutivos para o aprendizado do que aqueles nos quais os indicadores de performance são geralmente qualitativos e bastante subjetivos”. (SABATIER, 1987, p. 680).
Hipótese 3.3	“Problemas envolvendo sistemas naturais [poluição do ar, desmatamento etc.] são mais condutivos para o aprendizado do que aqueles envolvendo sistemas puramente sociais, ou sistemas políticos, porque no primeiro muitas das variáveis críticas não são [fáceis de serem manipuladas estrategicamente por meio de argumentos] e porque a experimentação controlada é mais viável”. (SABATIER, 1998, p. 106, grifo nosso).
Hipótese 3.4	“O aprendizado político entre sistemas de crenças é mais provável quando há um fórum que é: (a) prestigiado o suficiente para forçar profissionais de coalizões diferentes a participarem; e (b) dominado por normas profissionais”. (SABATIER, 1987, p. 679).
Hipótese 3.5	“Mesmo quando a acumulação de informação técnica não muda a visão da coalizão oponente, isto pode ter importante impacto na política — ao menos no curto prazo — por alterar a visão dos <i>policy brokers</i> ”. (SABATIER, 1998, p. 106).

**Fonte:** Sabatier (1987; 1998); JENKINS-SMITH et al. (2017). **Nota:** Traduções e grifos entre [ ] são nossos.

### 3.3 As Categorias do MCD: do “Hard Core” aos Elementos Auxiliares

De modo a tentar explicar cada uma das categorias do MCD e sua evolução durante o tempo, serão tratados separadamente os aspectos do *hard core* da teoria a partir das premissas expostas no Quadro 3.2. E durante a discussão de cada um dos aspectos, será abordado sobre seus respectivos elementos auxiliares e as hipóteses relacionadas, quando houverem.

#### 3.3.1 Os subsistemas de políticas como unidade de análise apropriada

Sabatier critica, desde publicação de 1986, as abordagens de políticas públicas, principalmente a *top-down*, que tomavam como unidade de análise decisões políticas particulares. Isto limitava em grande escala o desenvolvimento de estudos baseados na totalidade das causas que geraram aquela decisão. Para sanar este problema, Sabatier afirmava que o subsistema em que a decisão política analisada estava posta seria a unidade de análise apropriada para o desenvolvimento dos estudos (1ª premissa, vide Quadro 3.2, coluna 3).

Em Sabatier (1986, p. 40, tradução nossa), o autor define que um **subsistema de política** é composto por “atores de uma variedade de organizações privadas que estão ativamente

preocupados com um problema ou questão da política, tal como a educação no ensino médio ou o controle da poluição do ar”.

Em Sabatier (1998), certas considerações começam a ser feitas no que tange ao entendimento dos subsistemas. Por exemplo, é elaborada uma tipologia para a distinção entre duas espécies de subsistemas: subsistemas nascentes e subsistemas maduros. O primeiro tipo corresponderia àqueles subsistemas que ainda estivessem em formação, e os segundos seriam os que existissem por uma década ou mais, e que cumprissem uma lista de quatro aspectos definidos pelos autores (SABATIER, 1998, p. 111 e 114, tradução e grifos nossos):

1. Os participantes se consideram como uma comunidade semiautônoma que compartilha um domínio de especialização.
2. Eles buscam influenciar as políticas públicas dentro daquele domínio durante um longo período de tempo, isto é, de sete a dez anos. Isso decorre da premissa do MCD de que esse intervalo é necessário para fazer uma análise política significativa que possa lidar com a aprendizagem [política] e os impactos do mundo real.
3. Há subunidades especializadas dentro das agências em todos os níveis relevantes do governo para lidar com este tópico. Isto segue o pressuposto de que, na falta de tais unidades, a implementação será excessivamente problemática e as coalizões notarão isto.
4. Há grupos de interesse, ou subunidades especializadas dentro dos grupos de interesse, que consideram este [problema em específico] como o principal tópico político.

Em Weible e Sabatier (2007) é possível ver que a definição de subsistema sofre uma ligeira modificação. Passa-se a pensá-lo também pelo foco na extensão geográfica, deixando de ter a questão dos atores e do assunto discutido como pontos centrais do conceito. Nesta obra, o subsistema de políticas é definido como “uma área da política que é geograficamente limitada e engloba participantes políticos de todos os níveis de governo, múltiplos grupos de interesse, instituições de pesquisa, e a mídia” (WEIBLE e SABATIER, 2007, p. 124 *et seq.*, tradução nossa). Em Sabatier e Weible (2007), os autores informam que os subsistemas são estruturas compostas por duas dimensões: uma que é substantiva/funcional (relacionada à pauta principal dos atores dentro daquele subsistema); e outra que é territorial.

Esta preocupação com os termos geográficos que afetam a composição do subsistema nasce principalmente de uma série de pesquisas desenvolvidas sobre políticas direcionadas a um importante lago dos Estados Unidos: o lago Tahoe. Este lago é bastante popular pelo alto grau de transparência de suas águas, além de já ter sido sede de eventos importantes como as Olimpíadas de Inverno em 1964. Questões relacionadas principalmente ao uso do solo de seus arredores marcam disputas ocorridas no campo das políticas públicas.

O ponto relevante deste caso é que o lago está situado entre o estado de Nevada e Califórnia, o que dificulta ainda mais a articulação e a coordenação das discussões e decisões, dado que o número de jurisdições e atores envolvidos com o caso é ainda maior do que o comum (WEIBLE e SABATIER, 2007).

Um outro elemento interessante relacionado aos subsistemas é a possibilidade de que eles emergem de dentro de outros subsistemas pré-existentes, sendo desta forma, *sub-subsistemas*. Como exemplo disto, Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 137, tradução e grifos nossos) citam que “nos EUA, por exemplo, o subsistema completamente desenvolvido [isto é, maduro] de controle de poluição automotiva tem sido aninhado dentro do subsistema de poluição do ar desde o início dos anos 70”.



A 2ª das premissas apresentadas (Quadro 3.2, coluna 3) pode ser aportada também dentro deste tópico da importância dos subsistemas como unidade analítica apropriada. Esta premissa diz respeito à necessidade de que se incluam nos estudos os pontos de vista dos mais diversos atores, independentemente da área a que pertençam, ou com quais recursos e propriedades atuem no campo político. O critério para definição dos atores que serão incluídos no subsistema pesquisado é dado pela validação de se estes procuram, de forma ativa e regular, influenciar os assuntos daquele subsistema (JENKINS-SMITH et al., 2017).

Na primeira definição de subsistemas apresentada anteriormente — a de Sabatier (1986, p. 40, tradução e grifos nossos) — esta premissa já estava posta: “[...] atores de uma **variedade de organizações públicas e privadas** [...]”. Este elemento é derivado dos pontos fortes apontados por Sabatier (1986) nos estudos que utilizavam a abordagem *bottom-up*. Desta forma, em pesquisas que utilizem o MCD como referencial teórico, é interessante que todos os atores que procuram e tem recursos para, de alguma forma, influenciar as políticas desenvolvidas no subsistema analisado, sejam incluídos no estudo.

### 3.3.2 Sistemas de crenças, racionalidade limitada e “devil shift”

Uma das grandes contribuições e inovações do MCD está no modo como este se dedica a compreender o processo político pela dimensão do comportamento dos atores que executam seus diferentes papéis durante este processo<sup>14</sup>, isto é, que o puxam do mundo das ideias para a realidade dos fatos. Isto está posto na 3ª premissa (Quadro 3.2, coluna 3), a qual estipula que os indivíduos possuem limitações em sua racionalidade e, conseqüentemente, limitações em suas habilidades para o processamento de estímulos variados recebidos; além do que, são motivados com base em seus sistemas de crenças e propensos a praticar “*devil shift*” — termo que será explicado adiante (JENKINS-SMITH et al., 2014 e 2017).

Um dos principais pontos de partida para a composição da ideia de sistema de crenças do MCD é a premissa de que os indivíduos são constituídos por uma racionalidade limitada (SABATIER, 1987, p. 665). Estas considerações oriundas de Herbert Simon, Daniel Kahneman e Amos Tversky, parte de estudos entre áreas do conhecimento, como: economia e psicologia (SBICCA, 2014).

A ideia destes autores, com a qual Sabatier e os demais autores do MCD corroboram, é de que os indivíduos atuam numa realidade com alto índice de complexidade e possuem, inerentemente, variadas limitações cognitivas. Apesar de serem orientados por suas metas pessoais, não há clareza na definição de como agem para alcançá-las. E isto, somado às suas limitações para o processamento de estímulos (como informações e experiências), efetiva-se ainda mais como óbice ao desenvolvimento de racionalidade plena.

Sbicca (2014) informa que, dadas as limitações cognitivas dos indivíduos, estes agem por meio da definição de heurísticas; isto é, “regras que simplificam a tomada de decisão” (SBICCA, 2014, p. 580). Estas heurísticas podem muito bem ser traduzidas dentro do espaço teórico do MCD nos sistemas de crenças. Isto é, limitados racionalmente e com habilidades cognitivas restritas, os indivíduos se baseiam em seus sistemas de crenças para tomarem ou refletirem sobre suas decisões.

Esta ideia das heurísticas combinada com a premissa do MCD que diz que os atores dos subsistemas de políticas se agregam em coalizões a partir do compartilhamento de crenças, leva a conclusão de que existem as heurísticas do nível do ator e do nível das coalizões, e que entre estas pode haver tanto consenso quanto certo resíduo de conflito. O que é corroborado pela

---

<sup>14</sup> Desde a obra de 1986, Sabatier já demonstrava sua preocupação com relação a identificação da variável que agregava os diversos atores em um grupo conciso com atuação coordenada na arena de disputas políticas.

hipótese 1.2 (vide Quadro 3.3): “atores dentro de uma coalizão de defesa mostrarão consenso substancial em questões pertencentes ao núcleo político, porém menos [consenso] nos aspectos secundários” (SABATIER, 1987, p. 668, tradução e grifos nossos).

Um dos efeitos, discutidos pelos autores do MCD, decorrentes destas limitações é o que se convencionou chamar de “*devil shift*”. Este termo e seu pressuposto vem sendo discutido desde a obra de Sabatier de 1987 citada no Quadro 3.1, tendo sido o termo desenvolvido em Sabatier et al. (1987). A ideia do “*devil shift*” pode ser resumida pelas seguintes hipóteses:

1. Os atores irão impugnar os motivos e/ou a razoabilidade de seus oponentes enquanto percebem a si mesmos como pessoas razoáveis que atuam em preocupação com o bem-estar público [autolegitimação];
2. Os atores avaliarão o comportamento de seus oponentes em termos mais severos do que a maioria dos membros da comunidade de políticas, enquanto avaliam seu próprio comportamento em termos mais favoráveis [autolegitimação];
3. Os atores perceberão que seus oponentes são mais influentes, e perceberão eles mesmos como menos influentes do que a maioria dos membros de sua comunidade política [superestimação dos oponentes e autossubestimação];
4. O montante de distorção (ou “*devil shift*”) está correlacionado com a distância entre as crenças de um ator e as de seus oponentes. (SABATIER et al., 1987, p. 451, grifo nosso)

Estas considerações são baseadas em um grande conjunto de teorias, como é citado por Sabatier et al. (1987). No estudo aqui apresentado, como ainda não existe uma tradução para o termo “*devil shift*” em trabalhos em língua portuguesa, convencionou-se traduzi-lo como “viés de antagonização”, ou apenas “antagonização”<sup>15</sup>. Esta definição se relaciona aos próprios efeitos do fenômeno: as percepções dos atores e das coalizões, por estarem informadas por uma racionalidade limitada e baseada em suas próprias crenças sistematizadas, estão sempre imbricadas numa realidade dicotômica e antagonista entre a sua própria cosmovisão e aquela que é defendida em oposição pelos que são compreendidos como seus oponentes.

Fischer et al. (2015, tradução e grifos nossos) complementam ainda mais o campo de estudos sobre o efeito desta antagonização com as seguintes hipóteses confirmadas em seu estudo:

1. Partidos políticos e grupos de interesse são mais afetadas pelo “viés de antagonização” do que atores estatais [isto é, órgãos políticos e administrativos de dentro do governo] (p. 6);
2. Atores com mais poder são mais afetados pelo “viés de antagonização” do que atores com menos poder (p. 7);
3. O “viés de antagonização” é mais forte em processos que lidam com conflitos socioeconômicos do que em processos lidando com outros tipos de conflitos (p. 8).

Neste tópico, cabe também a discussão da 5ª premissa do MCD (vide Coluna 3 do Quadro 3.2). Concernente a esta, corroborando Pressman e Wildavsky (1973), Sabatier (1986) salienta que um dos aspectos importantes para o estudo de políticas públicas é que toda política incorpora em si uma teoria causal de forma implícita. Os atores que defendem uma política com a argumentação pautada em determinada teoria causal assumem que, ao seguir determinados

---

<sup>15</sup> Segundo o Dicionário Aulete: antagonização é a ação de antagonizar, que seria correspondente a “opor-se (contínua e sistematicamente) a algo ou alguém”.

pressupostos e cumprir certos requisitos, será alcançada a mudança social desejada, para a qual a existência daquela política se propõe.

A estrutura destas “teorias causais implícitas” é pensada de forma prévia no trabalho de 1986, e posteriormente mais claramente elaborada por Sabatier (1987). O autor estabelece que estas “teorias causais implícitas” seriam um reflexo do sistema de crenças dos diferentes grupos de atores dentro dos diversos subsistemas de políticas.

Os grupos de atores teriam, desta forma, seus sistemas de crenças, e tentariam influenciar as políticas fazendo uso dos recursos que possuem para que seus interesses pudessem ser postos em prática<sup>16</sup>. Com isto, o sistema de crenças dos atores vitoriosos nesta disputa seria, de certo modo, replicado na política pública; isto é, a política pública seria em si, um derivado pragmático do sistema de crenças daqueles atores. Portanto, a mesma estrutura do sistema de crenças dos grupos de atores bem-sucedido nesta empreitada caberia também como elemento ontológico das políticas de um subsistema.

Esta estrutura do sistema de crenças de Sabatier é deveras influenciada pelas ideias de Lakatos, já antes mencionadas. Sabatier (1986) afirma que há um “*hard core*” de crenças e uma outra dimensão periférica de elementos secundários. Em 1987, Sabatier define que haveriam três dimensões nesta estrutura: o núcleo duro, o qual ele denomina de “*deep core*” (núcleo profundo); o “*policy core*” (núcleo político); e os aspectos secundários.

Segundo o autor (SABATIER, 1987, p. 666, tradução nossa): o núcleo profundo seria composto de “axiomas normativos e ontológicos fundamentais, os quais definem uma filosofia pessoal subjacente”; o núcleo político, por sua vez, seria composto de “estratégias básicas e posicionamentos políticos para atingir as crenças do *deep core* no subsistema/área de política em questão”; e, por último, os aspectos secundários compreenderiam “uma multiplicidade de decisões instrumentais e pesquisas de informação necessárias para implementar o *policy core* naquela área específica da política”. Esta estrutura estaria arranjada de modo que do núcleo profundo aos aspectos secundários a dificuldade de abertura a mudanças fosse diminuindo; isto é, o núcleo profundo seria muito mais resistente a mudanças do que os aspectos secundários.

Ainda relacionado ao estudo das crenças no Modelo de Coalizões de Defesa, a partir dos diversos estudos empíricos desenvolvidos pelos próprios autores do MCD e das análises de estudos de demais pesquisadores, chegou-se à conclusão de que os atores que formam as coalizões poderiam ser classificados em dois tipos, segundo o perfil de suas crenças: ideológicos (*purposives*) ou materialistas (*materials*) (conforme tradução produzida neste estudo).

O grupo materialista, para Sabatier (1998), seria formado por atores que buscam prioritariamente maximizar seus ganhos após os conflitos, além de participar da coalizão com a condição de garantir certo nível de autonomia para suas decisões. Já o grupo ideológico, estaria mais preocupado na promoção do bem-estar coletivo. Além disso, seria o grupo sob o qual o efeito do “viés de antagonização” seria mais forte, devido ao fato de este tipo de atores tenderem à autopercepção de que eles seriam Davis lutando contra Golias — conforme metáfora utilizada por Sabatier (1998).

Desta classificação, surgiu a hipótese 1.4 (vide Quadro 3.3): “as elites dos grupos ideológicos são mais constrangidas na expressão de suas crenças do que as elites dos grupos materialistas” (SABATIER, 1998, p. 106, tradução nossa). A ideia dos autores é de que os grupos materialistas possuem crenças menos abstratas do que os grupos ideológicos, pois

---

<sup>16</sup> Salienta-se que tanto os recursos que os atores decidem utilizar quanto seus interesses derivam também de suas crenças.

direcionam seus esforços para interesses operacionais como aumento de lucro ou expansão de suas parcelas de mercado (*market share*), isto é, tem objetivos mais tácitos (SABATIER, 1998).

Todos estes pontos apresentados ajudam a complementar os aspectos teóricos do MCD relacionados ao sistema de crenças e ao modelo de indivíduo. Aspectos que contam para o alto grau de inovação do MCD no estudo de políticas públicas.

### 3.3.3 Coalizões de defesa

Este tópico está diretamente relacionado a 4ª premissa (Coluna 3, Quadro 3.2), a qual exprime uma das ideias centrais do MCD de que agregar os atores em grupos facilita o escrutínio dos pesquisadores. Esta agregação é também fruto da própria realidade da arena de políticas públicas, em que os atores se unem em grupos e coordenam suas atividades.

No MCD, diferentemente da maioria das teorias que o precedem, a potencialização das capacidades individuais, através do compartilhamento mútuo com outros atores, não é tomada como o elemento motivador para a formação dos grupos de atores. Refletindo sobre estas teorias, Sabatier (1987) denomina estes grupos formados a partir do interesse como “*coalitions of convenience*”, isto é, coalizões de conveniência.

Diferente destas coalizões de conveniência, os grupos de atores denominados como coalizões de defesa dentro do MCD são “pessoas de uma variedade de posições (eleitos e oficiais de agências, líderes de grupos de interesse, pesquisadores) que compartilham um sistema de crenças particular [...] e que mostram um grau não trivial de atividade coordenada durante o tempo” (SABATIER, 1987, p. 660, tradução e grifos nossos). Este “grau não trivial de atividade coordenada durante o tempo” está relacionado com a ideia do MCD de que os atores que aderem a uma das coalizões de defesa tendem a permanecer um bom tempo dentro destas<sup>17</sup>, o que não ocorre nas coalizões de conveniência, que sofrem com alterações constantes de atores.

Em Jenkins-Smith et al. (2017), o termo “coalizão de defesa” é definido como “atores compartilhando crenças do núcleo político que coordenam suas ações de uma maneira não trivial para influenciar o subsistema da política [sobre o qual atuam]” (JENKINS-SMITH et al., 2017, p. 147, tradução e grifos nossos). Esta especificação quanto às crenças do núcleo político deriva da consideração feita desde Sabatier (1998) de que as crenças do núcleo político funcionam como uma espécie de “cola” entre os atores dentro da coalizão, pelo fato de estas crenças “representarem compromissos normativos e empíricos básicos de dentro do domínio de especialização [dentre estes atores]” (SABATIER, 1998, p. 103, tradução e grifos nossos).<sup>18</sup>

Isto é, as crenças do núcleo político são as que possuem maior relação com os elementos do subsistema, o que as tornam as mais tácitas<sup>19</sup>. Tomando o fato de que, dentro o núcleo político e os aspectos secundários, o primeiro é o que possui menor suscetibilidade a mudanças,

---

<sup>17</sup> Apesar de questões relacionadas a deserção de atores das coalizões de defesa terem sido discutidas em trabalhos empíricos mais recentes.

<sup>18</sup> Jenkins-Smith et al. (2017) citam que diversos estudos têm se debruçado a tentar comprovar se é realmente o compartilhamento de crenças o componente que une os atores dentro das coalizões (conceito denominado de “hipótese de homofilia de crença”). E existem também estudos que tentam provar que não é o compartilhamento de crenças que une os atores, mas sim fato de se ter opositores em comum (processo de antagonização).

<sup>19</sup> Sabatier e Jenkins-Smith (1999) consideram ainda que, dentro do núcleo político, os elementos relacionados ao “*policy core policy preferences*” demonstram ser os mais proeminentes neste aspecto de união de atores. Os autores decidiram criar esta categoria dentro do núcleo político com base em estudos que mostraram que algumas destas “preferências políticas básicas” são tangentes a todo o escopo do subsistema de política, possuem destaque e são muitas vezes as fontes principais de conflitos de longo-prazo entre as coalizões.

tem-se uma tendência de que os atores ao compartilharem principalmente as crenças deste núcleo se mantenham dentro das coalizões por extensos períodos de tempo.

Apesar desta tendência à estabilidade dos atores dentro das coalizões, existe uma questão discutida mais recentemente: a deserção de determinados atores de suas coalizões. Sobre isto, (Jenkins-Smith et al., 2017, p. 148, tradução e grifos nossos) salientam que:

Analistas tem documentado uma variedade de razões para deserção ou mudança na composição das coalizões, tais como atores extremistas da coalizão desertando para prevenirem-se da adoção de políticas “balanceadas” [...]; grandes eventos internos ou externos que levam a alterações na lealdade, especialmente eleições [...]; e decisões estratégicas por atores das coalizões para atingirem objetivos políticos de curto prazo.

Destarte, a questão da deserção ressalta uma demanda em aberto para estudos futuros sobre o MCD. Ela pode ser vinculada ainda com uma classificação feita em Sabatier e Jenkins-Smith (1999), que categoriza os atores dentro das coalizões tomando como variável independente o envolvimento destes atores com os componentes do subsistema de política em que estão presentes e relacionando esta variável à aderência dos atores à coalizão na qual estão agrupados. Desta forma, os atores podem ser classificados como regulares ou periódicos. Os regulares seriam aqueles que “estão envolvidos em praticamente todas as questões” do subsistema; e os periódicos<sup>20</sup> seriam os que “estão envolvidos só em um distinto subconjunto de tópicos” (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999, p. 137, tradução nossa).

Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 37, tradução nossa e grifo do original) exemplificam esta classificação da seguinte maneira:

Nos EUA, por exemplo, o subsistema de transporte parcialmente sobrepõe-se com o subsistema de controle de poluição automotiva em questões tais como controle de planos de transporte (*e.g.*, esforços para reduzir milhas viajadas de veículos). Mas os atores do controle de transporte estão envolvidos apenas em um *subconjunto* de toda a gama de questões do controle de poluição automotiva.

Sendo o tópico das coalizões de defesa um dos elementos mais substanciais dentro do arcabouço do MCD, os autores têm desenvolvido e revisado com o tempo uma série de hipóteses relacionadas diretamente a ele. A hipótese 1.1 (vide Quadro 3.3) diz o seguinte: “em grandes controvérsias (isto é, quando as crenças dos núcleos estão em disputa), o alinhamento de aliados e oponentes tenderá a ficar estável ao longo de períodos de uma década ou mais”<sup>21</sup> (SABATIER, 1987, p. 663, tradução nossa).

Na hipótese 1.2, considera-se que: “atores dentro de uma coalizão de defesa mostrarão consenso substancial em questões pertencentes ao núcleo político, porém menos nos aspectos secundários” (SABATIER, 1987, p. 668, tradução nossa). E a hipótese 1.3 é a de que: “um ator (ou coalizão) desistirá dos aspectos secundários de seu sistema de crença antes de reconhecer fraqueza em seu núcleo político” (SABATIER, 1987, p. 668, tradução nossa). Isto é, os atores realizarão mudanças nos aspectos secundários de suas crenças para tentar evitar a necessidade de alterações dentro das crenças de seu núcleo político.

Como a hipótese 1.4 já foi discutida anteriormente, seguir-se-á para a discussão da próxima hipótese. Na hipótese 1.5, afirma-se que: “dentro de uma coalizão, agências administrativas defenderão posicionamentos mais moderados do que os seus aliados dos grupos de interesse” (SABATIER, 1998, p. 106, tradução nossa).

---

<sup>20</sup> Também denominados como “auxiliares” em Jenkins-Smith et al. (2017).

<sup>21</sup> Sabatier (1998, p. 114) salienta que as “grandes controvérsias” sobre as quais esta hipótese trata estão relacionadas apenas a subsistemas de política maduros (categoria já explicada no tópico anterior).

Quanto a esta última hipótese, cabe uma melhor explicação. Sabatier e Jenkins-Smith (1999) expõem a seguinte dicotomia com a qual as agências administrativas precisam lidar. Por um lado, é assumido no MCD que as agências administrativas possuem missões relacionadas às coalizões de defesa na qual se enquadram, e, portanto, tomam medidas que beneficiem até certo ponto sua coalizão. Porém, por outro lado, a maioria destas agências possui laços com outros atores que possuem, muitas vezes, visões políticas divergentes da visão da agência e da coalizão a qual ela se vincula. No entanto, estes atores podem ser importantes fontes de dinheiro e autoridade legal, deste modo a manutenção da saúde da relação com eles torna-se um componente estratégico para estas agências.

Isto, entretanto, ocorre com menos força no que diz respeito aos grupos de interesse, muitos dos quais são financiados principalmente por contribuições de seus próprios membros. O que, por sua vez, possibilita a adoção de posicionamentos mais extremos com relação a outros atores que discordem de suas visões (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999, p. 129 e 130).

Uma outra hipótese que decidiu-se aninhar dentro deste tópico relacionado à discussão do conceito e das reflexões sobre as coalizões de defesa, é a seguinte:

[...] atores que compartilham crenças do núcleo político são mais propensos a se envolver em coordenação de curto prazo se eles (1) interagem repetidamente, (2) experimentam custos relativamente baixos de informação, e (3) acreditam que há políticas que, enquanto não afetam cada ator de modo similar, ao menos tratam cada um de forma justa (SABATIER, 1998, p. 116, tradução nossa).

Esta hipótese tangencia a questão da coordenação e dos possíveis conflitos entre atores dentro das coalizões no curto-prazo. Ela foi criada como resposta às críticas feitas por alguns autores mencionados por Sabatier (1998), principalmente Schlager<sup>22</sup>, que diziam respeito a negligência do MCD no trato da possibilidade de conflito entre atores.

Uma hipótese análoga a esta, e que alinha a discussão da coordenação em curto-prazo com questões relacionadas aos recursos das coalizões e ao “viés de antagonização”, é a elaborada por Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 140, tradução nossa): “atores que compartilham as crenças do núcleo político são mais prováveis de se engajar em coordenação de curto-prazo se eles virem seus oponentes como (a) muito poderosos e (b) muito prováveis de impor custos substanciais sobre eles se os vencerem”<sup>23</sup>.

Sabatier (1998) e Sabatier e Jenkins-Smith (1999), procuram demonstrar com estas hipóteses que interações regulares, baixo custo de informação e justiça nas decisões da coalizão de implementação ou pleito de determinadas políticas são elementos que contribuem para a coordenação dos atores no curto prazo. Sabatier e Jenkins-Smith (1999) salientam também que há mais problemas deste tipo em grupos materialistas do que em grupos ideológicos (classificação já discutida anteriormente).

Nesta obra de 1999, Sabatier e Jenkins-Smith expõe também uma segunda hipótese sobre a coordenação dos atores, agora no longo-prazo, elaborada por Schlager (1995 *apud* SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999, p. 139, tradução nossa):

[...] coalizões são mais propensas a persistirem se (1) os principais favorecidos dos benefícios que uma coalizão produz são claramente identificados e são membros da coalizão, (2) os benefícios recebidos pelos membros da coalizão estão relacionados

---

<sup>22</sup> Inclusive Sabatier e Jenkins-Smith (1999) nomeiam as hipóteses relacionadas a coordenação de *Schlager Coordination Hypothesis*.

<sup>23</sup> Esta hipótese só é citada novamente, dentre as obras lidas, em Weible et al. (2009) e depois não mais. Inclusive até 2009, não havia sido testada em nenhum dos estudos analisados por Weible et al. (2009).

aos custos de manutenção de cada membro, e (3) membros da coalizão monitoram as ações uns dos outros para garantir a conformidade.

Contudo, os autores consideram que esta hipótese em particular não pode ser inserida no *corpus* teórico do MCD sem revisões, pois iria de encontro ao modelo de indivíduo do MCD, no qual entende-se que não são os aspectos de autointeresse, como a diminuição de custos e benefícios conquistados que formam e mantém uma coalizão unida; mas sim o compartilhamento de crenças.

Esta hipótese, no entanto, não é simplesmente descartada pelos autores. Para a discussão dos elementos que sustentam a coordenação em longo prazo, Sabatier e Jenkins-Smith (1999) corroboram com a classificação de *coordenação fraca* e *coordenação forte* elaborada, segundo os autores, no trabalho de Zafonte e Sabatier (1998 *apud* SABATIER E JENKINS-SMITH, 1999).

Para estes, segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 140, tradução e grifos nossos), a *coordenação forte* depende “do desenvolvimento de um plano de ação comum, a comunicação deste plano para membros potenciais da coalizão, o monitoramento da conformidade dos membros [com as crenças da coalizão], e a imposição de sanções para a não conformidade”. Por outro lado, na *coordenação fraca* entre atores de uma coalizão, apesar de esta levar em conta também questões como monitoramento, compartilhamento de crenças e alinhamento de comportamentos, não existe um plano de ação comum formalizado pelo qual os atores guiam suas ações (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999).

Em Sabatier e Weible (2007, p. 197), os autores informam também que a *coordenação fraca* possui custos mais baixos do que a forte. Pelo aspecto da descentralização e da menor delimitação das ações dos atores, a *coordenação fraca* pode reduzir a ameaça de livres iniciativas dos atores, pois os atores se sentirão menos pressionados do que se tivessem que seguir rigidamente um plano de ação comum, como definido na *coordenação forte*. Os autores afirmam também que a *coordenação fraca* pode ser utilizada como estratégia pelas coalizões para a relação com membros que encontram impedimentos legais para a aderência formal àquela coalizão.

Cabe ressaltar que, como esta questão da coordenação é recente, pertence aos aspectos auxiliares do MCD e possui poucos estudos empíricos que se debruçaram sobre ela diretamente. Ela volta a ser mencionada e brevemente discutida, dentre os principais estudos citados no Quadro 3.1, apenas nas obras de Jenkins-Smith et al. de 2014 e 2017.

Um outro ponto que é válido ser citado dentro deste tópico é a classificação que Sabatier faz, desde o trabalho de 1987, entre coalizões minoritárias e majoritárias dentro de um subsistema. Em Jenkins-Smith et al. (2017), os autores reforçam esta classificação citando que enquanto alguns subsistemas tem um contexto de lutas constantes com certa paridade entre o grau de poder das coalizões, em alguns ocorre de uma coalizão conquistar muito espaço (tornando-se majoritária), espaço este que em parte pertencia a outras coalizões, que acabam por se tornar minoritárias dentro do subsistema.

Com esta última menção, conclui-se a discussão sobre os pontos relacionados ao tópico das coalizões de defesa. A discussão que se seguirá no próximo tópico diz respeito à 6ª e 7ª premissas do MCD (Quadro 3.2, coluna 3).

### **3.3.4 Importância da perspectiva temporal, aprendizado e mudanças políticas**

Neste tópico, será discutido a respeito de três termos do MCD: a necessidade percebida em estudar os subsistemas por um período extenso de dez anos ou mais; o aprendizado como um dos principais elementos orientadores das mudanças políticas; e os dois tipos de mudança

política, segundo a classificação do MCD, além dos respectivos critérios e percursos que as precedem.

O primeiro destes termos, está exposto na 7ª premissa do MCD. No artigo de 1986 sobre o Modelo, Sabatier cita alguns estudos que falharam em suas análises por conta de não analisarem no longo-prazo seus objetos de estudo. O autor afirma que: “o período de tempo relativamente curto (4-5 anos) utilizado na maioria dos estudos de implementação não só levou a julgamentos prematuros relacionados a falha nos programas, mas também perdeu alguns aspectos importantes do processo político” (SABATIER, 1986, p. 38).

Diversas obras sobre o MCD citam que a ideia de pautar as pesquisas em dados relativos a um período de 10 anos ou mais tem relação com a *enlightenment function*, isto é, a função iluminista das pesquisas das ciências sociais; conceito de Carol Weiss (1977). Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 118, tradução e grifos nossos), corroborando com Weiss (1977), argumentam que, produzir análises de políticas públicas com foco no curto prazo é limitador, pois estas pesquisas têm a capacidade de “alterar os sistemas de crenças dos formuladores de políticas ao longo do tempo”. E, segundo eles, não seria possível captar as crenças e promover estudos capazes de alterar o sistema de crenças dos formuladores em pesquisas com esta perspectiva temporal.

Em Jenkins-Smith et al. (2014 e 2017), esta questão sobre a necessidade de uma visão de longo-prazo das análises que utilizam o MCD como referencial teórico é melhor explicada em termos metodológicos. Os autores salientam que o longo-prazo é realmente importante, dado que, pelo fato de as políticas públicas se apresentarem como *continua*, diversos aspectos relacionados a elas devem ser observados a partir de vastos espaços de tempo, para a busca de padrões e testes de hipóteses.

Entretanto, eles informam que esta premissa não precisa ser incorporada literalmente em todo tipo de pesquisa efetuado. Em algumas questões de pesquisa distintas, o foco pode estar direcionado à análise de eventos ocorridos no curto-prazo que podem alterar as estratégias imediatas das coalizões. Desta forma, esta premissa estaria intrinsecamente relacionada à importância de compreender os movimentos do subsistema numa perspectiva temporal, através da observação dos diversos vetores de força que incidem no campo, os quais figuram os esforços das coalizões de influenciarem o domínio de políticas públicas em que estão interessadas.

Aqui é possível enquadrar também a 6ª premissa do MCD (Quadro 3.2, coluna 3). Nela, menciona-se a importância que a informação técnica e científica possui para a compreensão dos assuntos que permeiam o subsistema de política específico estudado. Esta premissa corrobora com a ideia de um dos principais aspectos auxiliares do MCD: a ideia de que as alterações ocorridas dentro dos subsistemas de políticas públicas muitas vezes decorrem do aprendizado dos atores que influenciam o subsistema.

Nas obras do MCD, o aprendizado político é tratado pelo termo *policy-oriented learning*. Sabatier (1986, p. 43-44, tradução e grifos nossos) informa que este termo se refere às “alterações de pensamento ou comportamento relativamente duradouras [dos atores], as quais resultam da experiência e estão relacionadas com o resultado ou revisão de objetivos políticos”. Conclui-se, então, que a aprendizagem pode suscitar novas questões importantes para o subsistema, e também levar a renovações do sistema de crenças das coalizões e dos atores dentro delas.

Três fatores principais compõem o conteúdo do aprendizado dos atores políticos: (1) os resultados e impactos dos embates políticos entre as coalizões dentro do subsistema; (2) percepções relacionadas a dinâmicas externas; (3) o aumento do nível de conhecimento dos



atores quanto aos parâmetros do problema, no qual estão focados, e os fatores que afetam estes parâmetros. O processo de aprendizagem por sua vez decorre da integração entre estes três fatores e as crenças que compõem o sistema de crenças da coalizão dos atores (SABATIER, 1987).

Os autores elaboraram algumas hipóteses importantes para o MCD, com relação ao *policy-oriented learning*. Na hipótese 3.1 (vide Quadro 3.3), em que se aborda as condições de aprendizado entre coalizões, diz-se que (SABATIER, 1987, p. 679, tradução e grifos nossos):

O aprendizado envolvendo o sistema de crenças é mais provável quando há níveis intermediários de conflito entre as duas [coalizões]. Isso requer que: (a) cada uma tenha recursos técnicos para se engajar num debate; e que (b) o conflito seja entre aspectos secundários do sistema de crenças [de uma coalizão] e os elementos do núcleo [político] de outra [coalizão], ou, alternativamente, entre aspectos secundários importantes dos dois sistemas de crenças.

Quanto a essa possibilidade de aprendizagem entre coalizões, Jenkins-Smith et al. (2017) informam que uma série de estudos recentes utilizando o MCD vêm demonstrando que o aprendizado tem mais probabilidade de ocorrer em casos em que as situações em pauta são tratáveis, possuem níveis de conflito intermediários e existe informação técnica e científica a respeito do tema disponível para as coalizões.

Na hipótese 3.2 (vide Quadro 3.3) exprime-se que: “problemas para os quais existem indicadores quantitativos de performance aceitos são mais condutivos para o aprendizado do que aqueles nos quais os indicadores de performance são geralmente qualitativos e bastante subjetivos” (SABATIER, 1987, p. 680, tradução nossa).

Nesta mesma linha sobre contextos propícios para o aprendizado dos atores, na hipótese 3.3 diz-se que: “problemas envolvendo sistemas naturais são mais condutivos para o aprendizado do que aqueles envolvendo sistemas puramente sociais, ou sistemas políticos, porque no primeiro muitas das variáveis críticas não são em si mesmas [fáceis de serem manipuladas estrategicamente por meio de argumentos] e porque a experimentação controlada é mais viável” (SABATIER, 1998, p. 106, tradução e grifos nossos). Isto é, a passividade e a possibilidade de experimentação controlada nas questões associadas a sistemas naturais, segundo o autor, possibilitariam o maior grau de aprendizagem dos atores.

Na hipótese 3.4 é afirmado que: “o aprendizado político entre sistemas de crenças é mais provável quando há um fórum que é: (a) prestigiado o suficiente para forçar profissionais de coalizões diferentes a participarem; e (b) dominado por normas profissionais” (SABATIER, 1987, p. 679, tradução nossa). Sobre esta hipótese em específico cabe tratar um pouco mais.

Sabatier (1987) afirma que um segundo tipo de contexto em que as coalizões aprenderiam entre si seria com a existência de um fórum profissional, no qual membros das coalizões rivais se encontrariam e debateriam suas ideias. Ele considera que, nesta condição de troca de informações científica e tecnicamente baseadas, haveria também um estímulo de participação dos membros das coalizões buscando credibilidade profissional com seus pares. Além disso, um debate estruturado nos moldes científicos suscitaria pressupostos metodológicos sérios, e com isto a eliminação de dados inválidos ou puramente ideológicos. O que, por sua vez, acarretaria com o passar do tempo na convergência dos pontos de vista com relação ao problema tratado e as possíveis soluções para este.

Seguindo com a apresentação das hipóteses atinentes ao aprendizado, a hipótese 3.5 (vide Quadro 3.3) sustenta o seguinte: “mesmo quando a acumulação de informação técnica não muda a visão da coalizão oponente, isto pode ter importante impacto na política — ao menos no curto prazo — por alterar a visão dos *policy brokers*” (SABATIER, 1998, p. 106).



papel, basta que tenham legitimidade e liderança sobre os seus pares. Desta forma, o alto grau de influência destes agentes é capacidade essencial para que cumpram seus papéis. Cabe citar também que, apesar do entendimento de que estes agentes seriam relativamente neutros, muitos deles podem ter uma inclinação política, o que, ainda assim, não invalidaria o seu encargo de buscar um acordo razoável entre as partes (SABATIER, 1987).

Para a conclusão da discussão dos aspectos intrínsecos ao aprendizado, vale também a demonstração de uma ilustração de Sabatier (1987, p. 673) na qual é exposto um modelo básico de interações analíticas entre as coalizões; interações estas que fomentam a busca por informações e o subsequente aprendizado das coalizões, além de servir também para facilitar a demonstração dos conflitos entre as coalizões no tempo. O modelo consta na Figura 3.1.

Estas interações, segundo Sabatier (1987, p. 672 *et seq.*) são refletidas em três efeitos primordiais: (1) aprimoramento da compreensão das variáveis importantes do próprio sistema de crenças por parte de uma coalizão — ou ainda do sistema de crenças de outra coalizão — como elemento estratégico para a garantia de sua sobrevivência ou de sua vitória nas disputas travadas nestas interações; (2) aprimoramento da compreensão das relações causais e lógicas internas a um sistema de crenças, isto é, dos mecanismos disponíveis para a manipulação e influência dos sistemas de crenças em embates (pesquisas, insinuações, argumentações, barganha etc.); e (3) identificação e resposta por uma coalizão a contestações de seu sistema de crenças, ou seja, o desenvolvimento de capacidade de esquivar e/ou contra-ataque.

Quanto ao aprendizado (*policy-oriented learning*) em geral — e aos elementos do MCD expostos relacionados a este conceito —, esse está firmemente imbricado à ideia de *policy change* (mudança política) no aparato teórico do MCD. Sabatier (1986, p. 44, tradução e grifos nossos) sinaliza mesmo que “uma das principais preocupações do MCD é analisar as condições institucionais que conduzem para tal aprendizado e os casos nos quais o aprendizado acumulativo pode levar a mudanças no núcleo político [do sistema de crenças do programa implementado]”. Desta forma, discutidas as questões do MCD inerentes ao aprendizado, seguir-se-á discutindo agora os diversos aspectos atinentes aos termos da mudança política.

Em Sabatier (1987, p. 650, tradução nossa), o autor afirma que as mudanças políticas podem ser conceituadas “como flutuações no sistema de crenças dominante dentro de uma dada área/subsistema de política ao longo do tempo”. Isto é, o MCD defende que uma mudança política deriva de uma mudança no sistema de crenças do subsistema em questão. Mudanças menores e incrementais (*minor change*) seriam resultados de mudanças nos aspectos secundários do sistema de crenças dominante, e mudanças fundamentais e substanciais (*major change*) seriam decorrentes de mudanças no núcleo político (SABATIER, 1987).

Das duas hipóteses inerentes ao tema de mudanças políticas no MCD, a hipótese 2.2 (vide Quadro 3.3) tem relação direta com esta tipologia de mudanças. Em sua primeira versão, sustentava-se que (SABATIER, 1987, p. 671, tradução e grifos nossos):

O núcleo (atributos básicos) de um programa de ação governamental provavelmente não será mudado na ausência de perturbações significativas externas ao subsistema, isto é, mudanças nas condições socioeconômicas, nas coalizões governamentais ao longo do sistema, ou nos resultados de outros subsistemas.

Sabatier (1998, p. 106, tradução nossa) apresenta uma versão revisada desta hipótese<sup>24</sup>:

Perturbações significativas externas ao subsistema (*e.g.* mudanças nas condições socioeconômicas, opinião pública, nas coalizões ao longo do subsistema, ou nos

---

<sup>24</sup> Esta hipótese, segundo Weible (2009, p. 129) foi a mais testada dentre os estudos analisados.

resultados de outros subsistemas) são uma necessária, mas não suficiente, causa de mudança nos atributos do núcleo político de um programa governamental.

Com isto, passa-se então a definir explicitamente que esta hipótese faz menção aos possíveis caminhos para as grandes mudanças (*major change*). Além disso, salienta-se mais um elemento como principal: a opinião pública (SABATIER, 1998, p. 148).

Até a revisão desta hipótese apresentada na obra de 1998, o foco era direcionado aos choques externos como gatilhos para as mudanças. Com isto, menos atenção era dada ao aprendizado das coalizões como caminhos possíveis para o desencadear de uma grande mudança nos subsistemas. Por isso, em Sabatier e Weible (2007), os autores adicionam dois novos caminhos para a *major change*: os choques internos ao subsistema e os acordos negociados.

O primeiro destes é adicionado com base na ideia de *focusing events*, que começou a ganhar espaço na literatura de políticas públicas naquela época. Esta ideia, utilizada também em outras teorias, como o Modelo de Múltiplos Fluxos<sup>25</sup>, diz que os “eventos focais” atraem a atenção da sociedade e podem trazer à tona novas visões sobre um determinado problema. Desta forma, choques internos ao subsistema são importantes por dois motivos principais: (1) eles podem forçar a redistribuição de recursos políticos críticos; e (2) podem abrir espaço para as crenças das coalizões minoritárias no subsistema, ao mesmo tempo que geram dúvidas sobre as crenças das coalizões majoritárias (SABATIER e WEIBLE, 2007).

O segundo caminho adicional pensado por Sabatier e Weible (2007) para as grandes mudanças seria por via de *acordos negociados*. Estes acordos derivariam do sucesso dos fóruns profissionais de discussão sobre a questão principal do subsistema.

Com a revisão e inclusão destes dois novos caminhos, a hipótese 2.2 da categoria de mudanças políticas foi novamente revisada por Weible e Nohrstedt (2012 *apud* JENKINS-SMITH et al. 2017). De 2012 até a obra de 2017, ela é apresentada da seguinte forma:

Perturbações significativas externas ao subsistema, uma perturbação significativa interna ao subsistema, aprendizagem, acordos negociados, ou alguma combinação destes é uma necessária, mas não suficiente, fonte de mudança nos atributos do núcleo político de um programa governamental (JENKINS-SMITH et al., 2017, p. 146, tradução nossa).

Esta hipótese tem sido amplamente comprovada pelos estudos empíricos, mas cabem ainda mais pesquisas que analisem: (1) situações em que, mesmo após estes eventos possíveis citados, não ocorram grandes mudanças, mas pequenas ou nenhuma; (2) como estas mudanças se dão em diferentes sistemas governamentais ao redor do mundo; (3) como as coalizões utilizam seus recursos para explorar as janelas de oportunidades que se abrem com estes eventos, possibilitando as coalizões que ou fortaleçam suas posições majoritárias, ou ganhem mais espaço e poder no subsistema, caso sejam minoritárias (JENKINS-SMITH et al., 2017; SABATIER, 1998; SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999).

Expostas estas questões, é válido um maior aprofundamento a respeito da segunda e da terceira. Sobre a segunda, Sabatier (1998) e Sabatier e Jenkins-Smith (1999) informam que os diferentes tipos de sistemas governamentais promulgam diferentes métodos e critérios de decisão, e, com isso, cada sistema acaba por definir um “grau de consenso” próprio. Este “grau de consenso” pode ser expresso pela seguinte questão: qual é o percentual determinado de governantes que devem aceitar uma decisão para que esta seja levada a cabo?

---

<sup>25</sup> Ver, por exemplo: HERWEG et al. (2017).

Os autores citam quatro tipos de sistemas governamentais diferentes: (1) aqueles em que menos que a maioria determina a decisão, o que se dá em países não democrático ou países com estados fortes, como, por exemplo: a França; (2) sistemas em que se exige a aprovação por maioria simples (metade+1), por exemplo: Reino Unido e Nova Zelândia; (3) sistemas que exigem maioria relativa (mais do que a maioria simples, normalmente um terço dos votos), o que se dá, normalmente, em países extensos e com forte divisão de poderes: EUA e Brasil; e (4) sistemas que exigem consenso geral, como: Holanda e Suíça (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999, p. 148).

A terceira questão trata sobre os recursos utilizados pelas coalizões para aproveitar — ou mesmo criar — oportunidades de influenciar as decisões do subsistema. Estes recursos seriam de seis tipos, segundo Sabatier e Weible (2007, p. 201 e 203), e podem ser utilizados das seguintes formas: (1) *autoridade formal legal*: membros da coalizão que ocupam cargos com esta propriedade podem utiliza-la para tomar decisões compatíveis com as crenças da coalizão; (2) *opinião pública*: pode ser utilizada para pressionar as autoridades, no entanto, antes é necessário que a coalizão se esforce para alinhá-la as suas crenças; (3) *informação*: seu uso está relacionado ao aprendizado da própria coalizão, ao levantamento de questões em fóruns profissionais, contestação de evidências e crenças das demais coalizões (vide Figura 3.1) etc.; (4) *mobilização de tropas*: pode ser usada para pressionar as coalizões no poder, por meio de manifestações e protestos, e também para a obtenção de financiamento para a coalizão através de doações destes grupos; (5) *recursos financeiros*: o dinheiro que a coalizão possui pode ser usado para a aquisição de outros recursos desta lista, como informação, através do patrocínio ou contratação de pesquisas, por exemplo; e, por último, (6) *habilidade de liderança*: membros da coalizão que possuam boa imagem e sejam respeitados perante a sociedade podem ser usados para aumentar o respeito da própria coalizão, ou também como negociadores, por exemplo.

Alguns aspectos específicos com relação aos recursos são também importantes (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999):

- Determinado recurso só será utilizado pelas coalizões, caso elas percebam que os benefícios estimados são proporcionais aos custos da utilização;
- Um fator crítico relacionado a eles é a relação que a coalizão possui com os responsáveis oficiais do governo que tratam sobre a questão. Caso não haja uma boa relação entre a coalizão e estes responsáveis, a utilização de um recurso pode ser frustrada;
- Alguns recursos funcionam melhor em um dado contexto do que outros: por exemplo, esforços para inflamar a opinião pública ou mobilizar tropas podem ser melhor sucedidos em situações em que já haja alguma “faísca”, isto é, alguma mobilização da parte da sociedade quanto a questão<sup>26</sup>.
- O uso de qualquer recurso exigirá a disponibilidade de canais. Em casos em que não haja canais abertos, as coalizões minoritárias, para influenciarem o subsistema, podem utilizar de: barganha, coalizão partidária, cessão em determinadas votações para a garantia de apoio em outras etc. A utilização destes meios é denominada como “*venue shopping*” na literatura (ver, por exemplo: PRALLE, 2003).

Seguindo e concluindo a exposição das hipóteses da categoria de mudanças políticas, a hipótese 2.1 (vide Quadro 3.3) dita que (SABATIER, 1987, p. 670, tradução e grifos nossos): “o núcleo (atributos básicos) [isto é, os elementos do núcleo político] de um programa/ação governamental provavelmente não será revisado significativamente enquanto a coalizão de defesa do subsistema que o institui permanecer no poder”.

---

<sup>26</sup> O que corrobora com a Teoria da Mobilização de Recursos (ver: McCARTHY e ZALD, 1977).

Sabatier (1998, p. 106, tradução nossa) apresenta o formato revisado dela:

Os atributos do núcleo político de um programa governamental em uma jurisdição específica não serão significativamente revisados tão quanto a coalizão de defesa do subsistema que instituiu o programa se mantiver no poder dentro da jurisdição — exceto quando a mudança é imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior (SABATIER, 1998, p. 106, tradução nossa).

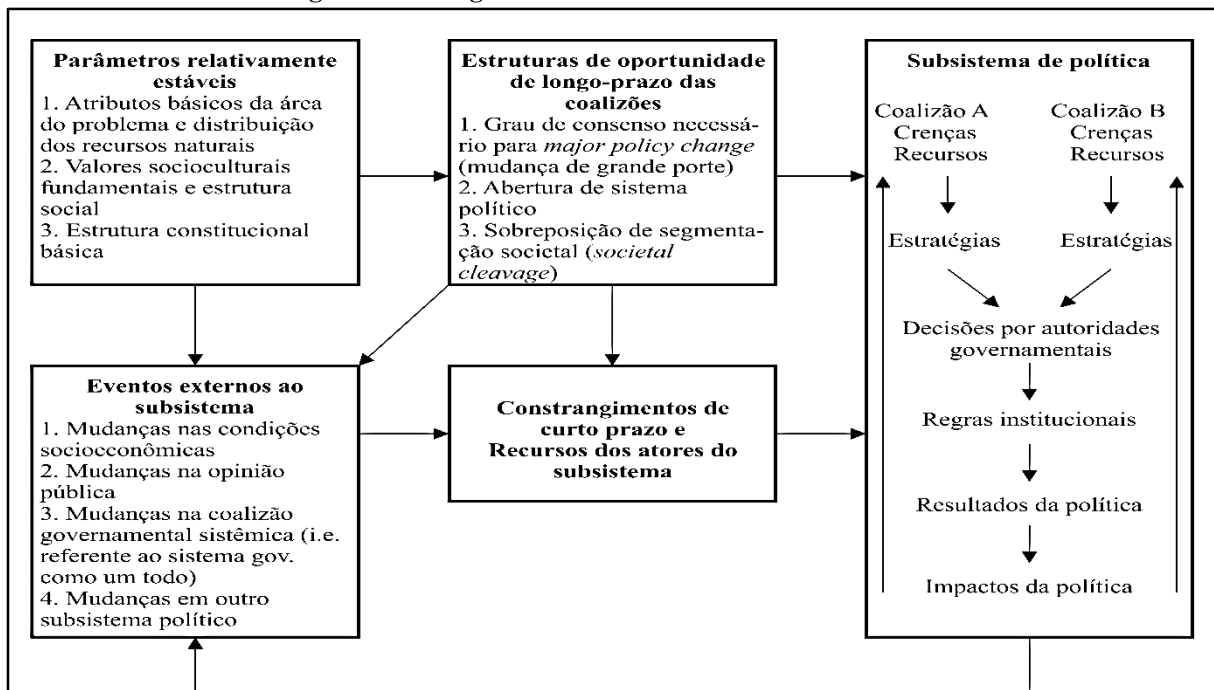
Nesta revisão, foram incluídas duas considerações. A primeira é a de que, pelo fato de as coalizões atuarem em jurisdições específicas, elas só têm a possibilidade de implementar programas em um número limitado de jurisdições, e, da mesma forma, a manutenção destes programas está relacionada com a permanência destas coalizões no poder especificamente nestas jurisdições.

A segunda consideração é a de que a manutenção dos programas implementados pode ser também impedida em casos de imposição por atores de jurisdições hierarquicamente superiores. O grau de influência das jurisdições superiores, no entanto, dependerá do nível de recursos que as coalizões possuem, tanto a que compõe a jurisdição superior quanto a que compõe a jurisdição inferior (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999).

Feitas estas considerações e exposição dos pontos e hipóteses do MCD relacionados à importância da perspectiva temporal nas pesquisas de políticas públicas, ao aprendizado dos atores dentro do MCD e as mudanças políticas, seguir-se-á agora com uma breve discussão sobre as alterações realizadas ao longo dos anos no diagrama principal da concepção do processo político do MCD.

### 3.4 O Diagrama do MCD e Suas Evoluções

Figura 3.2 – Diagrama do Modelo de Coalizões de Defesa



Fonte: Traduzido e adaptado de JENKINS-SMITH et al., 2017.

Um dos principais aspectos do MCD é o diagrama formulado pelos autores para explicar o processo político. Este diagrama apresentado desde Sabatier (1986), teve algumas revisões ao longo do tempo. Adiante, segue o diagrama traduzido em sua forma mais atual (Figura 3.2).

Além também de uma breve discussão sobre as revisões pelas quais passou e as bases teóricas destas.

O diagrama trabalha a partir da lógica de que os dois grandes blocos a esquerda são os dois conjuntos de elementos do sistema geral que influenciam por fora os subsistemas de política. Ao mesmo tempo em que são influenciados pelo *feedback* das decisões tomadas nos subsistemas e pelo bloco de *estruturas de oportunidade de longo-prazo das coalizões*.

O primeiro destes dois grandes blocos, *parâmetros relativamente estáveis*, engloba os elementos com um alto grau de estabilidade do sistema, isto é, que se mantêm inalterados, ou que são muito pouco alterados, por um vasto período de tempo. Sabatier (1998, p. 102, tradução nossa) cita com relação aos componentes deste bloco que, “sendo extremamente difíceis de mudar, eles raramente são o sujeito das estratégias das coalizões (exceto em muito longo prazo)”. Este primeiro bloco não sofreu, essencialmente, nenhuma alteração desde Sabatier (1986). Apenas um pequeno adensamento dos dois primeiros componentes, *atributos básicos da área do problema e distribuição dos recursos naturais*, em apenas um componente, como pode ser visto na Figura 3.2.

O segundo bloco, *eventos externos ao subsistema*, é composto por elementos mais dinâmicos do sistema: (1) *mudanças nas condições socioeconômicas*: como, por exemplo, eventos de alargamento de determinadas classes econômicas; (2) *mudanças na opinião pública*: elemento que passa a ser considerado a partir da obra de 1993 de Sabatier e Jenkins-Smith, e que diz respeito a, por exemplo, exigências sociais quanto a priorização de determinados gastos ou sobre a gravidade atribuída ou não a um determinado problema; (3) *mudanças na coalizão governamental sistêmica*: este componente está relacionado a mudanças no grupo majoritário do sistema governamental do estado, que podem ocorrer, por exemplo, com renúncias, impeachments, falecimentos e eleições; e (4) *mudanças em outro subsistema político*<sup>27</sup>: alterações nas regulamentações tributárias, por exemplo, normalmente afetam todos os subsistemas de política do estado (SABATIER, 1998).

Uma outra revisão feita com relação a estes blocos está no fluxo entre eles, que é representado pelas setas. Das obras pesquisadas, até a de Weible et al. (2007, p. 124) o fluxo pensado entre eles era de influência mútua, mas a partir do diagrama exposto em Sabatier e Weible (2007, p. 202) passou-se a considerar que a influência não era mútua, mas sim unilateral, partindo do bloco de *parâmetros relativamente estáveis* para o bloco de *eventos externos ao subsistema*. Nesta mesma obra, os autores passam a considerar que a influência do bloco de *eventos externos ao subsistema* só é direta ao bloco de *constrangimento de curto prazo e recursos dos atores do subsistema*. Em Weible et al. (2009, p. 123), passa a se considerar também que o bloco de *estruturas de oportunidade de longo-prazo das coalizões* influencia diretamente o bloco de *eventos externos ao subsistema*.

Os dois blocos do meio estão relacionados aos atores e às coalizões formadas por estes. O primeiro deles passa a ser incluído no diagrama na obra de Sabatier de 1999, apenas com o componente 1, referente ao *grau de consenso necessário para a major policy change*, sobre o qual já se abordou anteriormente. Na obra de Sabatier e Weible (2007), este bloco passa a ser nomeado de *estruturas de oportunidade de longo-prazo das coalizões* e passa a incluir também o componente 2: *abertura de sistema político*.

---

<sup>27</sup> Dentre as obras lidas, até Weible et al. (2009, p. 123) somava-se a este elemento também o componente “decisões políticas” (ficando: *decisões políticas e mudanças em outro subsistema político*), mas estas “decisões políticas” já são incluídas ao bloco de *eventos externos ao subsistema* pelo *feedback* lógico definido pelo diagrama, através da seta que sai do bloco do *subsistema de política* para o bloco de *eventos externos ao subsistema*.

Os autores dizem que este componente (*abertura de sistema político*) seria “uma função de duas variáveis (1) o número de canais de tomada de decisão que qualquer grande proposta política deve passar e (2) a acessibilidade de cada canal” (SABATIER e WEIBLE, 2007, p. 200, tradução nossa). Diferentes contextos governamentais determinam o número de canais disponíveis e necessários pelos quais as propostas políticas tramitarão.

A partir da reflexão sobre estes dois componentes (*grau de consenso necessário para a major policy change* e *abertura de sistema político*), os autores desenvolveram uma tabela para classificar as estruturas de oportunidade das coalizões, conforme o Quadro 3.4.

**Quadro 3.4 – Tipologia das estruturas de oportunidade das coalizões**

Abertura de sistema político	Grau de consenso necessário para mudança de grande porte		
	Alto	Médio	Baixo
Alto	Pluralista	Pluralista	
Médio	Corporativistas recentes	Westminster*	
Baixo	Corporativistas tradicionais		Executivo autoritário

**Fonte:** Traduzido de Sabatier e Weible, 2007, p. 201.

**Notas:** \* Modelo seguido pelo Reino Unido e Nova Zelândia, como principais exemplos.

Sistemas com muitos canais se enquadram na categoria de pluralistas, nos quais, apesar de a abertura política ser alta, é necessário um alto ou médio nível de consenso nas decisões. No outro extremo, sistemas com baixa abertura e baixo grau de exigência de consenso podem ser classificados como ditaduras, monarquias absolutistas etc. Weible et al. (2009, p. 124, tradução e grifos nossos) citam que:

[...] por exemplo, o federalismo e os freios e contrapesos nos EUA criam processos descentralizados com muitos canais e encorajam a entrada e participação diversa [pluralismo], enquanto os sistemas corporativistas são menos abertos, mais centralizados, e restringem a participação.

O terceiro componente do bloco *estruturas de oportunidade de longo-prazo das coalizões (sobreposição de segmentação societal)*, aparece pela primeira vez em Weible et al. (2009, p. 123). O conceito de “*social cleavage*” ou “*societal cleavage*”, isto é, segmentação social, é fruto das ideias behavioristas inseridas nos estudos de políticas a partir de meados de 1950, segundo Stoll (2004).

A autora menciona que um dos primeiros estudos a incluir este conceito nas pesquisas sobre o campo político focou-se em analisar como esta variável, chamada de segmentação social, influenciava as escolhas de voto das pessoas. Esta variável, por sua vez, seria um somatório de estímulos fundamentais de cada pessoa que partiriam de sua composição social, a qual inclui outras variáveis, como: raça, formação religiosa, classe econômica, formação familiar etc. Neste mesmo estudo ainda, Stoll (2004) menciona que certas segmentações podem se sobrepôr umas às outras, o que contribuiria para a redução das disparidades e/ou heterogeneidade entre elas.

No caso de ocorrência destas sobreposições, poderiam abrir-se janelas para as coalizões adentrarem em determinados meios sociais e/ou políticos com suas crenças, pois, através destas sobreposições, as crenças se diluiriam e se tornariam menos heterogêneas àqueles meios. Desta forma, as coalizões que aproveitassem estas janelas, conseguiriam ganhar certo espaço no subsistema de política em que atuam.

O segundo bloco do meio no diagrama do MCD é o de *constrangimentos de curto prazo e recursos dos atores do subsistema*. Este bloco é influenciado diretamente, como pode ser visto na Figura 3.2, pelo bloco de eventos dinâmicos externos ao subsistema e também pelo bloco de



*estruturas de oportunidade de longo prazo das coalizões*. Ele é um conjunto dos impedimentos (constrangimentos) e das possibilidades (recursos) que os atores que compõem as coalizões encontram no momento de suas ações. Como os constrangimentos e os recursos já foram abordados anteriormente, seguir-se-á com a apresentação do último bloco.

O bloco mais à direita representa o *subsistema de política*, onde de fato ocorrem os embates entre as coalizões. A partir do contexto de óbices ou aberturas que as coalizões encontram no lado de fora do subsistema, elas empunham suas crenças e seus recursos e desenvolvem estratégias para influenciar as decisões que serão tomadas pelas autoridades governamentais, definindo ou redefinindo as regras institucionais. Estas decisões, por sua vez, gerarão determinados resultados e impactos, cujos subprodutos, na forma de mudanças sociais, irão afetar, em *feedback*, o bloco de *eventos externos ao subsistema*.

Desta forma, foram apresentados e discutidos todos os blocos do diagrama, as relações intrínsecas entre eles e as revisões pelas quais este passou nos diversos trabalhos teóricos sobre o MCD. A seguir, apresenta-se a divisão do Modelo em “ênfases teóricas, além de uma explanação a respeito de quais destas ênfases serão tomadas como fundamentos principais deste estudo.

### **3.5 Ênfases Teóricas do MCD**

Devido à grande gama de elementos e aspectos teóricos conformados dentro do arcabouço do MCD, os autores o dividiram em três “ênfases teóricas”: coalizões de defesa, aprendizado e mudanças políticas (JENKINS-SMITH et al., 2017; WEIBLE et al., 2011). Estas ênfases ajudam aos pesquisadores a fazer um recorte na totalidade do MCD, de modo a situarem as pesquisas que desenvolverão, dando mais atenção, durante a análise, a determinadas premissas e hipóteses da teoria.

Na primeira ênfase estão contidos os elementos que dizem respeito a como e porque as coalizões num dado subsistema se formam, a estrutura dos atores presentes ali e as mudanças desta estrutura ao longo do tempo, e ainda ao nível de permanência, participação e coordenação entre os atores destas coalizões também ao longo do tempo (WEIBLE et al., 2011). Nesta ênfase, pode também ser considerado como aspecto essencial o sistema de crença das coalizões. É válido ressaltar que esta ênfase tem a tendência de ser sempre abordada, em diferentes graus de aprofundamento, nos estudos empíricos que fazem uso do MCD.

A segunda ênfase teórica (aprendizado) é bem menos abordada nos estudos empíricos, e quando é, faz-se de forma cautelosa, com pouca exploração ou inovações metodológicas, segundo Weible et al. (2011). Talvez isto seja derivado do que salientam Jenkins-Smith et al. (2017), que este é o termo mais intratável do MCD, provavelmente, pela complexidade metodológica multidisciplinar que possui.

Quanto aos estudos que procuram abordar esta segunda ênfase, Jenkins-Smith et al. (2017) defendem que estes devem incluir questões sobre a relação entre os sistemas de crenças e o aprendizado (*e.g.*, quais componentes do sistema de crenças são mais propensos a sofrer alteração e por quê?); sobre os meios pelos quais o aprendizado num subsistema é difundido entre os atores aliados numa coalizão e/ou entre atores de coalizões rivais; e sobre se há ou não alguma influência da atuação bem-sucedida dos *policy brokers* no aprendizado das coalizões.

No *corpus* da terceira ênfase, procura-se explorar a influência das coalizões nas mudanças políticas com o uso de seus recursos de poder para o fomento de estímulos que gerem a possibilidade para as mudanças estimadas (WEIBLE et al., 2011). Procura-se explorar também como as coalizões lidam com estas mudanças, o perfil de interação entre os atores das coalizões diante delas, o grau de influência dos eventos externos e internos ao subsistema de

política estudado sobre a ocorrência de mudanças, a tipologia destes eventos, a influência dos *policy brokers* na criação de quadros de oportunidades etc.

Um ponto levantado por Jenkins-Smith et al. (2017) que se encaixa com os estudos que abordam esta terceira ênfase é a necessidade de que se desenvolva uma hierarquia teórica de recursos, dado que certos recursos são mais importantes que outros, independente — ou dependentemente — do contexto sistêmico do governo. Com isto, Jenkins-Smith et al. (2017, p. 155, tradução e grifos nossos) consideram que questões como estas devem ser realizadas nos estudos que abordam a terceira ênfase teórica:

[...] sobre quais condições alguns recursos são mais importantes que outros para as coalizões ganharem influência? Quais estratégias as coalizões utilizam para selecionar quais recursos explorar? Qual é a importância relativa de tipos específicos de recursos em diferentes sistemas políticos? Como a redistribuição de recursos influencia as mudanças políticas e o aprendizado [dos atores]?

### 3.5.1 Ênfases da pesquisa

Dentre estas três ênfases, este estudo tomou como base elementos teóricos e analíticos relativos à primeira (coalizões de defesa), mais especificamente aqueles relativos à compreensão à identificação dos atores envolvidos com o tema e de suas crenças, do processo de formulação das coalizões e da estruturação de seus sistemas de crenças respectivos, e à terceira ênfase (mudança política), no que está relacionado aos eventos ocorridos que fomentaram a Reforma do Ensino Médio, o papel oportunista do Executivo federal diante destes eventos e a dinâmica de dentro do subsistema observado dada pelas ações, decisões e uso de recursos de poder pelos atores ali presentes.

A decisão de dar foco à estas ênfases se deu pela compatibilização delas com os objetivos intermediários da pesquisa apresentados no capítulo de Introdução. Isto é, percebeu-se que os elementos teóricos e as questões tratadas no teor destas duas ênfases estão mais imbricados com as demandas analíticas deste estudo.

Após a leitura cuidadosa das principais obras que tratam sobre o Modelo de Coalizões de Defesa, e a vasta discussão e as considerações sobre ele formuladas e apresentadas neste capítulo, é possível concluir que o modelo dispõe de estruturas e de categorias importantes que servirão como referenciais suficientes para o esclarecimento da realidade que se procura observar neste estudo.

No capítulo a seguir, será tratada e discutida a metodologia que se decidiu utilizar para esta pesquisa, fazendo uso de diversas recomendações metodológicas citadas nos trabalhos teóricos e empíricos lidos sobre o Modelo de Coalizões de Defesa, de maneira a alinhar a fundamentação teórica com a operacionalização da pesquisa, satisfazendo o que Minayo (2012, p. 622) define como fazer ciência. Para a autora, “fazer ciência é trabalhar simultaneamente com teoria, método e técnicas, numa perspectiva em que esse tripé se condicione mutuamente”.

## 4 METODOLOGIA

### 4.1 Delineamento da Pesquisa

Conforme a tipologia de Gil (2008), a partir dos objetivos informados na introdução, esta pesquisa pode ser definida como de cunho explicativo, ou analítico, no sentido de que tenta dar luz à compreensão do fenômeno relacionado ao processo de construção de uma política pública, que possui afetações e desdobramentos importantes para a sociedade. Para Gil (2008, p. 28), esta categoria inclui “aquelas pesquisas que têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos”.

Optou-se por seguir neste estudo também a linha das pesquisas qualitativas, pois como Stake (2010) salienta, as técnicas e elementos teóricos e epistemológicos relacionados a este tipo de pesquisa dão melhores resultados quando o pesquisador objetiva realizar o exame da realidade pela perspectiva de como as pessoas ou as instituições estão produzindo-a por meio de suas atividades.

Segundo Vieira (2006, p. 17), nas pesquisas qualitativas as análises são caracterizadas, “em princípio, pela não-utilização de instrumental estatístico na análise de dados”. Fato que, de maneira nenhuma, enquadra o processo analítico desse tipo de pesquisa como método especulativo, posto que “esse tipo de análise tem por base conhecimentos teórico-empíricos que permitem atribuir-lhe cientificidade” (VIEIRA, 2006, p. 17). Garantem também a validade deste tipo de estudo o uso de métodos já validadas em trabalhos anteriores, e as triangulações executadas pelos pesquisadores durante a análise entre os dados coletados e as premissas teóricas que pretende utilizar (MINAYO, 2012).

Nesta pesquisa, foram tomados dados e informações vinculadas a um período que compreendeu da promulgação da lei da Reforma do Ensino Médio (Lei 13.415/17) para cerca de 10 anos atrás ou mais, com o intuito de demonstrar as alterações que o subsistema de políticas do ensino médio brasileiro tem passado na última década.

Compreender a dinâmica do subsistema é importante: tanto pelos pressupostos contidos no arcabouço teórico do Modelo de Coalizões de Defesa, anteriormente apresentados, dentre os quais defende-se que a compreensão de um subsistema exige o conhecimento de sua dinâmica por um período de 10 anos ou mais; quanto pelos objetivos desta pesquisa.

Um dos principais interesses deste estudo está em dar luz às manifestações conflituosas que se deram entre os atores envolvidos com a Reforma do Ensino Médio. Entender como estes conflitos se dão, com base no referencial teórico do MCD, deu bases para o entendimento desta política pública em si, de suas consequências na arena política, o que pode também ajudar a outros pesquisadores no estudo de políticas públicas similares a essa, embebidas de tensão e dualismos ideológicos.

No tópico a seguir, serão abordadas as técnicas utilizadas para a coleta de dados deste estudo, tentando tratar brevemente sobre cada uma e sobre sua importância. Logo em seguida, num outro subtópico, será tratado sobre a análise de conteúdo, técnica utilizada com fins de traduzir os dados coletados em considerações acerca da realidade do objeto de estudo definido.

### 4.2 Coleta de Dados

Para Patton (2002), os dados das pesquisas qualitativas podem ser categorizados, segundo o método de coleta, em três tipos. O primeiro tipo engloba aqueles dados provenientes de entrevistas, que partem de questões abertas ou fechadas direcionadas a coletar as experiências, percepções, opiniões, conhecimento e sensações das pessoas envolvidas com o objeto de estudo analisado.

No segundo tipo, se enquadram os dados cuja fonte de coleta são as observações, pelas quais podem se descrever as atividades, ações, comportamentos, interações, processos, e outros aspectos observáveis variados da vida humana; estes dados são anotados pelo pesquisador juntamente de uma descrição do contexto no qual a observação foi feita por ele. O terceiro tipo de dados inclui aqueles que derivam dos documentos, isto é, materiais escritos diversos, como: textos de decisões governamentais no formato de leis, descrição de processos institucionais, diagnósticos, diários, trabalhos artísticos, cartas, etc.

A partir desta categorização, decidiu-se basear a coleta de dados deste estudo nos dois últimos tipos. Isto é, foram utilizadas duas técnicas principais para a coleta dos dados: a pesquisa documental dos textos oficiais relacionados direta ou indiretamente à Reforma do Ensino Médio; e a observação simples de eventos (palestras, debates etc.) sobre a temática.

Além destas, foi realizada também uma revisão bibliográfica para a construção mais aprimorada do referencial teórico e da contextualização da pesquisa, elementos apresentados nos capítulos 2 e 3. Buscou-se obter conhecimento histórico sobre a educação e o ensino médio brasileiro em textos clássicos e atuais que foram selecionados através de indicação ou por buscas em diversas bases de dados científicas, como *Scielo*, *Google Acadêmico* etc. De modo a facilitar essa busca foi utilizado o software *Harzing's Publish or Perish*, que auxilia na busca de artigos e textos científicos buscando em bases variadas ao mesmo tempo e criando um ranking pelo número de citações da obra.

A seguir, será melhor explicado como as técnicas de coleta de dados citadas foram utilizadas e sua respectiva importância para este estudo.

#### 4.2.1 Pesquisa documental

A pesquisa documental deste trabalho incluiu buscas por elementos relacionados à tramitação da Reforma do Ensino Médio nos sites oficiais do governo. Destes elementos, foram tomados a MP 746/2016 (pela qual a Reforma entrou em vigor), a Lei 13.415/2017 (na qual a Reforma foi de fato sancionada), o quadro comparativo do processo de discussão da reforma (no qual se apresenta as emendas incluídas e/ou vetadas durante a tramitação), o Parecer de nº 95 da Comissão Mista que analisou a MP 746/2016 e as emendas enviadas pelos parlamentares, os mapas das votações da Lei na Câmara e no Senado, a Exposição de Motivos do Ministro da Educação que endossou a MP 746/2016, a fim de compreender as crenças expressadas nos pontos de argumentação do documento, além também do PL 6840/2013, que se apresenta como o principal predecessor da Reforma no âmbito federal.

Além disso, foram analisados também *se* e *como* os últimos Planos Nacionais de Educação (2001-2010 e 2014-2024) conversam com a Lei da Reforma, de modo a traçar um *path dependence*<sup>28</sup> dentro do subsistema de políticas educacionais que demonstre o processo de mudanças que levou a criação desta lei.

Este documento foi criado com o intuito de servir como uma base comum que guia o desenvolvimento e a organização da educação no país em nível nacional, e fica sob o encargo da União garantir o cumprimento das estratégias e metas nele estipuladas. Desta forma, ele se apresenta como norteador das decisões tomadas para cada um dos níveis de ensino, incluindo também o ensino médio, daí a importância de analisá-lo.

---

<sup>28</sup> O conceito de *path dependence*, deriva da literatura do neo-institucionalismo e diz respeito aos legados de políticas anteriores, isto é, ao fato de que escolhas tomadas no passado influenciam as escolhas atuais (FAWCETT, 2006, p. 193).

Foram também levantadas, diariamente, entre novembro de 2017 e fevereiro de 2019, informações de reportagens em jornais, blogs e sites diversos, com busca pelo Google Alertas pelas seguintes *tags*: “ensino médio”, “lei 13.415” e “reforma do ensino médio”. O uso dessa ferramenta é o que no campo do jornalismo se denomina por *clipping*: todo dia pela manhã foram recebidos e-mails por via desta ferramenta da Google com uma série de links que continham estas *tags* em seu conteúdo, estes links foram lidos, e foram salvos os que tinham mais relevância para a pesquisa. Esta leitura diária ajudou a atualizar e informar o processo de análise, dado que o processo de discussão sobre a Reforma ainda continuava ocorrendo até a conclusão deste estudo.

Além destes documentos, a principal fonte de informação a respeito dos conflitos em torno da Reforma foram as audiências públicas realizadas para discutir sobre a Lei e sobre instrumentos específicos dela, como a Base Nacional Comum Curricular. Foram analisadas 13 audiências públicas, conforme o Quadro 4.1: uma organizada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado, que precedeu as doze organizadas pela Comissão Mista que avaliou a MP 746/2016.

**Quadro 4.1 – Audiências públicas analisadas**

<b>Organizador</b>	<b>Data</b>	<b>Sumário</b>
Comissão de Educ.	04/10/16	Debate sobre a reformulação do ensino médio
Comissão Mista	19/10/16	Debate sobre a MP 746/2016
Comissão Mista	25/10/16	Discussão e aprovação do plano de trabalho na Comissão Mista que discutirá a MP 746 e aprovação de requerimentos
Comissão Mista	01/11/16	Debate sobre a MP 746/2016
Comissão Mista	08/11/16	Debate sobre a MP 746/2016
Comissão Mista	09/11/16	Debate sobre a MP 746/2016
Comissão Mista	16/11/16	Debate sobre a MP 746/2016
Comissão Mista	22/11/16	Debate sobre a MP 746/2016
Comissão Mista	23/11/16	Debate sobre a MP 746/2016
Comissão Mista	24/11/16	Debate sobre a MP 746/2016
Comissão Mista	28/11/16	Debate sobre a MP 746/2016
Comissão Mista	28/11/16	Debate sobre a MP 746/2016
Comissão Mista	29/11/16 e 30/11/16	Debate e votação do Parecer elaborado sobre a MP 746/2016

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Destas audiências, das quais as notas taquigráficas somaram cerca de 430 páginas, buscou-se captar elementos empíricos condizentes com as diversas categorias de análise do Modelo de Coalizões de Defesa: conhecer os atores do subsistema de política analisado, suas crenças, os recursos utilizados por eles, as coalizões de defesa da qual fazem parte, os conflitos mais marcantes e suas causas etc.

Com relação aos atores, procurou-se também definir os principais, aqueles que mais possuem participação na dinâmica das discussões do subsistema e, por conta disso, aqueles que influenciam os demais atores, que compartilham de suas crenças, no processo de agrupamento e formação de uma coalizão de defesa. Estes atores foram definidos com base na análise das audiências, mas também com base nos eventos observados e por meio de conversas informais com pesquisadores que têm se debruçado sobre o tema das políticas educacionais no Brasil. Nessas conversas, ocorridas em disciplinas cursadas no Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Rio e no da UFF, discutiu-se sobre questões contemporâneas do campo educacional no Brasil, relativas à dinâmica sociopolítica entre os atores com mais proeminência e que têm procurado atuar de forma propositiva nesse campo.

#### 4.2.2 Observação simples

A priori, esta técnica foi utilizada como um primeiro contato com o campo (GIL, 2008), através do levantamento de informações que permitissem uma melhor compreensão da dinâmica de funcionamento do subsistema de políticas da educação brasileira e dos principais conflitos que envolvem a Reforma do Ensino Médio.

Procurou-se identificar e gravar em um caderno de notas os elementos que mais chamaram atenção durante o evento, dando atenção também às perguntas e as considerações feitas pelos espectadores, a fim de compreender quais eram as principais pautas levantadas. Através deste primeiro contato com o campo, gerou-se uma série de reflexões sobre o assunto e um conhecimento prévio sobre a dinâmica do subsistema de políticas da educação e do ensino médio do Brasil.

Os eventos observados seguem enumerados:

1. Palestra de título “A reforma do ensino médio”, ministrada pela professora Erika Takimoto no Estúdio Kubo, no dia 29 de abril de 2017. Link do evento: <http://estudiokubo.com.br/2017/04/29/palestra-elika>
2. Palestra de título “Reforma do ensino médio e BNCC: uma ameaça à educação?”, ministrada pela professora da UFF Dra. Luciana Freitas no Colégio Técnico da Universidade Rural, no dia 10 de julho de 2017, organizada pela Divisão de Assuntos Pedagógicos do colégio. Link do evento: <http://portal.ufrj.br/ctur-realizara-palestra-sobre-a-reforma-do-ensino-medio>
3. Debate com o tema “Reforma do Ensino Médio” na Universidade Estadual do Rio de Janeiro no dia 7 de junho de 2017<sup>29</sup>. Antes do debate, a mesa, composta pelo professor Helder Molina, pela professora Jane Santos da Silva e pelo pedagogo Livaldo Teixeira da Silva, teve oportunidade de expor suas opiniões sobre o tema. Link do evento: <https://goo.gl/2SNhks>
4. Mesa de discussão de número 2 do evento “O Desmonte da Educação Pública”, que contou com as falas do professor Edgar Lyra, professor Selmo Nascimento e a professora Deborah Fontenelle. O tema desta mesa em específico foi “Ensino Médio e Reforma Curricular”. O evento ocorreu nos dias 17 e 18 de outubro de 2017 na Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Link do evento: <https://www.facebook.com/CAFIL.UERJ/posts/1824474587581293>

#### 4.3 Análise de Dados

A técnica utilizada para a análise dos dados neste estudo foi a Análise de Conteúdo. Esta escolha baseou-se tanto na experiência da grande maioria dos trabalhos empíricos que fazem uso do Modelo de Coalizões de Defesa quanto nas potencialidades desta técnica de análise. Além também do fato de que esta técnica permitiu obter resultados condizentes com o tipo de objetivos que este estudo possui, conforme apresentados anteriormente no capítulo da Introdução.

Conforme informa Moraes (1999, p. 2),

A análise de conteúdo constitui uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos. Essa análise, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum. Essa metodologia de pesquisa faz parte de

---

<sup>29</sup> Foi neste evento onde se pode conhecer a Tese da professora Jane Santos da Silva (2012), que foi uma das bases históricas para a construção do capítulo 2 deste trabalho.

uma busca teórica e prática, com um significado especial no campo das investigações sociais. Constitui-se em bem mais do que uma simples técnica de análise de dados, representando uma abordagem metodológica com características e possibilidades próprias.

Para Moraes (1999), a análise de conteúdo pode ser classificada de acordo com os objetivos do estudo em que é usada. O autor afirma que esta classificação se dá em torno de seis questões relacionadas ao que a pesquisa objetiva compreender durante a análise. Isto é, a pesquisa pode se debruçar a entender: (1) Quem fala?; (2) Para dizer o quê?; (3) A quem?; (4) De que modo?; (5) Com que finalidade?; (6) Com que resultados?

Os objetivos do estudo aqui apresentado vão de encontro ao que se apresenta nas seguintes questões<sup>30</sup>: 1 (Quem fala?), pois o estudo busca descrever os atores participantes da discussão da Reforma do Ensino Médio e ativos no subsistema de políticas da educação no Brasil; 2 (Para dizer o quê?) e 5 (Com que finalidade?), dado que, a partir do referencial do Modelo de Coalizões de Defesa, procura-se descrever e compreender as crenças dos atores e seu modo de atuação nos conflitos decorridos durante as tomadas de decisão.

Bardin (1994) divide a operacionalização da técnica de análise de conteúdo em três etapas: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados. A pré-análise pode ser definida como a organização do material. Durante ela, o pesquisador escolhe os textos, realiza “leituras flutuantes” do conteúdo, formula hipóteses e pressupostos e elabora indicadores e define as premissas que guiarão suas conclusões finais.

Moraes (1999, p. 5) informa que, nesta etapa inicial, a principal tarefa do pesquisador consiste em “identificar as diferentes amostras de informação a serem analisadas”, e, nesta linha:

[...] recomenda-se uma leitura de todos os materiais e tomar uma primeira decisão sobre quais deles efetivamente estão de acordo com os objetivos da pesquisa. Os documentos assim incluídos na amostra devem ser representativos e pertinentes aos objetivos da análise. Devem também cobrir o campo a ser investigado de modo abrangente.

Neste primeiro momento, inicia-se também “o processo de codificação dos materiais estabelecendo um código que possibilite identificar rapidamente cada elemento da amostra de depoimentos ou documentos a serem analisados” (MORAES, 1999, p. 5). Este código, que pode ser formado por números, letras ou símbolos, facilita ao pesquisador retornar a um determinado trecho de um documento quando houver necessidade, e lhe orienta também na próxima etapa: a exploração do material.

Na segunda etapa, os dados passam a ser organizados sistematicamente e separados por categorias de análise, podendo estas categorias ser configuradas por um tema, uma frase, uma palavra etc. Para o cumprimento exitoso desta etapa, é preciso observar certas regras como: exaustividade, buscando esgotar o assunto evitando omissão de informação; representatividade, ao procurar por “amostras” que possam dar um panorama do universo; homogeneidade, onde os dados devem ser coletados por meio das mesmas técnicas e pelos mesmos indivíduos e devem remeter-se ao mesmo tema; pertinência, significando que os dados utilizados devem ser

---

<sup>30</sup> As questões 3 (A quem?) e 6 (Com que resultados?) não foram tomadas como objetivos, pois não estão diretamente relacionadas aos objetivos deste estudo. Perguntar “para quem?” se fala, pode servir à pesquisas futuras que procurem, por exemplo, entender os conceitos de justiça social presentes nos sistemas de crenças dos atores que participaram destas discussões e como foram instrumentalizados em suas decisões e ações práticas. A questão sobre “os resultados da fala” pode ser utilizada como contexto de objetivo para pesquisas que procurem, e.g., compreender a instrumentalização pelos atores da retórica no sentido da defesa do uso de determinados recursos de poder, como a Medida Provisória, para garantir que suas crenças baseiem as políticas formuladas.

relevantes; e exclusividade, definindo que os elementos não podem estar em duas categorias diferentes dentre as estabelecidas.

Após esta classificação, inicia-se a terceira etapa: o tratamento dos resultados. A intuição e a crítica são aspectos fortes nesta etapa, sendo necessário um retorno aos fundamentos teóricos utilizados para que objetividade e subjetividade se complementem, e também para que o tratamento dos resultados seja realizado através da combinação de visões teóricas e empíricas a respeito do objeto estudado.

A análise de conteúdo é uma técnica que possui relação com a esfera linguística. E, por isso, faz uso dos critérios desta esfera para alcançar seus objetivos de criação de vínculo entre os discursos e demais aspectos exteriores a ele, através de leituras profundas das informações coletadas. Moraes (1999, p. 9) corrobora com esta ideia ao afirmar que “uma boa análise de conteúdo não deve limitar-se à descrição. É importante que procure ir além, atingir uma compreensão mais aprofundada do conteúdo das mensagens através da inferência e interpretação”.

O aspecto da interpretação, fomentado pelo autor, vincula-se mais diretamente às pesquisas de cunho qualitativo, como a aqui desenvolvida. Moraes (1999, p. 9) expõe que a interpretação “liga-se ao movimento de procura de compreensão”. Para o autor, a própria leitura de um texto é uma atividade interpretativa, no entanto, “o analista de conteúdo exercita com maior profundidade este esforço de interpretação e o faz não só sobre conteúdos manifestos pelos autores, como também sobre os latentes, sejam eles ocultados consciente ou inconscientemente pelos autores”.

Para Moraes (1999), este ato interpretativo do pesquisador que faz uso da análise de conteúdo pode ser pensado a partir de duas perspectivas: uma na qual o pesquisador faz uso de premissas e hipóteses de uma teoria explicitamente trabalhada no estudo, tomando de seus para suportar as considerações que estabelece sobre a realidade e/ou o objeto de estudo observados; e outra, na qual a reflexão teórica é produzida através da articulação entre as informações levantadas do campo e os pressupostos do autor para com o objeto sobre o qual se debruça a observar.

Independente da perspectiva seguida — as quais, vale ressaltar, não são autoexcludentes — para o autor, “a interpretação constitui um passo imprescindível em toda a análise de conteúdo, especialmente naquelas de natureza qualitativa”. Como Bauer (2002) defende, a análise de conteúdo facilita o trabalho metodológico por ser capaz de reduzir a complexidade de um apanhado de textos e outras fontes de dados, facilitando a interpretação e a elaboração de conclusões por parte do pesquisador.

Não se pode negar, entretanto, que há limitações e dilemas na utilização desta técnica. Como Bauer (2002) enfatiza, deve haver equilíbrio entre o esforço empregado na definição da amostragem e o tempo investido na codificação. É preciso lidar com a possibilidade de ter pouco tempo para realizar muitas observações, e saber negociar fidedignidade com a validade da pesquisa.

Neste estudo, a fim de driblar os possíveis problemas que um cronograma curto poderia gerar, optou-se por definir muito bem as técnicas e as fontes para a coleta de dados, o que ajudou a poupar tempo. As audiências públicas se mostraram um campo fértil para a análise dos conflitos relativos à Reforma do Ensino Médio, conforme a pesquisa se propôs a fazer. Além disso, o fato de a análise de conteúdo já ser um método utilizado em outros estudos que tomam o Modelo de Coalizões de Defesa como referencial teórico, e de haver algumas referências de estudos no contexto brasileiro, facilitou também na operacionalização desta técnica para o desenvolvimento dos resultados.



Nesse contexto, a partir das considerações supracitadas, pode-se dizer que a análise de conteúdo é de grande valia para o tratamento de dados qualitativos, pois mostra-se uma versátil e criativa alternativa para obter novos resultados que possibilitem no cumprimento dos objetivos da pesquisa.

#### 4.3.1 O processo de análise dos dados

No primeiro momento, realizou-se uma análise exploratória dos dois PNEs em ordem cronológica, a fim de que o segundo pudesse ser analisado à luz das proposições do conteúdo do primeiro, estabelecendo uma estrutura lógica para a análise.

Buscou-se nestes documentos os trechos que tinham relação direta com os termos do nível médio de ensino. No entanto, por meio de leituras flutuantes dos documentos (BARDIN, 1994), foram separados para análise também trechos relevantes que abordavam a educação básica no Brasil de forma geral.

Após a leitura mais aprofundada dos trechos relevantes e condizentes com os objetivos da pesquisa, realizou-se uma pré-codificação pelos temas em palavras-chave, processo que gerou 33 códigos. Em seguida, estes temas foram classificados dentro de 5 categorias:

1. **Dualismo entre Formação Profissionalizante e Formação Geral.** Aqui foram incluídos temas relativos aos conflitos entre os diferentes objetivos propostos para esta etapa da educação pelos diferentes atores envolvidos com a pauta;
2. **Elementos Pedagógicos.** Nesta categoria estão presentes temas como: formação e valorização de professores, currículo, notório saber, tempo integral, educação profissional e/ou técnica e educação à distância.
3. **Gestão e Recursos Públicos.** Os temas compilados nesta categoria são: financiamento, infraestrutura, parceria público-privada, coordenação (entre entes federativos ou diferentes áreas de políticas públicas, como cultura, esporte etc.) e gestão democrática da educação.
4. **Interpretação sobre Indicadores e Referências das Propostas de Soluções.** Nesta categoria os temas incluídos foram: a interpretação de diversos índices relativos ao ensino médio e à educação no Brasil, (como, oferta e demanda de vagas no ensino público, acesso à educação, indicador de conclusão das etapas da educação básica, indicador de permanência, resultados obtidos pelos estudantes nas avaliações nacionais e internacionais etc.), além das soluções propostas à luz dessas interpretações e mesmo os vieses que baseiam estas soluções;
5. **Questões e Desafios do Ensino Médio Brasileiro.** Os temas aqui são: educação em período noturno, distorção idade-série, taxas de reprovação, evasão escolar, ensino de jovens e adultos, ensino especial, educação prisional, desigualdades e a educação de populações específicas (povos itinerantes, indígenas, quilombolas e população rural).

Este mesmo código foi utilizado para analisar as audiências públicas, no entanto, foi necessário incluir uma sexta categoria:

6. **Recursos de poder.** Esta categoria foi criada para comportar os trechos das audiências relativos à discussão sobre o uso de medida provisória para a promulgação da Reforma, os trechos em que se discute a respeito das ocupações de escolas promovidas durante o período de tramitação, entre outros elementos.

Com estas categorias, foi possível classificar todos os trechos relevantes das audiências utilizando o código de análise concebido. O instrumento da codificação e da redação dos resultados pelos moldes das categorias analíticas possibilitou um tratamento mais específico dos dados. Além disso, foi capaz também de dar espaço a *insights* para a inclusão de tópicos discutidos nos eventos observados e/ou coletados da leitura de obras sobre a educação brasileira e nas reportagens acompanhadas diariamente, o que favoreceu uma melhor interação entre a teoria e a empiria.

Com relação a parte da análise relativa aos atores: procurou-se definir os principais, aqueles que mais possuem participação na dinâmica das discussões do subsistema e, por conta disso, aqueles que tem mais influência sobre os outros atores que compartilham de suas crenças, e guiam, de certa forma, o processo de agrupamento e formação das coalizões de defesa.

A fim de formar agrupamentos e garantir a inclusão de atores das mais diversas camadas sociais que possuem alguma influência no subsistema de política analisado<sup>31</sup>, foi definida uma tipologia para separar os atores identificados. Esta tipologia foi pensada pelas características dos atores identificados e por meio de uma adaptação daquela usada pelo Plano Nacional de Educação de 2014 (BRASIL, 2014, p. 18-19). Os grupos definidos foram:

- 1. Parlamentares;**
- 2. Atores relacionados à gestão educacional;**
- 3. Atores do setor privado;**
- 4. Atores sindicais;**
- 5. Atores vinculados à Movimentos sociais/estudantis;**
- 6. Atores relacionados à pesquisa.**

No próximo capítulo, seguem os resultados da pesquisa, apresentados numa estrutura de tópicos pensada de modo a analisar todo o montante de dados identificados. O relatório está estruturado de forma a: demonstrar e explicar sobre a tramitação e o conteúdo da Lei da Reforma, sobre o *path dependence* legislativo que lhe deu base, trazer considerações sobre os diversos atores e o processo de formação das coalizões, sobre os conflitos mais marcantes entre as coalizões, sobre os recursos de poder por elas utilizados e um último tópico sobre questões relativas ao futuro do campo da educação no Brasil diante do novo enquadramento político.

---

<sup>31</sup> Isto visa corroborar com um dos pressupostos do Modelo de Coalizões de Defesa, de que os mais variados tipos de atores precisam ser ouvidos para garantir a melhor compreensão das movimentações políticas localizadas naquele subsistema.

## 5 ANÁLISES E RESULTADOS

### 5.1 A Lei da Reforma do Ensino Médio

Proposta na MP 746/16 (BRASIL, 2016a) e sancionada na Lei 13.415 no dia 17 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017b), a Reforma do Ensino Médio foi um tema muito debatido na sociedade por diversos grupos, com posicionamentos favoráveis e contrários a ela.

Desde 2013, discutiu-se um Projeto de Lei (PL 6840/2013<sup>32</sup>) com vistas a definir reformulações no ensino médio, no que tange: à diversas alterações no plano do currículo; ampliação da carga horária, implementação universalizada do ensino em tempo integral no ensino médio; flexibilização curricular, isto é, possibilitar que os alunos escolham, em um dado momento do curso, uma área na qual desejam se especializar (itinerário formativo); inclusão do ensino técnico profissionalizante como uma destas áreas etc. A maioria destas questões figuram já há diversos anos entre as proposições para o ensino médio, conforme abordado no capítulo 2 e os pontos que serão trabalhados no próximo tópico deste capítulo.

Entretanto, apesar desta discussão já estar ocorrendo no âmbito legislativo, a Reforma do Ensino Médio foi sancionada por via do instrumento de medida provisória. Esta característica se apresenta como um dos maiores pontos nos embates atuais sobre esta Lei. Esta discussão chegou até mesmo ao âmbito jurídico, com envio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade questionando o mérito da MP 746/16 (BRASIL, 2016b; 2016c).

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5599), proposta pelo PSOL (Partido Socialismo e Liberdade), e enviada pelo Procurador-Geral da República, em 19 de dezembro de 2016 para apuração do Supremo Tribunal Federal, consta que não há razão para se fazer uso de medida provisória para a proposta desta reforma. Além disso, soma-se a ela também um parecer favorável emitido pela Procuradoria Geral da República, onde cita-se que a indicação de inconstitucionalidade da Reforma deriva do fato de ser “cristalina a ausência do requisito constitucional da urgência [para uso de MP]” (BRASIL, 2016h, p. 4, grifo nosso).

Houve ainda o envio de uma segunda ADI (ADI 5604), ajuizada pela CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, que questionava basicamente o mesmo que a ADI 5599. A ADI 5604, protocolada em 3 de outubro de 2016, foi extinta pelo relator na alegação de que as modificações da MP promovidas pelo legislativo, faziam com que a ADI 5604 perdesse seu objetivo. No entanto, após a interposição de “agravo regimental” pelo CNTE, a ADI 5604 ainda aguarda decisão. Caso parecido se dá com a ADI 5599, que havia sido extinta por parecer do relator no dia 20 de abril de 2017, no entanto, foi reconsiderada no dia 1º de agosto de 2017, ainda aguardando decisão também<sup>33</sup>.

A utilização de MP como instrumento de tramitação desta Reforma, no discurso dos grupos contrários a ela, demonstra falta de importância à discussão com a sociedade, e ainda um atropelamento de discussões que já estavam ocorrendo dentro das próprias casas legislativas. Como exemplo, o Projeto de Lei 6840/13 (ver BRASIL, 2013), o qual serviu de esboço para a MP 746/16.

---

<sup>32</sup> Este PL surgiu como produto de uma Comissão especial instaurada em 2012 por iniciativa do Deputado Reginaldo Lopes, a Comissão Especial destinada a promover Estudos e Proposições para a Reformulação do Ensino Médio – CEENSI.

<sup>33</sup> As informações sobre a carência de decisão das ADIs foram atualizadas pela última vez em 19 de janeiro de 2019 neste trabalho. O andamento das decisões dessas ADIs pode ser acompanhado nos seguintes links:  
ADI 5599 - <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5061012>;  
ADI 5604 - <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5063525>.

Estes recursos, utilizados de forma contrária à Reforma, podem ser somados ainda a todo um movimento de outros atores também no sentido de crítica às proposições nela contidas. Movimento este manifesto como: protestos nas ruas, ocupações de escolas, encontros e palestras para tratar sobre o assunto, promovidos por uma série de associações (como a ANPEd – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação), diversos partidos políticos, sindicatos de professores, intelectuais etc. Essa dinâmica torna possível inferir a variedade e intensidade de conflitos sobre o tema que permearam a sociedade brasileira.

Do outro lado, do lado favorável, o Ministro da Educação, em justificativa oficial, emitida no documento de Exposição de Motivos nº 00084/2016/MEC, de 15 de setembro de 2016 (MEC, 2016a), lista uma série de elementos que, por seu argumento, apontam a necessidade de urgência da formulação e implementação desta Reforma do Ensino Médio.

No tópico quatro deste documento (p. 1), por exemplo, tem-se a afirmação de que o ensino médio atual é constituído por um currículo “extenso, superficial e fragmentado, que não dialoga com a juventude, com o setor produtivo, tampouco com as demandas do século XXI”. Cita-se também uma pesquisa que evidencia que grande parte dos jovens de baixa renda, grupo tomado como enfoque desta pesquisa, “não gostam e não veem utilidade em muitas das disciplinas oferecidas” (TORRES et al., 2013, p. 7).

No tópico sete, existe a afirmação de que os dados educacionais de publicação do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) demonstram que os resultados dos jovens matriculados no ensino médio não alcançaram a meta mínima prevista.

No tópico doze, menciona-se que, no período de 2005 a 2011, houve um pequeno crescimento de 8% nos resultados do IDEB<sup>34</sup> (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), e no período de 2011 a 2015 houve uma estagnação nos resultados. A meta prevista para 2015 era 4,3 para o valor do índice, porém na aferição realizada nesse período o índice marcava apenas 3,7, situando-se, desta forma, 14% abaixo do previsto. Com este valor na última medição, o IDEB atual situa-se 28,8% abaixo do previsto para a meta mínima para 2021 (5,2).

Ainda neste tópico, afirma-se que “a situação piora quando se analisa o desempenho por unidade federativa, em que somente dois estados, Amazonas e Pernambuco, conseguiram atingir a meta prevista para 2015”. Além destes aqui citados, vários outros pontos são também relatados neste documento como razões desta Reforma da forma como foi apresentada.

A seguir, será abordado mais sobre esta Reforma, apontando como ocorreu seu processo de tramitação entre os poderes Executivo e Legislativo, e as diversas alterações que ela instituiu em seu texto, com o intuito de compreendê-la mais a fundo.

### 5.1.1 O processo de tramitação da Reforma

Sendo inicialmente promulgada por meio de medida provisória<sup>35</sup>, esta política entrou em vigor desde sua publicação, em 22 de setembro de 2016. Após isto, formou-se uma comissão mista, composta por deputados, senadores e uma série de convidados relacionados diretamente com a educação, ou representantes de entidades vinculadas ao tema, para discuti-la e avaliá-la. Ocorreram 12 audiências no total: 9 em que foram promovidos debates entre os parlamentares e os convidados, 1 marcada pela ausência de todos os convidados do dia, 1 na qual foi discutido o plano de trabalho e 1 última de votação do relatório final da Comissão Mista.

---

<sup>34</sup> O IDEB, segundo o MEC, é um índice dedicado ao “monitoramento da qualidade da Educação pela população por meio de dados concretos, com o qual a sociedade pode se mobilizar em busca de melhorias”. Para alcançar essa proposta, “o IDEB é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo INEP” (BRASIL, [s.d.], acessado em 12 de junho de 2017).

<sup>35</sup> Ver o Anexo A, para uma melhor compreensão do processo de tramitação de uma MP.

Nesta última audiência, foi lido o relatório elaborado pelo relator, Senador Pedro Chaves, à luz das emendas acatadas e das considerações que achou pertinentes ouvidas durante às audiências ou em outras fontes. Esta audiência de votação ocorreu no dia 30 de novembro de 2016, onde o documento foi aprovado por 16 votos a 5 (BRASIL, 2016), passando a constituir o Parecer nº 95.

No documento referente ao parecer, constam as 568 emendas sugeridas pelos parlamentares, tendo sido 2 enviadas e retiradas posteriormente por seu autor. Destas 566, a relatoria acatou 147 (26%), a partir de considerações emitidas sobre cada uma, conforme constam no Parecer.

Uma breve análise desenvolvida tomando como elemento o espectro ideológico dos partidos dos parlamentares que enviaram emendas à MP 746/16, ajudou a gerar algumas compreensões relativas às bases para o acatamento ou não de emendas pelo relator responsável por esta avaliação. Foi tomada a classificação de espectro ideológico de partidos apresentada por Maciel et al. (2017). Segundo essa análise, das 568 emendas enviadas: 274 partiram de parlamentares de partidos de esquerda, 148 de centro-esquerda, 83 de centro, 50 de centro-direita e 13 de direita. Denotando, desta forma, um certo consenso entre grupos mais à direita com as proposições da Reforma, pois, na medida que o espectro ideológico dos partidos aponta para a direita, houve redução do número de emendas enviadas.

Destas emendas enviadas, foram acatadas a seguinte quantidade por espectro ideológico: 52 de esquerda, 52 de centro-esquerda, 27 de centro, 15 de centro-direita e 1 de direita. Por análise básica da proporção do número de emendas acatadas sobre o número de emendas enviadas, fica fácil ver que muito menos emendas de esquerda foram acatadas. Tomando para comparação essa proporção nos espectros ideológicos de esquerda e de centro-direita<sup>36</sup>, vemos que para a esquerda a proporção foi de 19%, enquanto que para a centro-direita, a proporção foi de 33%.

Somando-se as emendas acatadas em dois blocos, em que um tem-se o espectro ideológico da esquerda e da centro-esquerda, e no outro tem-se centro, centro-direita e direita, a proporção entre eles demonstra claramente um favorecimento no acatamento de medidas ao segundo bloco. Esquerda e centro-direita somados enviaram 74% do total de emendas (422 de 558) e tiveram 25% de suas emendas acatadas (104 de 422), valor abaixo da proporção de 26% de emendas acatadas (147 de 568). Enquanto isso, centro, centro-direita e direita enviaram 26% do total de emendas (146 de 568) e tiveram 29% de emendas acatadas (43 de 146).

Após esse processo de acatamento/rejeição de emendas e das discussões das audiências públicas sobre a MP, este parecer foi concluído pelo relator na forma do Projeto de Lei de Conversão nº 34 (PLV 34/2016). A votação deste parecer foi marcada por um grande número de requerimentos para votos em separado de emendas contidas no Parecer nº 95 que haviam sido rejeitadas. Destas votações em separado, teve-se a aprovação de apenas uma emenda que equivocadamente não entrou na versão do PLV 34/2016<sup>37</sup> apresentado pelo relator. Esta emenda, de nº 24, já havia sido dada como acatada pelo relator no Parecer nº 95, portanto, houve um equívoco ao não ser colocada no PLV.

A emenda tinha por propósito a inclusão de um parágrafo ao artigo 35-A, acrescido a LDB de 1996 por via do texto do 3º artigo da MP. Sendo aceita a emenda pela votação em separado, o texto deste novo parágrafo ficou definido da seguinte forma: “A Base Nacional

---

<sup>36</sup> Entendeu-se que esta seria a comparação mais adequada, devido ao fato de o número de emendas enviadas por parlamentares de partidos de direita ser muito baixo (13 emendas) em comparação com a esquerda (274 emendas).

<sup>37</sup> Isto pode ser visto no quadro comparativo das modificações durante a tramitação (BRASIL, 2016f).

Comum Curricular referente ao ensino médio incluirá obrigatoriamente estudos e práticas de educação física, arte, sociologia e filosofia”, correspondendo exatamente à solicitação da emenda que havia sido acatada no Parecer nº 95 (BRASIL, 2016d).

Após esta modificação, o PLV 34/16 foi votado na Câmara, tendo obtido cerca de 71% dos votos positivos (BRASIL, 2016g). Dali, o PLV 34/16 seguiu para o congresso, onde foi votado em 8 de fevereiro de 2017. Nesta votação também foram requeridas votações em separado de uma série de emendas rejeitadas pelo relator no Parecer.

Dois destes requerimentos, que tratavam das emendas 87 e 120, foram aceitos para serem votados novamente. Estas emendas eram concernentes, respectivamente: sobre suprimir o inciso IV do artigo 61 da LDB de 1996, modificado pela MP, que tratava sobre a abertura de ministração de conteúdos no itinerário da formação técnica por profissionais com notório saber; e o segunda tratava sobre a necessidade de se tornar obrigatório que todas as escolas de ensino médio tivessem que oferecer todos os itinerários formativos.

A justificativa da primeira emenda era de que:

A qualificação profissional dos educadores e educadoras é um requisito para a promoção de uma educação contextualizada, que estimule a capacidade crítica nas escolas e forneça aos estudantes elementos para a compreensão e participação ativa na realidade. Além disso, o vazio de sentido do conceito de “notório saber” como requisito para exercício da docência permite interpretar que não será possível verificar a competência do profissional por meio de concurso público, já que não há um requisito bem definido. (BRASIL, 2016c, p. 44).

Tendo sido esta emenda primeiramente rejeitada pelo relator na Parecer nº 95, a partir da conclusão de que:

O acréscimo dos profissionais com notório saber no rol dos profissionais da educação é, sob nosso ponto de vista, um ganho, na medida em que permitirá que nas escolas convivam e interajam diferentes manifestações do conhecimento, sem que se dicotomize a relação entre o saber e o fazer. (BRASIL, 2016c, p. 44).

Já com relação a segunda emenda, a justificativa exposta era de que “somente desta forma estará garantida a verdadeira liberdade de escolha do aluno por alguma das áreas, principalmente, em se tratando de alunos da rede pública de ensino” (BRASIL, 2016c, p. 51). Mas esta também foi rejeitada pelo relator, com a afirmação, no Parecer nº 95, de que:

Precisamos reconhecer que nem todos os sistemas de ensino têm condições de infraestrutura e de pessoal para oferecer todos os itinerários. Além disso, há sistemas tão dispersos geograficamente que o simples fato de oferecerem todos os itinerários não garantirá que os alunos tenham acesso ao seu itinerário preferido. (BRASIL, 2016c, p. 51).

Ambas as emendas foram votadas em separado e rejeitadas novamente pelos senadores. Desta forma, a votação prosseguiu e o PLV 34/16 foi aprovado por cerca de 75% dos votos (BRASIL, 2017a). O PLV seguiu então para o encargo do Presidente, tendo sido sancionado integralmente no dia 17 de fevereiro de 2017, passando a figurar como a Lei 13.415/17.

### **5.1.2 O conteúdo da Lei 13.415/17**

A Lei 13.415/17, produto final das discussões analisadas sobre o processo de reformulação do ensino médio no Brasil, consta de 22 artigos no total. Pretende-se neste subtópico fazer um resumo sobre cada um destes artigos, demonstrando o que é tratado neles.

O cabeçalho da Lei expõe que ela promove mudanças na Lei 9.394/1996 (a LDB)<sup>38</sup>, na Lei 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb, na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452/1943, e no Decreto-Lei nº 236/1967, que complementa e modifica a Lei 4.117/1962, que institui o Código Brasileiro de Telecomunicações). Além disso, em seu conteúdo revoga a Lei nº 11.161/2005, que tornava obrigatório o ensino da língua espanhola no ensino médio e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, formulada pelo MEC e publicada junto à MP 746/16 na Portaria 1.145 de 13 de outubro de 2016, e agora alterada pela Portaria 727/2017, trazendo mudanças propostas pela Comissão Mista que discutiu a MP (MEC, 2016b; MEC, 2017a; BRASIL, 2016d).

No artigo 1, a Lei traz mudanças para o artigo 24 da LDB. Estabelece que a carga horária mínima do ensino médio e do ensino fundamental deverá ser ampliada de forma progressiva, avançando das 800 horas anuais, para 1400 horas anuais, com a definição de que, pelo menos em cinco anos a partir da publicação da Lei, os sistemas de ensino devam oferecer, no mínimo 1000 horas anuais. Além disso, estipula também que fica como encargo dos sistemas de ensino regular a oferta do Ensino de Jovens e Adultos e do ensino noturno.

No artigo 2, constam também alterações para a LDB, especificamente no seu artigo 26. Nele, fica estabelecido que todos os níveis de ensino da educação básica devem ter sua Base Nacional Comum Curricular, que pode ser complementada pelos sistemas de ensino com uma parte diversificada baseada em temas relevantes às características regionais e locais que permeiam cada sistema. Estabelece o ensino de artes como componente curricular obrigatório da educação básica. Estipula o ensino da língua inglesa como obrigatório a partir do sexto ano do ensino fundamental. E define que alterações nos elementos obrigatórios da BNCC dos diversos níveis de ensino devem ser aprovadas pelo CNE e homologadas pelo MEC.

Pelo artigo 3, cria-se o artigo 35-A na LDB. Neste fica estipulado que a BNCC do ensino médio deverá definir direitos e objetivos de aprendizagem, conforme as diretrizes curriculares elaboradas pelo CNE, pautadas nas seguintes áreas do conhecimento: linguagens e suas tecnologias; matemática e suas tecnologias; ciências da natureza e suas tecnologias; ciências humanas e sociais aplicadas. Não fica estabelecido na Lei o conteúdo específico que compete a cada uma destas áreas.

Além disso, este artigo define também que a parte diversificada do currículo, abordada no artigo 2 da Lei, deve estar harmonizada com a BNCC e com os contextos histórico, econômico, social, ambiental e cultural de cada sistema de ensino. Determina que na BNCC devem conter “estudos e práticas” tocantes à educação física, artes, sociologia e filosofia. Fixa que nos três anos do ensino médio o ensino de matemática e língua portuguesa será obrigatório, assegurando às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas. Reafirma que o ensino da língua inglesa é obrigatório para o ensino médio, considerando a oferta de outras línguas estrangeiras, de forma optativa, com preferência ao espanhol, segundo a disponibilidade de oferta, locais e horários definidos pelos sistemas de ensino.

Delineia que a carga horária referente a BNCC não deve ser maior que 1800 horas do total da carga horária do ensino médio, correspondendo desta forma a cerca de 60% da carga horária total deste nível de ensino (1400 horas x 3 anos = 3200 horas; 1800 horas/ano / 3200 horas = aprox. 60%). Ficando 1400 horas destinadas aos itinerários formativos, conforme se tratará no artigo 4.

---

<sup>38</sup> Apesar de ser denominada Lei da Reforma do Ensino Médio, a Lei traz também algumas poucas alterações para outros níveis da educação básica.

O artigo 3 ainda estipula como encargo da União o estabelecimento dos padrões de desempenho esperados para o ensino médio, no que tange ao conteúdo referente à BNCC, que servirão como referência nos processos nacionais de avaliação. Determina que os currículos do ensino médio devem ser pautados na formação integral dos alunos, possibilitando uma formação no sentido da construção do projeto de vida deles e sua formação no aspecto físico, cognitivo e socioemocional (artigo 3, § 7º). Além disso, define que o conteúdo deve ser organizado de forma que, ao final do curso, os alunos demonstrem, “por meio de atividades teóricas e práticas, provas orais e escritas, seminários, projetos e atividades on-line”, domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna e conhecimento das formas contemporâneas de linguagem (artigo 3, § 8º). Salienta-se uma contradição entre os § 7º e 8º do artigo 3, de forma que aquilo que está estabelecido no § 7º, quanto à formação humana do educando, não está definido como um dos objetivos no § 8º.

O artigo 4 define alterações para o artigo 36 da LDB. Estabelece que o currículo do ensino médio será organizado por meio da BNCC e de uma parte diversificada esquematizada em cinco itinerários formativos, que serão oferecidos pelas escolas para que os alunos escolham aquele que será parte da sua formação. Os itinerários são: linguagens e suas tecnologias; matemática e suas tecnologias; ciências da natureza e suas tecnologias; ciências humanas e sociais aplicadas; e formação técnica e profissional. Quanto a isso, fica estipulado que as escolas deverão orientar os alunos no processo de escolha de seus itinerários.

Define-se ainda que a organização destas áreas e das respectivas competências e habilidades que as comporão será feita de acordo com critérios estabelecidos por cada sistema de ensino. Fica fixado também que os sistemas de ensino poderão ofertar itinerários integrados, composto por conteúdos advindos da BNCC e dos cinco itinerários formativos definidos. E estipula-se que os alunos poderão cursar mais de um itinerário, se houver vagas.

Além disso, no artigo 4 está determinado também que, quanto à formação técnica e profissional, ainda que sobre encargo dos sistemas de ensino, deverá considerar: “a inclusão de vivências práticas de trabalho no setor produtivo ou em ambientes de simulação, estabelecendo parcerias e fazendo uso, quando aplicável, de instrumentos estabelecidos pela legislação sobre aprendizagem profissional”; e “a possibilidade de concessão de certificados intermediários de qualificação para o trabalho, quando a formação for estruturada e organizada em etapas com terminalidade”, isto é, numa organização de disciplinas por créditos, conforme a estrutura seguida pelas universidades.

Ainda sobre a formação técnica, o artigo define que a inclusão de novas formações de nível técnico deve ser reconhecida pelo CEE - Conselho Estadual de Educação, num prazo de três anos, e ser incluída no Catálogo Nacional dos Cursos Técnicos, num prazo de cinco anos, contados a partir da data inicial de oferta daquela formação. Estipula também que a oferta do quinto itinerário, correspondente a formação técnica e profissional, realizada na própria instituição ou em parceria com outras instituições, deve passar por aprovação prévia do CEE, ser homologada pelo Secretário Estadual de Educação e certificada pelos sistemas de ensino.

Fica estipulado por este 4º artigo também que todo o ensino médio pode passar a ser organizado em módulos e adotar o sistema de créditos, segundo a opção escolhida pelos sistemas de ensino dentre este modelo e os demais tipos de organização apresentados no artigo 23 da LDB.

Um ponto bastante criticado por alguns atores, que consta no § 11º do artigo 4, é a liberação de que os sistemas de ensino possam reconhecer “competências e firmar convênios com instituições de educação a distância com notório reconhecimento, mediante as seguintes formas de comprovação: “I - demonstração prática; II - experiência de trabalho supervisionado



ou outra experiência adquirida fora do ambiente escolar; III - atividades de educação técnica oferecidas em outras instituições de ensino credenciadas; IV - cursos oferecidos por centros ou programas ocupacionais; V - estudos realizados em instituições de ensino nacionais ou estrangeiras; VI - cursos realizados por meio de educação a distância ou educação presencial mediada por tecnologias”. Será abordado sobre os motivos de crítica a este aspecto da Lei no tópico referente aos conflitos entre as coalizões.

O 5º artigo da Lei estabelece que o artigo 44 da LDB passa a vigorar com a inclusão de um terceiro parágrafo, que determina que os processos seletivos para graduações, referido no inciso II do artigo 44 da LDB, deverá considerar as competências e as habilidades definidas conforme a BNCC.

O 6º artigo faz uma alteração no artigo 61 da LDB, incluindo dois incisos (IV e V). Pelo inciso IV, abre-se a possibilidade de que profissionais com notório saber, reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, possam ser considerados profissionais da educação escolar básica e ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional nas disciplinas que sejam ofertadas dentro do itinerário de formação técnica e profissional. A formação e/ou experiência destes profissionais deve ser atestada por titulação específica, ou pela prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada, ou pelas corporações privadas em que tenham atuado.

Já o inciso V passa a permitir que profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme dispõem pelo CNE, possam ministrar conteúdos no ensino médio, sem a definição específica de um itinerário. Desta forma, deixa de ser exigido que tenha se cursado uma licenciatura para se tornar um docente no ensino médio.

O 7º artigo da Lei da Reforma promove alterações no artigo 62 da LDB, cujo texto era o seguinte antes da modificação — tendo sido removido o que consta grifado:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, **de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação**, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal. (BRASIL, 1996, grifo nosso).

No artigo 7, define-se ainda que os cursos de formação de professores terão que referenciar seus currículos segundo a Base Nacional Comum Curricular, corroborando com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica (CNE, 2015).

O 8º artigo da Lei promove alterações na CLT, definindo que o artigo 318 desta última, que antes tinha o seguinte texto (BRASIL, 1943): “Num mesmo estabelecimento de ensino não poderá o professor dar, por dia, mais de 4 (quatro) aulas consecutivas, nem mais de 6 (seis), intercaladas”. A alteração do texto deste artigo, estipulada pela Lei 13.415/17, lhe alterou para: “O professor poderá lecionar em um mesmo estabelecimento por mais de um turno, desde que não ultrapasse a jornada de trabalho semanal estabelecida legalmente, assegurado e não computado o intervalo para refeição”.

O artigo 9 determina que o artigo 10 da Lei do Fundeb — Lei 11.494/2007 (BRASIL, 2007) — passe a vigorar com a inclusão do inciso XVIII. Estipulando desta forma que a distribuição proporcional de recursos dos Fundos leve em conta também a modalidade de formação técnica e profissional prevista como itinerário formativo do ensino médio pela Reforma. Este ponto também sofreu uma série de críticas por alguns atores, conforme se tratará nos tópicos que seguem neste capítulo.

O artigo 10 da Lei 13.415/17 traz modificações ao Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967), incluindo os seguintes parágrafos:

§ 3º O Ministério da Educação poderá celebrar convênios com entidades representativas do setor de radiodifusão, que visem ao cumprimento do disposto no caput, para a divulgação gratuita dos programas e ações educacionais do Ministério da Educação, bem como à definição da forma de distribuição dos programas relativos à educação básica, profissional, tecnológica e superior e a outras matérias de interesse da educação. § 4º As inserções previstas no caput destinam-se exclusivamente à veiculação de mensagens do Ministério da Educação, com caráter de utilidade pública ou de divulgação de programas e ações educacionais. (BRASIL, 2017b).

O artigo 11 define que os cursos de formação de professores para a educação básica deverão alterar seus currículos com referência na BNCC num prazo de 2 anos após a publicação da mesma. Como a BNCC do ensino médio só foi concluída pelo CNE e homologada pelo MEC em dezembro de 2018, o prazo para estas modificações fica sendo dezembro de 2021.

No 12º artigo, estipula-se que os sistemas de ensino deverão elaborar um cronograma de implementação das alterações na LDB, determinadas pelos artigos 2, 3 e 4 da Lei da Reforma, no primeiro ano letivo subsequente à data de publicação da BNCC, isto é, 2019, e devem iniciar o processo de implementação, conforme seu cronograma, a partir do segundo ano letivo subsequente à data de homologação da BNCC, no caso, 2020.

O artigo 13 institui a Política de Fomento de Ensino Médio em Tempo Integral. Fica estabelecido pela Lei que os recursos referentes à esta política, que serão disponibilizados pelo MEC para os Estados e para o Distrito Federal pelo prazo de dez anos por escola, contado da data de início da implementação do ensino médio integral na respectiva escola, deverão ser pautados num acordo com termo de compromisso a ser formalizado entre as partes (MEC e Estado/Distrito Federal), cujo teor deverá estipular os seguintes aspectos mínimos: “I – identificação e delimitação das ações a serem financiadas; II – metas quantitativas; III – cronograma de execução físico-financeira; IV – previsão de início e fim de execução das ações e da conclusão das etapas ou fases programadas”.

O artigo 14, ainda tratando sobre esta Política de Fomento, define a obrigatoriedade destes repasses por parte da União aos Estados e ao Distrito Federal. Define também os critérios que devem ser cumpridos pelas escolas para que recebam os recursos referentes à esta política, que são<sup>39</sup>:

I – tenham iniciado a oferta de atendimento em tempo integral a partir da vigência desta Lei de acordo com os critérios de elegibilidade no âmbito da Política de Fomento, devendo ser dada prioridade às regiões com menores índices de desenvolvimento humano e com resultados mais baixos nos processos nacionais de avaliação do ensino médio; e II – tenham projeto político-pedagógico que obedeça ao disposto no art. 36 da Lei nº 9.394, de 20 dezembro de 1996 [LDB]. (BRASIL, 2017, grifo nosso).

Além disso, o artigo 14 estipula também que a transferência de recursos deverá ser realizada com base no número de matrículas cadastradas pelos Estados e pelo Distrito Federal no Censo Escolar da Educação Básica, contadas as escolas que cumprirem os requisitos citados anteriormente. Fica definido “que a transferência de recursos será realizada anualmente, a partir de valor único por aluno, respeitada a disponibilidade orçamentária para atendimento, a ser definida por ato do Ministro da Educação”. Estipula-se que estes recursos transferidos nos

---

<sup>39</sup> Além destes, as portarias do MEC referentes à esta Política estabelecem mais uma série de critérios para a elegibilidade das escolas ao recebimento dos repasses (MEC, 2016b; MEC, 2017a).

termos do caput poderão ser aplicados pelas escolas nas despesas de manutenção e desenvolvimento previstas nos incisos I, II, III, V e VIII do artigo 70 da LDB.

Estes incisos correspondem aos seguintes elementos:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; [...] VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (BRASIL, 1996).

Define-se ainda que, no caso de o Distrito Federal ou de o estado ter, no momento do repasse dos recursos tocantes à esta política, saldo em conta de recursos repassados 12 meses antes, “esse montante, a ser verificado no último dia do mês anterior ao do repasse, será subtraído do valor a ser repassado como apoio financeiro suplementar do exercício corrente”.

No artigo 15, define-se que estes recursos serão transferidos pelo Ministério da Educação ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE, que transferirá aos Estados e ao Distrito Federal. O artigo 16 estabelece que deve ser elaborado um Ato pelo Ministro de Estado da Educação dispondo sobre o acompanhamento da implementação desta Política. Os artigos 17 ao 20 tratam sobre a parte burocrática do repasse dos recursos pelo FNDE aos Estados e ao Distrito Federal, e sobre os mecanismos de controle social e prestação de contas por estes entes federativos aos diversos órgãos responsáveis.

Por fim, o artigo 21 trata sobre o vigor da Lei a partir da data de publicação, e o 22 sobre a revogação da Lei 11.161/2005, que determinava a obrigatoriedade do ensino da língua espanhola no ensino médio. Este foi um dos pontos criticado também por atores durante a Reforma, conforme se verá mais à frente.

Desta forma, tendo abordado sobre o processo de tramitação da Reforma, e resumido o que é alterado e proposto no ensino médio e na educação básica do Brasil pela Lei final promulgada (Lei 13.415/17), se discutirá a seguir sobre o *path dependence* que baseou esta política.

## 5.2 O “*path dependence*” da Reforma

Para a compreensão da dinâmica do subsistema de políticas do ensino médio no Brasil, foram tomados documentos oficiais de planejamento para a área da educação do país. Os documentos analisados têm data de publicação de 2001 a 2016, com vistas a atender à premissa do MCD sobre a necessidade de adoção de uma perspectiva de longo prazo, de uma década ou mais, visando ao entendimento dos processos políticos e das mudanças ocorridas no subsistema de política analisado (JENKINS-SMITH et al., 2017).

Os documentos tomados para a compreensão do *path dependence* da política da Reforma do Ensino Médio foram os últimos dois Planos Nacionais de Educação: o primeiro com competência de 2001 a 2010, e o segundo com competência de 2014 a 2024. Estes documentos foram escolhidos pela sua grande amplitude e por serem, por definição, os principais guias das medidas tomadas na educação brasileira nos últimos anos.

O conteúdo destes documentos tem característica sistêmica, e, portanto, eles influenciaram toda a dinâmica da área educacional, de modo holístico, diferentemente do que se deu com o PL 6.840/2013, que influenciou a Reforma de forma direta, servindo, praticamente como um esboço do texto da MP. Por isso, definiu-se que os PNEs se apresentam como um objeto mais adequado para entender o *path dependence* legislativo que situa esta Reforma.

Entretanto, analisou-se também como a dinâmica política que envolveu o PL 6.840/13 e o impeachment da presidente Dilma Rousseff influenciou na promulgação da MP 746/16.

Durante a coleta de dados, foram identificados ainda outros documentos, com maior grau de particularidade, mas também importantes para a compreensão da dinâmica e do contexto do campo das políticas educacionais recentes do Brasil.

Aqueles que possuíam mais relevância para esta pesquisa foram:

- A Lei 11.684/2008, que promoveu a obrigatoriedade da inclusão das disciplinas Filosofia e Sociologia nos currículos do ensino médio;
- A Lei 10.793/2003, que tornou a disciplina de educação física um componente obrigatório no currículo do ensino médio;
- A Lei 11.161/2005, que dispunha sobre o ensino da língua espanhola no ensino médio;
- A Emenda Constitucional 53/2006, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), fundo que anteriormente atendia apenas o nível fundamental de ensino;

Os documentos deste segundo bloco apresentado serão abordados separadamente nas discussões que seguirão, por remeterem a assuntos específicos. A seguir, apresenta-se uma breve contextualização a respeito dos Planos Nacionais de Educação, para em seguida apresentar os resultados obtidos a partir da análise empreendida sobre eles.

### 5.2.1 Os Planos Nacionais de Educação

A ideia da criação de um Plano Nacional de Educação teve sua origem nas discussões que emergiram do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* de 1932. A influência dos posicionamentos e questões levantadas neste Manifesto sobre a construção da Constituição de 1934 responsabilizou a União pelo desenvolvimento de um plano nacional para a organização da educação no país (MILITÃO et al., 2011).

A tentativa de criação do primeiro destes planos, que data de 1937, ficou retida na fase de anteprojeto devido às mudanças institucionais que o Brasil passou no início do Estado Novo. Com a promulgação de uma nova Carta Constitucional em 1946, foi removida a referência explícita da obrigatoriedade da criação de um plano nacional de educação.

A discussão acerca desse instrumento só foi retomada efetivamente no momento da criação da primeira LDB, em 1961, que passou a incluir novamente de forma explícita esta exigência do Estado. O que sucedeu na efetiva criação do primeiro plano nacional de educação em 1962. Este plano era formado por um conjunto de metas quanti e qualitativas, almejando seu alcance num horizonte de oito anos; além disso, foi proposto como iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, e não como projeto de lei (AZANHA, 1993; BRASIL, 2001).

Nas três décadas após o ano de 1961, foram realizadas uma série de revisões no plano de 1962 — sendo conformadas em novos documentos — e a criação de outros planos. Azanha (1993) informa que estes documentos que sucederam o plano de 1962 tinham uma série de problemas no que tange às suas execuções, ocasionando constantes revisões e até mesmo o esvaziamento e abandono de alguns. Isto se apresentava como um reflexo dos problemas da própria administração pública do Brasil, e também da baixa prioridade dada a área da educação pelos governos, o que ocasionava óbices a uma boa coordenação da ação governamental e das integrações ministeriais visando às questões da área.

Após o fim da ditadura militar e com a promulgação da Constituição de 1988 (mais especificamente o artigo 214), volta a existir no campo das políticas educacionais do Brasil a ideia de criação de um documento, com força de lei, que estabelecesse metas de longo prazo e recursos e estratégias para alcançá-las, visando garantir que os diferentes governos,

independentemente de suas demandas particulares, deveriam se adequar e buscar cumprir o que fora estipulado no plano. Na LDB de 1996 (artigos 9 e 87), as conformações do plano educacional são discutidas novamente, e passa a ser determinado que é dever da União, em colaboração com os estados, distrito federal e municípios, a elaboração deste documento (BRASIL, 2001).

O Plano Nacional de Educação de 2001 começou a tramitar em 1998, protocolado no Projeto de Lei 4.155/1998. Este PL configurava-se como uma proposta, construída em conjunção das ideias de diversas entidades educacionais, profissionais da educação e estudantes nos fóruns de dois Congressos Nacionais de Educação (CONED I e II), que haviam sido realizados em Belo Horizonte, respectivamente em 1996 e 1997. Tal PL foi em seguida apensado ao Projeto de Lei 4.173/1998, um outro projeto de Plano Nacional de Educação que estava engavetado junto ao Ministério da Educação (MILITÃO et al., 2011; BRASIL, 2001).

Após três anos de discussão, o primeiro Plano Nacional de Educação com força de lei e pós-redemocratização do país é lançado. Este documento sofreu algumas críticas, dentre as quais, a principal está no fato de estabelecer um número vultoso de metas (295 no total) para a educação. Este grande número de metas tende a gerar dispersão e dificuldades na priorização do uso de recursos, principalmente levando em conta outras questões críticas do documento vinculadas ao financiamento da educação — o que será abordado mais adiante. A ANPEd teceu críticas também ao fato de os estados e municípios serem altamente responsabilizados pelo cumprimento da maioria das metas estipuladas (MILITÃO et al., 2011; AGUIAR, 2010).

No texto do PNE de 2001, encontra-se a seguinte síntese de seus objetivos:

a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e; democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 2001, p. 27).

No aspecto tácito, as prioridades estabelecidas e citadas neste plano são cinco:

1. Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino. (BRASIL, 2001, p. 27).
2. Garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram. (BRASIL, 2001, p. 28).
3. Ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino - a educação infantil, o ensino médio e a educação superior. (BRASIL, 2001, p. 28).
4. Valorização dos profissionais da educação. (BRASIL, 2001, p. 29).
5. Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive educação profissional. (BRASIL, 2001, p. 29).

Avançando no tempo, tem-se a criação do segundo Plano Nacional de Educação que foi tomado para análise, com vigência de 2014 a 2024. Este Plano foi proposto logo em sequência ao anterior, no Projeto de Lei 8.035/2010.

O documento seguiu uma estruturação diferente da seguida no PNE de 2001, que se baseava num tripé lógico de “diagnóstico, diretrizes e objetivos”. No PNE de 2014, o diagnóstico não constava. Isto suscitou numa demanda da Câmara dos Deputados ao MEC pela formulação de um diagnóstico que desse base às análises que constavam no PL (GOMES et al., 2017).

Em resposta à solicitação da Câmara, foram encaminhadas pelo MEC um conjunto de notas técnicas com dados estatísticos. E, além disso, foi elaborado em seguida o documento “O PNE 2011-2020: metas e estratégias – versão atualizada – Ministério da Educação e Cultura”, que trazia um compilado com estes arquivos enviados à Câmara (GOMES et al., 2017).

Após três anos e meio de debates — que suscitou no envio de 2916 emendas ao projeto enquanto tramitava na comissão especial formada para apreciá-lo, 449 emendas feitas após a criação do substitutivo do relator da comissão —, dezenove audiências públicas, dois seminários nacionais, catorze seminários estaduais na Câmara e oito audiências públicas no Senado, o PNE de 2014 foi transformado em Lei (BRASIL, 2014a).

O PNE de 2014 consta de 20 metas, cada uma relacionada a um tema específico: nível de ensino, modalidade, avaliação do PNE, valorização e formação do magistério etc. A seguir, estão apresentados os resultados e as considerações obtidas a partir das análises dos PNEs e dos demais documentos listados como importantes.

### 5.2.2 Resultados referentes à análise dos PNEs

Na leitura dos Planos Nacionais de Educação de 2001 e de 2014 é possível notar alguns elementos que já apontavam para a Reforma do Ensino Médio promulgada na Medida Provisória 746 em 2016. Pela análise foi possível perceber que o PNE de 2014 no que concerne ao ensino médio tinha propostas mais objetivas que se assimilavam a Reforma, do que o de 2001, mesmo por conta das diferentes estruturas que ambos seguiram, sendo o PNE de 2014 muito mais objetivo do que o de 2001.

Algo a se destacar no PNE de 2001 é o apontamento feito para a questão da dualidade de projetos existentes para o ensino médio, conforme já se discutiu anteriormente. Um elemento interessante levantado neste documento é o de que a modalidade de educação profissional ofertada no Brasil, tem a tendência de fomentar ainda mais esta dualidade e uma educação classista, denotando uma concepção de escola determinada por aquilo que Freire (1979, p. 18, grifos do original) veio a denominar de “sociedade fechada”. Em suas palavras:

A sociedade fechada se caracteriza pela conservação do status ou privilégio e por desenvolver todo um sistema educacional para manter este *status*. Estas sociedades não são tecnológicas, são servis. Há uma dicotomia entre o trabalho manual e o intelectual. Nestas sociedades nenhum pai gostaria que seus filhos fossem mecânicos se pudessem ser médicos, mesmo que tivessem vocação de mecânicos. Consideram o trabalho manual degradante; os intelectuais são dignos e os que trabalham com as mãos são indignos. Por isso as escolas técnicas se enchem de filhos das classes populares e não das elites.

Lê-se no PNE de 2001 o seguinte:

Funcionando em escolas onde há carências e improvisações generalizadas, a Educação Profissional tem reafirmado a dualidade propedêutico-profissional existente na maioria dos países ocidentais. Funcionou sempre como mecanismo de exclusão fortemente associado à origem social do estudante. Embora não existam estatísticas detalhadas a respeito, sabe-se que a maioria das habilitações de baixo custo e prestígio encontra-se em instituições noturnas estaduais ou municipais. Em apenas 15% delas há bibliotecas, menos de 5% oferecem ambiente adequado para estudo das ciências e nem 2% possuem laboratório de informática - indicadores da baixa qualidade do ensino que oferecem às camadas mais desassistidas da população. (BRASIL, 2001, p. 114).

Estas questões caminham no sentido do reconhecimento do elitismo que baseia muitas das decisões no campo das políticas educacionais no Brasil, denotando, desta forma, a importância da participação democrática dos diversos atores sociais na discussão das propostas. Além disso, denota-se também a importância de se discutir um ensino médio que tenha espaço

para uma formação geral, crítica e pautada em aspectos da cidadania, e uma formação técnica de qualidade e com infraestruturas adequadas, mas que seja igualmente crítica e focada na redução das desigualdades existentes.

No PNE de 2001, há outro trecho que corrobora este argumento:

Pelo caráter que assumiu na história educacional de quase todos os países, a educação média é particularmente vulnerável à desigualdade social. Na disputa permanente entre orientações profissionalizantes ou acadêmicas, entre objetivos humanistas ou econômicos, a tensão expressa nos privilégios e nas exclusões decorre da origem social. Em vista disso, o ensino médio proposto neste plano deverá enfrentar o desafio dessa dualidade com oferta de escola média de qualidade a toda a demanda. Uma educação que propicie aprendizagem de competências de caráter geral, forme pessoas mais aptas a assimilar mudanças, mais autônomas em suas escolhas, que respeitem as diferenças e superem a segmentação social. (BRASIL, 2001, p. 70-71).

No que tange ao âmbito das decisões pedagógicas, ambos os PNEs possuem elementos que refletem várias das propostas promulgadas na Reforma. No documento de 2001, tem-se, como principais exemplos, a apresentação de temas como a educação à distância como método facilitador principalmente na modalidade de educação profissional; a ideia de estabelecimento de um sistema de créditos que incluem atividades de “formação não-formal”, como o documento chama, que pode ser “adquirida por meios diversos, inclusive no trabalho” (BRASIL, 2001, p. 117); além de referências ao notório saber como critério para a prática docente na modalidade de educação profissional.

Quantos aos dois primeiros temas, na Lei da Reforma do Ensino Médio, no artigo 4º — que modifica o artigo 36º da LDB de 1996, que trata sobre o ensino médio —, no parágrafo 11º, diz-se que:

§ 11. Para efeito de cumprimento das exigências curriculares do ensino médio, os sistemas de ensino poderão reconhecer competências e firmar convênios com instituições de educação a distância com notório reconhecimento, mediante as seguintes formas de comprovação:

- I - demonstração prática;
- II - experiência de trabalho supervisionado ou outra experiência adquirida fora do ambiente escolar;
- III - atividades de educação técnica oferecidas em outras instituições de ensino credenciadas;
- IV - cursos oferecidos por centros ou programas ocupacionais;
- V - estudos realizados em instituições de ensino nacionais ou estrangeiras;
- VI - cursos realizados por meio de educação a distância ou educação presencial mediada por tecnologias. (BRASIL, 2017b)

Quanto ao tema do notório saber, na Lei 13.415/2017, artigo 11º, 3º parágrafo, inciso IV, está exposto que:

IV - profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do art. 36 [da LDB/1996]. (BRASIL, 2017b, grifo nosso).

Desta forma, demonstra-se a existência de elementos do PNE de 2001 que constam na Reforma que se discute neste trabalho. Quanto ao PNE de 2014, constam como principais temas que formam o *path dependence* da Reforma: a implementação do tempo integral no ensino médio, a flexibilização curricular e a implementação da Base Nacional Comum Curricular.

Quanto ao tempo integral, consta também esta discussão no PNE de 2001, no entanto, ela está focada no nível fundamental. No PNE de 2014, há uma meta de implementar em 50% das escolas públicas a educação em tempo integral, visando ao atendimento de no mínimo 25% dos alunos da educação básica.

No aspecto do financiamento das propostas, o PNE de 2001 sofreu uma série de críticas por conta de vetos dados pelo presidente da época, Fernando Henrique Cardoso. Conforme Souza (2014, p. 151) afirma:

[...] cabe ressaltar que, na época da sanção presidencial, esse PNE recebeu nove vetos que, no seu conjunto, implicaram importantes restrições à gestão e ao financiamento da educação no país, em especial no âmbito do ensino superior. [...] Em consequência, o PNE 2001-2010 era muito inconsistente, pois, embora previsse metas de expansão de todos os níveis e modalidades de ensino no país, não presumia custos e tampouco fontes de recursos adicionais para financiá-las.

Conforme o autor sinaliza também, no PNE de 2014 a polêmica do financiamento tornou a se reproduzir entre dois grupos. De um lado defendia-se a aprovação de 10% do PIB para a educação, e outro defendia a destinação de apenas 7%. Por fim, o texto sancionado na meta de número 20 pela Presidente Dilma Rousseff foi o seguinte: “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2014, p. 84).

Conforme se verá mais adiante na análise referente às audiências públicas que trataram sobre a Reforma, o mesmo problema a respeito da indefinição de recursos para a implementação das propostas da Lei é apontado pela coalizão antirreforma.

No que tange aos dados apontados pelas avaliações, os desafios e as questões mencionadas como argumentos para a promulgação da Reforma são apontados também pelos PNEs como problemas daquelas épocas. Figuram nesse conjunto questões como: o alto grau de evasão escolar; a distorção idade-série; a necessidade de aumentar a oferta de vagas; o sucateamento da infraestrutura de muitas das instituições públicas onde o ensino médio é ofertado; ensino técnico precário e com métodos de seleção que reproduzem as desigualdades já existentes; não cumprimento da meta definida pelo Ideb etc. Informados e discutidos estes elementos, fica clara a existência de um *path dependence* de suporte à Reforma baseado nos Planos Nacionais de Educação de 2001 e 2014.

### **5.2.3 “Path dependence” determinado pela dinâmica do PL 6.840/13 e pelo impeachment da presidente Dilma**

Além do *path dependence* determinado pelos documentos, analisou-se também, de forma breve, como a dinâmica entre os atores que atuaram nas discussões sobre o PL 6840/13, e como o desenrolar de mudanças no Ministério da Educação, após o início do processo de impeachment da presidente Dilma, foram pontos de inflexão relevantes para a promulgação da Reforma do Ensino Médio pela MP 746/16.

Conforme já citado, o PL 6.840/2013 serviu, em sua totalidade, como um esboço para o conteúdo presente na MP 746/16. Esta afirmação tem como base uma simples comparação entre os textos das Leis, pela qual se pode constatar que as propostas presentes no PL, apesar de apenas um pouco mais enxutas, correspondiam às mesmas da MP: promoção de reorganização do currículo, ampliação da carga horária, ampliação da oferta de ensino em tempo integral no ensino médio, possibilidade de os alunos escolherem num dado momento alguma área (itinerário formativo) na qual desejam se especializar, inclusão do ensino profissional como um destes itinerários etc. (BRASIL, 2013).



Segundo informações coletadas das discussões entre os parlamentares na Comissão Mista que discutiu a MP, e de páginas de entidades que atuam no subsistema da educação, esta similaridade entre os documentos não é mera coincidência: o PL 6.840/2013 — que se encontrava arquivado desde fevereiro de 2015 — foi de fato utilizado como base para a produção da MP. Foi entregue ao MEC pelo um substitutivo do PL, formulado em reuniões entre alguns Secretários de Educação, membros do próprio CONSED e entidades do setor privado, na figura de institutos e fundações, como o Instituto Ayrton Senna, Instituto Natura e a Fundação Itaú BBA (CONSED, 2016)

É válido ressaltar que o último substitutivo do PL 6.840/2013, aprovado por unanimidade em 16 de dezembro de 2014 pela Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei, fora produzido em consenso com diversas entidades (ANPED, CONIF - Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, CNTE e Campanha Nacional pelo Direito à Educação Pública etc.) contrárias à primeira proposta do PL apresentada (ANPED, 2014). Entidades estas agrupadas no Movimento Nacional pelo Ensino Médio. No entanto, estas mesmas entidades não são citadas como participantes da discussão deste novo substitutivo formulado pelo CONSED e entregue ao MEC (CONSED, 2016).

Na época da formulação deste substitutivo pelo CONSED, o Ministério da Educação já tinha Mendonça Filho<sup>40</sup> como ministro, empossado em 12 de maio de 2016, mesmo dia que Temer assumiu como presidente interino, enquanto se desenrolava o processo de impeachment da presidente Dilma. Este é um dado relevante, pois um dos poucos Secretários de Educação presentes nas reuniões da Comissão Mista que analisou a MP 746/16 era o de Pernambuco, estado onde fora implementada uma reforma no nível médio de ensino entre 2003 e 2004 com elementos similares a alguns presentes na MP. Neste período, Mendonça Filho estava empossado como vice-governador neste mesmo estado (1999-2006). Desta forma, este ator representava um importante empreendedor para propostas educacionais que já estavam presentes no PL 6.840/2013 e que tinham similaridade àquelas implementadas no estado de Pernambuco.

Além disso, Cunha (2017) aponta também que a posse de Maria Helena como Secretária Executiva do Ministério da Educação, convidada ao cargo por Mendonça Filho, foi um evento importante para a promulgação da Reforma. Em suas palavras, essa política:

Trata-se [...] da reedição da política educacional discriminadora do período Fernando Henrique Cardoso [e.g. Decreto 2.208/1997], quando Maria Helena Guimarães de Castro ocupou a presidência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais [INEP] durante toda sua gestão, após dirigir secretarias nos governos paulistas de José Serra e Geraldo Alkmin. **Ela retornou ao Ministério da Educação no governo Temer, agora como secretária geral. A concepção da Medida Provisória nº 746/2016 é de sua autoria, evidenciada na separação entre o Ensino Técnico e o Ensino Médio, apartação dissimulada nos itinerários formativos específicos — quatro propedêuticos e um terminal. Retorna, assim, a antiga concepção do Ensino Médio como preparação para o Ensino Superior para uns, e formação para o trabalho para outros** (CUNHA, 2017, p. 379, grifo nosso).

---

<sup>40</sup> O uso explícito dos nomes destes atores não procura nem de longe apresentar-se como difamação. Cita-se seus nomes de forma a situar sua importância no processo político que envolveu a promulgação da política aqui tomada como objeto de estudo. Além do quê, parte-se da premissa de que, enquanto figuras públicas e atores políticos com posse de poder para tomar decisões ou influenciar as que serão tomadas por outros, sua personalidade se impõem como elemento importante, posto que são entes com crenças particulares e exercem práticas baseadas em seus arcabouços ideológicos.

Este conjunto de elementos, reflete, desta forma, o *path dependence* do âmbito da dinâmica política que culminou na formulação/promulgação da Reforma do Ensino Médio no teor da Medida Provisória 746/2016.

### **5.3 Atores e Coalizões**

Neste tópico, serão apresentados os resultados relativos à análise dos atores envolvidos com a discussão da Reforma. A principal fonte de dados para esta análise foi o conteúdo presente nas notas taquigráficas das audiências públicas analisadas, além de informações obtidas nos eventos observados, de reportagens e de conversas com pesquisadores da área da educação.

A princípio, havia sido definido um quadro com algumas categorias e com os principais atores respectivos à esta tipologia. No entanto, com o decorrer das análises das audiências, percebeu-se que no campo havia muito mais atores com participação importante nos debates, e que a tipologia precisava também ser revisada. Conforme apresentado no capítulo da metodologia, foram definidos por fim seis agrupamentos de atores com o intuito de diferenciá-los e de discutir sobre sua participação e posicionamentos na dinâmica de discussão da Reforma.

Pelo formato das análises produzidas, identificou-se que estes atores se articulavam como duas coalizões de defesa distintas, com interesses e crenças antagônicos com relação à política de Reforma do Ensino Médio: a coalizão pró-reforma e a coalizão antirreforma. Longe de querer dividir a realidade de forma maniqueísta, a definição destas coalizões baseou-se na própria polarização política observada na realidade brasileira daquele momento (CORRÊA, 2017), e pelas crenças e posicionamentos expressos dos próprios atores, como se discutirá no tópico posterior a este.

Havia consenso entre os diversos atores de ambas as coalizões da necessidade de mudanças no ensino médio brasileiro, a fim de sanar os problemas identificados por diversas avaliações e pesquisas produzidas sobre esse nível de ensino. No entanto, diversos conflitos quanto à definição dos problemas prioritários e quanto à forma de resolvê-los dão ao campo um formato dicotômico de disputas de sistemas de crenças divergentes, corroborando, assim, com a definição dual de coalizões seguida no trabalho, onde de um lado estão os atores que se posicionam contrários àquilo que a Reforma do Ensino Médio apresenta como solução, e do outro lado aqueles que são favoráveis às propostas desta política. A seguir, serão abordadas as características e os padrões de posicionamento dos atores com base na tipologia definida.

#### **5.3.1 Parlamentares**

A maioria dos parlamentares das audiências se posicionaram de modo favorável à Reforma. Isto pode ser visto nos números das votações nas casas legislativas: na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei de Conversão produzido pela Comissão Mista obteve aproximadamente 71% de aprovação, e no Senado obteve 75% (BRASIL, 2016g; 2017a). Números expressivos.

Uma breve análise das votações demonstra que diversos partidos fecharam questão, isso é, uma enorme maioria, senão todos os parlamentares daquele partido, decidiram juntos por votar Sim ou Não, corroborando com a manifestação de uma dicotomia de posicionamentos que permearam esta política. Seguem dois quadros com as votações dos partidos nas diferentes casas legislativas que ajudaram a explicar os resultados obtidos.

Pelas análises do quadro referente à votação na Câmara, tem-se que 80% (19/24) dos partidos tiveram 75% ou mais de consenso entre seus parlamentares, contando apenas aqueles partidos que tinham mais de um deputado lhes representando. O que indica uma grande

consistência dos posicionamentos dos partidos na Câmara, seja de forma contrária ou de forma favorável à Reforma.

No Quadro 5.1, fica fácil perceber que os parlamentares que mais demonstraram apoio à proposta na Câmara dos Deputados pertenciam aos seguintes partidos: DEM, PTB, Solidariedade, PSC, PPS, PV, PEN, PSDB, PMDB, PSD, PR, PP, PRB, PTN. Além do PRP com a representação de um parlamentar na Câmara. Do outro lado, os partidos que se posicionaram de forma contrária foram: PDT, PCdoB, PSOL, PT, REDE. Além do PMB, contando também apenas com um parlamentar na Câmara naquele momento.

**Quadro 5.1 – Votação na Câmara dos Deputados por partido**

Partido	Sim (%)	Não (%)	Abstenção (%)	Partido	Sim	Não	Abstenção (%)
PMDB	44 (96%)	1 (2%)	1 (2%)	PTdoB	2 (50%)	2 (50%)	
PP	30 (88%)	3 (9%)	1 (3%)	PDT	1 (7%)	13 (93%)	
PSDB	30 (97%)	1 (3%)		PRP*	1		
DEM	22 (100%)			PSL	1 (50%)		1 (50%)
PR	22 (92%)	2 (8%)		PCdoB		10 (100%)	
PSD	22 (96%)	1 (4%)		PMB*		1	
PSB	19 (73%)	7 (27%)		PSOL		5 (100%)	
PTB	13 (100%)			PT		48 (100%)	
PRB	12 (86%)	2 (14%)		REDE		4 (100%)	
PTN	9 (82%)	2 (18%)					
Solidariedade	9 (100%)						
PSC	7 (100%)						
PPS	6 (100%)						
PHS	4 (67%)	2 (33%)					
PROS	4 (67%)	2 (33%)					
PV	3 (100%)						
PEN	2 (100%)						

**Fonte:** elaborado pelo autor a partir de Brasil (2016g).

**Notas:** \* Não foi contabilizado para a análise de consenso por ter apenas um parlamentar representando o partido.

Os partidos em que houve certa divergência na escolha do voto entre os parlamentares nesta Casa foram: PSB (73% Sim e 27% Não), PHS (67% Sim e 33% Não), PROS (67% Sim e 33% Não), PTdoB (50% Sim e 50% Não); e PSL (50% Sim e 50% Abstenção). Mesmo apesar de não haver um consenso de mais de 75% dos votos, ainda assim PSB, PHS e PROS demonstraram certo apoio a proposta.

Já pelas análises da votação no Senado, o resultado foi: 70% dos partidos tiveram 75% ou mais de consenso entre seus parlamentares, também contando apenas os partidos com mais de um senador lhes representando. Além disso, como muitos parlamentares se abstiveram nessa casa, foram contados nesta análise também apenas aqueles partidos que tiveram mais parlamentares votando a favor ou contra do que se abstendo. Apesar de uma pequena redução, o consenso dos parlamentares entre os partidos, e dos partidos entre as coalizões ainda demonstrou ser alto.

Os parlamentares que mais demonstraram apoio a proposta pertenciam aos seguintes partidos: PSDB, DEM, PR e PTB. Além do PPS, PRB, PSC e PTC com a representação de apenas um parlamentar. Quanto àqueles com posicionamento contrário a Lei, o único partido que teve consenso substancial entre seus parlamentares foi o PT. A REDE também se

manifestou contrária, porém contava com a representação de apenas um parlamentar no Congresso.

**Quadro 5.2 – Votação no Senado por partido**

<b>Partidos</b>	<b>Sim (%)</b>	<b>Não (%)</b>	<b>Abstenção (%)</b>
PMDB	13 (72%)		5 (28%)
PSDB	11 (92%)		1 (8%)
DEM	3 (75%)		1 (25%)
PP*	3		4
PR	3 (75%)		1 (25%)
PSD	3 (60%)		2 (40%)
PTB	2 (100%)		
PPS*	1		
PRB*	1		
PSC*	1		
PTC*	1		
S/Partido*	1		
PCdoB*		1	
PSB*		2	5
PT		9 (90%)	1 (10%)
PV*			1
REDE*		1	

**Fonte:** elaborado pelo autor a partir de Brasil (2017a).

**Notas:** \* Não foi contabilizado para a análise de consenso por ter mais Abstenções que votos Sim ou Não, ou por ter apenas um parlamentar representando o partido.

Os partidos que não tiveram consenso, ou aqueles cujos parlamentares tiveram mais abstenções foram: PP (67% Abstenção); PSB (71% Abstenção); PV (1 parlamentar se absteve); PSD (60% Sim e 40% Abstenção); e PMDB (72% Sim e 28% Abstenção). Apesar de não ter tido 75% ou mais de consenso entre seus parlamentares, o PMDB e o PSD demonstraram apoio a proposta, corroborando a decisão de seus companheiros de partido na Câmara dos Deputados.

Nas audiências, os partidos que tiveram falas de parlamentares (principalmente Deputados) a favor da Reforma foram: DEM, PSDB, PMDB, PSD, PSB, PSC, PR, PPS, PP, PV e PTB. Confirmando suas votações com indicação favorável na Câmara dos Deputados e no Senado (exceto pelo PSB que teve 71% de Abstenção no Senado).

E os partidos com falas nas audiências de parlamentares contrários à Reforma foram: PT e PSB, tendo o PT confirmado seu posicionamento consensual contrário à Reforma na Câmara e no Senado. Apesar do posicionamento antirreforma de um deputado e de uma senadora vinculados ao PSB em praticamente todas as audiências, este posicionamento não ecoava o dos demais parlamentares do partido na votação da Câmara dos Deputados; já no Senado, o posicionamento da maioria dos parlamentares desse partido foi pela abstenção, como demonstrado nos quadros anteriores.

Esta dinâmica aponta para uma descoordenação no âmbito parlamentar entre os atores da coalizão antirreforma. Enquanto o PT se manteve firme como antagonista à proposta, os parlamentares do PSB parecem ter cedido ao receio de entrar num jogo “perdido”, por conta disso, optaram por se absterem na votação do Senado. Argumenta-se que esta descoordenação não tem como responsável direto um desalinhamento de visões entre os atores, mas o

instrumento de Medida Provisória utilizado para fazer vigorar a Reforma, o que limitou a possibilidade de embargos, proposições contrárias e fomento à consensos no sentido do conteúdo da Lei.

### 5.3.2 Atores relacionados à gestão educacional

Na análise das audiências foi possível notar uma série de atores vinculados à esta categoria que se mostraram favoráveis ou contrários à Reforma baseados em argumentos variados — conforme se discutirá mais a frente — com relação aos vários pontos e alterações que esta política trazia.

Conformando a coalizão pró-reforma no que tange à esta categoria de atores, nas audiências aparecem falas favoráveis de representantes do MEC, do Conselho Nacional de Educação, na figura do presidente, de Secretários de Educação da Bahia e de Pernambuco, do CONSED e de dois Conselheiros Legislativos da Câmara dos Deputados.

Destes atores, cabe uma descrição de três que possuem mais poder nas decisões relativas à educação no Brasil: o CNE<sup>41</sup>, o CONSED<sup>42</sup> e o MEC<sup>43</sup>. O CNE – Conselho Nacional de Educação é um órgão colegiado que possui como missão buscar opções e mecanismos institucionais que permitam garantir a participação da sociedade na luta por uma educação nacional de qualidade. Este órgão está vinculado ao MEC (Ministério da Educação) e é dividido em duas câmaras: a de educação básica e a de educação superior. Cada uma das câmaras tem como papel, junto ao MEC, deliberar, normatizar e assessorar as decisões governamentais tomadas para a educação.

O CONSED, órgão de direito privado sem fins lucrativos fundado em 1986, tem por principal finalidade ser um espaço de articulação entre os Secretários de Educação dos diversos estados brasileiros e Distrito Federal. Sua missão, como consta no Estatuto Social do Conselho, é a de “atuar de forma propositiva frente às políticas públicas do Brasil para promover a melhoria da qualidade da educação básica pública e universal” (CONSED, 2016). Este ator atuou de forma conjunta à parlamentares e ao Ministério da Educação para a criação da Medida Provisória 746/16, que promulgou a Reforma. A atuação desta entidade influenciou muito no teor do substitutivo produzido ao PL 6.840/13 (BRASIL, 2014b), que foi utilizado quase inteiramente como base do texto da MP (CONSED, 2016).

O Ministério da Educação é a principal agência governamental responsável pelas decisões tomadas no campo da educação nacional. Possui mais de 80 anos de existência, nos quais passou por diversas alterações hierárquicas e de formação. Já foi anteriormente vinculado ao Ministério da Saúde e ao da Cultura, porém hoje trata apenas de assuntos da educação.

Como pode ser visto na Exposição de Motivos da Medida Provisória 746/16 que deu luz à Reforma do Ensino Médio e/ou em pronunciamentos de representantes do órgão, os representantes do MEC tinham posição favorável à esta política. Além disso, utilizou dos recursos que tinha para a divulgação e a criação de uma boa imagem para a reforma, como propagandas em mídia televisiva e mídia alternativas, além de recursos para tentar impedir a continuação da ocupação de estudantes que se reuniam de forma a protestar contra esta política. Mais sobre esse conflito particular será tratado nos próximos tópicos.

Do outro lado, há os seguintes atores referentes à esta categoria: FNE – Fórum Nacional de Educação, Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, um

---

<sup>41</sup> Link institucional: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/apresentacao>

<sup>42</sup> Link institucional: <http://www.consed.org.br/consed/consed/missao-e-objetivos>

<sup>43</sup> Link institucional: <http://portal.mec.gov.br/institucional>

Conselheiro Legislativo do Senado, o Diretor de Ensino de um Instituto Federal do Paraná, a Reitora de um Instituto Federal do Rio Grande do Sul e CONIF – Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Destes, os órgãos que merecem uma melhor descrição são: o FNE<sup>44</sup> e a Undime<sup>45</sup>.

A Undime pode ser descrita como

uma entidade nacional que congrega os dirigentes municipais de educação. Fundada em outubro de 1986, é uma associação civil sem fins lucrativos e autônoma. A função de articuladora é primordial. Por meio da Undime, as secretarias municipais de educação podem estabelecer redes solidárias de troca de informações e experiências. A Undime desenvolve atividades de formação e capacitação do dirigente municipal, com o objetivo de melhorar a educação pública; organiza e promove seminários, fóruns, congressos e reuniões, voltados à educação pública, cidadã e de qualidade para todos. Mantém estreitos contatos com sindicatos, associações, organizações não governamentais e demais entidades da sociedade civil, que tenham interesse no processo educacional. (UNESCO, s.d., On-line).

Como a Undime é composta por dirigentes municipais de educação em exercício, as deliberações ocorridas no interior desta entidade influenciam as decisões e as políticas públicas de educação no âmbito municipal. Ainda que o ensino médio não seja encargo dos municípios, o fato deste nível de ensino ser o último componente da educação básica determina que as ações tomadas no ensino infantil e no ensino fundamental (de responsabilidade municipal) lhe influenciem. Além disso, o fato de os municípios e o estado compartilharem do Fundeb para o financiamento da educação, questões como a falta de recursos para determinado nível de ensino ou política a ele relacionada, como o transporte escolar, podem emergir de uma má coordenação entre estes entes federados. Portanto, o posicionamento desta entidade tem bastante peso.

Quanto ao FNE, este representa um espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado. Criado pelo Ministério da Educação em 2010, e instituído por lei com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), ele tem as seguintes atribuições:

- Participar do processo de concepção, implementação e avaliação da política nacional de educação;
- Acompanhar, junto ao Congresso Nacional, a tramitação de projetos legislativos referentes à política nacional de educação, em especial a de projetos de leis dos planos decenais de educação definidos na Emenda à Constituição 59/2009 (BRASIL, 2009);
- Acompanhar e avaliar os impactos da implementação do Plano Nacional de Educação;
- Acompanhar e avaliar o processo de implementação das deliberações das conferências nacionais de educação etc.

Da mesma forma, as atribuições que o Fórum Nacional de Educação possui atribuem peso aos seus posicionamentos nos debates relativos às políticas de educação no Brasil. Além do posicionamento contrário desta entidade nas audiências, houve também a publicação de uma nota pública de repúdio a política (FNE, 2016).

A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – Andifes foi também um órgão presente nas audiências que, no entanto, não manifestou claramente seu posicionamento. A representante informou, na sexta audiência da Comissão Mista, promovida no dia 16 de novembro de 2016, que os componentes da associação se

---

<sup>44</sup> Link institucional: <http://fne.mec.gov.br/>

<sup>45</sup> Link institucional: <https://undime.org.br/institucional/o-que-e-a-undime>

reuniriam no dia 14 de dezembro daquele ano para um seminário com diversos especialistas, a fim de, após isso, promover um documento com seu posicionamento oficial sobre a Reforma.

Apesar de não esclarecer seu posicionamento nesta audiência, no dia 15 de dezembro a associação publicou uma nota, onde cita que:

Os baixos resultados obtidos pelas redes estaduais, longe de ser decorrentes de normas legais, estão intimamente relacionados com o descumprimento do inciso IX do artigo 4 da LDB, que estabelece o padrão mínimo de qualidade de ensino, definidos como variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem. Por isso, entendemos que a discussão e avaliação de normas que ainda não foram verdadeiramente aplicadas, ao invés de servir para a melhoria da educação, pode servir para que os sistemas de ensino deixem de cumprir suas obrigações, com a garantia das condições adequadas para o bom desempenho das escolas. Em assim sendo, entendemos que faz-se urgente a criação de programas para melhoria da formação dos professores e para melhoria da infraestrutura e das condições de trabalho nas escolas. Que seja garantida a formação de técnicos e gestores qualificados para administração das escolas e apressada a elaboração do documento que define a Base Nacional Comum Curricular da Educação Básica. (ANDIFES, 2016, p. 6-7).

Demonstrando assim a ideia de que esta mudança normativa para o nível médio de ensino pode ser irrelevante se os critérios de qualidade na oferta da educação não forem cumpridos. Argumento que é corroborado por vários atores desta e de outras categorias, conforme será demonstrado no tópico relativo aos conflitos entre as coalizões.

### 5.3.3 Atores do setor privado

Como principais atores desta categoria na dinâmica relativa às discussões da Reforma apresentam-se uma série de Institutos e Fundações, que direcionaram seus esforços ao campo. Conforme alguns estudos apontam, estes atores, vinculados a organizações privadas variadas, têm adquirido cada vez mais relevância desde à Reforma do Estado implementada no Brasil na década de 1990, produzidas pelo MARE durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Argumenta-se aqui que a força de suas ideias entre os parlamentares, é devida ao fato de estas organizações já serem compostas por indivíduos vinculados às classes dominantes, em suma: grandes empresários e/ou empresas (ALVES; SEVERINO, 2011). Laia (2017) afirma que, desta forma, pela própria missão e classe socioeconômica daqueles que compõem estas organizações, elas caberiam na definição de **aparelhos privados de hegemonia**, isto é, organizações da sociedade civil que possuem “autonomia para manifestação e base material própria, na perspectiva de legitimação dos interesses da classe dominante” (LIMA, 2012, p. 1).

Estas organizações atuam, normalmente, de modo consultivo, oferecendo modelos, equipamentos (como livros didáticos), cursos e outros elementos aos profissionais das instituições públicas através de contratos firmados com os gestores públicos responsáveis por aquelas instituições. Conforme Silva (2018) afirma, estas organizações possuem papel fundamental na formatação da máquina pública, através do uso de seu principal recurso: as informações e o conhecimento acumulado.

A atuação dessas organizações é pautada na implementação e venda de modelos de gestão entre empresas, setor público e organizações da sociedade civil. Com isto, estes institutos e fundações se apresentam como aparelhos privados de hegemonia, na medida que atuam diretamente no setor público difundindo ideias que derivam diretamente do setor privado, procurando gerar conformação das instituições públicas aos modelos das instituições privadas.

Esta mentalidade de que a implementação de modelos privados no âmbito público traria automaticamente bons resultados, no entanto, é questionável, pois, assim como a rede pública, a rede privada também não vem atingindo as metas definidas para o Índice da Educação Básica – IDEB (INEP, 2018b) desde 2009. Seguem os dados no Quadro 5.3:

**Quadro 5.3 – Taxas e metas do IDEB (Rede Privada)**

Ano	2007	2009	2011	2013	2015	2017
IDEB Observado	5.6	5.6	5.7	5.4	5.3	5.8
Metas	5.6	5.7	5.8	6.0	6.3	6.7

**Fonte:** adaptado de INEP (2018b).

Cabe ressaltar que esta análise é pautada em trabalhos que possuem um olhar crítico às ações e à natureza destas entidades, porém, não se tenta denegrir a atuação destas organizações na sociedade civil. Algumas delas, atuando coordenadas no movimento Todos Pela Educação, foram importantes no pleito de certas políticas públicas da educação brasileira. Mais sobre isso será abordado na descrição do TPE no subtópico de Movimentos Sociais.

Alguns dos institutos e fundações com atuação importante relacionada a esta Reforma foram: o Instituto Unibanco e o Instituto Alfa e Beto, ambos com participação de representantes nas audiências da Comissão Mista; a Fundação Itaú Social; a Fundação Lemann; o Instituto Ayrton Senna, que teve um dos seus diretores cotados para assumir o Ministério da Educação no governo de 2019; o Instituto Natura, que também foi convidado a participar das audiências, mas que não compareceu; dentre outros.

Além dos institutos e fundações, outras organizações do âmbito privado também foram atuantes no processo de discussão da política estudada. Representantes de instituições privadas de ensino, como o Reitor da Estácio de Sá, Reitor do Centro Universitário de Maringá – UniCesumar, e o Diretor do Colégio Cenecista Dr. José Ferreira de Minas Gerais. Todas as entidades mencionadas nesta categoria tinham representantes que demonstraram um posicionamento favorável à Reforma, concordando, praticamente, com todas as alterações expressas na Lei, conforme é possível depreender da análise das transcrições das audiências públicas.

#### 5.3.4 Atores sindicais

A maioria das entidades referentes à esta categoria se posicionaram de forma contrária à Reforma do Ensino Médio. O principal ponto criticado era a falta de uma política de valorização de professores e melhoria das condições de trabalho, como foco na infraestrutura das instituições públicas que oferecem o ensino médio, além também de irem de encontro à proposta da liberação de profissionais com notório saber atuarem no ensino médio trazida pela Lei (será discutido mais sobre esse ponto adiante).

As principais entidades referentes à esta categoria que se posicionaram de forma contrária à Reforma foram: Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituição Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico – Proifes-Federação, que participou de uma das audiências e promoveu uma série de encontros para tratar sobre o tema e discutir com seus pares à respeito das alterações trazidas pela Lei, dos quais foram divulgadas notas como uma que pode ser lida em seu site (PROIFES, 2016); a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação – CNTE foi uma das entidades desta categoria que mais teve participação no lado da coalizão antirreforma, ela participou de duas das audiências



analisadas, expondo suas ideias contrárias à Lei, publicou um dossiê com diversas críticas à política e foi um dos atores que encaminhou uma das Ações Diretas de Inconstitucionalidade ao STF (BRASIL, 2016c), solicitando uma avaliação da constitucionalidade da MP 746/16; além destas, outra entidade que teve participação nas audiências foi o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – Andes-SN.

Do lado da coalizão pró-reforma, houve a participação de entidades corporativas do ensino privado, como a Federação Nacional das Escolas Particulares – FENEP, e de entidades pertencentes a outros setores, mas que também possuem vínculo com o mercado, como a Confederação Nacional das Indústrias, na figura de seu Diretor de Educação e Tecnologia. Este último apresentou uma série de argumentos que apontavam como positivo o fomento ao ensino técnico, ao ensino em tempo integral, a flexibilização curricular e o notório saber promulgados na Lei. Algumas das falas dos representantes destas entidades serão apresentadas nas discussões que se farão no próximo tópico.

### 5.3.5 Atores vinculados à movimentos sociais/estudantis

Desde a redemocratização, os movimentos sociais têm tido um importante papel no tocante ao pleito por políticas sociais mais igualitárias. O mesmo se dá com os movimentos estudantis, que possuem grande relevância política, com importantes conquistas no país. Alguns destes movimentos têm ganhado cada vez mais espaço nas lutas relativas à educação e participaram ativamente da discussão relativa à Reforma do Ensino Médio.

Dentre estes, os principais identificados que se posicionaram de forma contrária a ela foram: a Campanha Nacional pelo Direito à Educação Pública, a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas e a União Nacional dos Estudantes, que tiveram participação em mais de uma das audiências analisadas.

Cabe ainda uma melhor descrição de pelo menos dois destes, a fim de demonstrar sua relevância nas discussões relativas às políticas educacionais no Brasil: a Campanha<sup>46</sup> e a UBES. A Campanha, como é mais conhecida, é um movimento social surgido em 1999, fruto de articulações entre um conjunto de organizações da sociedade civil que participariam da Cúpula Mundial de Educação em Dakar (Senegal) no ano de 2000. O objetivo desta articulação era o de agrupar forças políticas para a luta em favor do cumprimento dos direitos educacionais dos cidadãos brasileiros: dentre eles a educação pública, universal e de qualidade.

Atua por meio de uma série de estratégias e recursos políticos que visam pressionar os governantes para a garantia de uma boa educação. Tem uma série de sucessos em suas demandas para com o governo, como por exemplo: a participação na criação do FUNDEB, que lhe rendeu o prêmio Darcy Ribeiro recebido pela Câmara dos Deputados, e sua atuação na tramitação de leis que beneficiaram a educação pública brasileira. Em reportagens, publicações em seu blog e nas audiências em que esteve presente, Daniel Cara, coordenador-geral da Campanha, expressou representativamente o posicionamento contrário do movimento com relação às alterações promulgadas na Reforma.

Já a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas – UBES, foi fundada em 1948 e possui representação em todo o país. As diversas lutas vivenciadas por este grupo estão relacionadas a busca de melhores condições para os estudantes e para a educação nacional. Além disso, a UBES também procura estar presente em diversas manifestações de cunho

---

<sup>46</sup> Link institucional: <http://campanha.org.br/quem-somos/a-campanha/>

político, alinhando-se à parlamentares e grupos políticos que defendem interesses iguais aos seus. A entidade teve um importante papel na coordenação de algumas das ocupações<sup>47</sup>.

Do lado da coalizão favorável à Reforma, um dos importantes movimentos sociais que mais tiveram participação foi o Todos Pela Educação<sup>48</sup>. Com fundação em 2006, o TPE é um movimento social que tem como missão fomentar o engajamento da administração pública e da sociedade brasileira na busca pela efetivação do direito dos cidadãos a uma educação de nível básico<sup>49</sup> de qualidade. Diversos são os representantes sociais que fazem parte deste movimento: empresários, pais, alunos, gestores públicos, educadores, pesquisadores, etc.

Este é um dos movimentos sociais que mais tem tido sucesso em influenciar as decisões políticas no campo da educacional nos últimos anos, como Simielli (2008) demonstra. Daí deriva a relevância de seus posicionamentos como influência na dinâmica do subsistema de políticas do ensino médio brasileiro.

A partir de uma conversa realizada com uma aluna do Colégio Pedro II - Unidade Realengo II, no Rio de Janeiro, que participou ativamente da ocupação promovida por diversos estudantes do colégio em 2016, foi possível levantar algumas informações a respeito da ocupação realizada neste colégio, e outras informações referente à dinâmica deste movimento.

Uma informação relevante coletada foi a de que os alunos daquele colégio decidiram atuar sem a influência de movimentos estudantis regionais, de modo a não transmitir a imagem de que suas ações seriam partidárias, ou que estariam agindo influenciados por alguma outra entidade, que não sua vontade política de protestar contra as decisões políticas que criticavam.

Nesta ocupação, foi produzido um manifesto onde constam tais pautas. Uma delas trata sobre a Reforma do Ensino Médio e expõe claramente um posicionamento contrário às alterações ali contidas. Este mesmo posicionamento é visto em outras ocupações que ocorreram no próprio Rio de Janeiro e Brasil afora, como demonstram uma série de reportagens apresentadas por Paulo Carrano (2016), ex-primeiro secretário da ANPEd, em seu blog.

No Manifesto mencionado, os ocupantes do Colégio Pedro II defendem, *e.g.*, que a MP 746/16 que deu luz a Reforma do Ensino Médio fere a LDB “pelo teor autoritário que, desconsiderando as necessidades da sociedade civil, a exclui dos debates de políticas públicas e negligencia sua importância nas decisões de reformas sociais” (MANIFESTO, 2016, p. 1).

As ações e ocupações destes estudantes, enquanto atores procurando gerar resistência contra a Reforma do Ensino Médio, e cujo movimento ficou conhecido por Primavera Secundarista, foram fatores importantes que promoveram tensão no processo político desta Lei e foram fontes de várias discussões acaloradas entre parlamentares nas audiências analisadas, conforme se discutirá nos tópicos referentes aos conflitos entre as coalizões e sobre os recursos de poder por elas utilizados.

---

<sup>47</sup> Cabe informar que, no entanto, nem todas as ocupações tiveram o envolvimento de organizações de movimentos estudantis, por conta disso, optou-se por tratar sobre as ocupações em outro subtópico de modo a lhes dar destaque.

<sup>48</sup> Link institucional: <https://www.todospelaeducacao.org.br/quem-somos/o-tpe/>

<sup>49</sup> A LDB de 1996 separa a educação em dois tipos: Educação Básica e Educação Superior. A primeira compreende desde o ensino fundamental ao ensino médio.

Apresenta-se na Figura 5.1 um mapa que ilustra um momento (26 de outubro de 2016) das ocupações estudantis pelos diferentes estados do Brasil. Apesar deste número ter variado bastante durante o ano de 2016<sup>50</sup>.

Figura 5.1 – Mapa de escolas ocupadas no Brasil em 26 de outubro de 2016.



Fonte: Gonçalves (2016).

### 5.3.6 Atores relacionados à pesquisa

Estes atores e entidades têm sua importância continuamente destaca no Modelo de Coalizões de Defesa. Há inclusive, como já tratado, uma premissa que diz que: "Informação técnica e científica é importante para a compreensão das questões do subsistema" (JENKINS-SMITH, et al., 2017, p. 141), isto é, a relevância dos pesquisadores e da comunidade acadêmica é, para o modelo, um dos pontos principais na determinação de mudanças — o que é inclusive posto por algumas hipóteses do modelo — conforme apresentadas no Quadro 3.3 — e dos rumos destas mudanças num subsistema de política analisado.

Por conta disso, procurou-se identificar pesquisadores e entidades vinculadas à pesquisa na área da educação que buscaram influenciar a dinâmica de discussão da Reforma do Ensino Médio. Os identificados foram: Associação Nacional de Pesquisa em Educação – ANPED, Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE, Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação – Anfope, Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio – MNDEM, Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária – CENPEC e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC, que se posicionaram de forma contrária à Lei, e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP e o Sociólogo Simon Schwartzman, que se posicionaram de modo favorável.

<sup>50</sup> Em publicação da UBES de 19 de abril de 2016, por exemplo, informava-se que o Rio de Janeiro tinha 64 escolas ocupadas (UBES, 2016).

Com relação àqueles atores conformados na coalizão antirreforma, cabe uma melhor descrição dos principais: a ANPED<sup>51</sup> e o MNDEM<sup>52</sup>. A ANPED é a principal associação de pesquisadores do campo da educação no Brasil. Fundada em 1978, seu principal foco está em servir como um espaço para o fortalecimento e a promoção da pesquisa em educação no Brasil, através da união de diversos programas de pós-graduação país afora em encontros regionais e de nível nacional.

Seu posicionamento institucional a respeito da Reforma do Ensino Médio é desfavorável. Informação esta que pode ser confirmada pela leitura de reportagens diversas com representantes da entidade e com uma rápida busca utilizando a *tag* “reforma do ensino médio” no site da associação. Em seu site há diversos artigos que apresentam sérias críticas e medidas de resistência contra a Reforma.

Apesar desta associação não ter participado das audiências públicas, seus posicionamentos foram representados pelo Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio, entidade que agregou as opiniões críticas à Reforma de diversas outras organizações, já mencionadas, como o CENPEC, CNTE, ANPAE, FNE e outras como a Sociedade Brasileira de Sociologia, Sociedade Brasileira de Química, Sociedade Brasileira de Física, Associação Brasileira de Educação Musical etc.

Este movimento gerou uma série de publicações em sua página no *Facebook*, e em seu site, além de artigos, manifestos e outros documentos similares, onde apresentavam críticas e ressalvas à Reforma sustentadas cientificamente. O movimento foi criado no início de 2014 visando lutar pela não aprovação do PL 6.840/2013.

Em seu site, lê-se que, com vistas a atingir este objetivo, o movimento

empreendeu um conjunto de ações junto ao Congresso Nacional e ao Ministério da Educação, além de criar uma petição pública. Destas ações resultou um Substitutivo por meio do qual, se não se logrou obter avanços, ao menos evitou-se o maior retrocesso. O Substitutivo ao PL 6.840/13 foi aprovado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados em dezembro de 2014. Na atual conjuntura, diante da investida do Ministério da Educação em retomar a versão original do PL 6.840/2013, o Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio se vê mais uma vez convocado a se manifestar.

Voltando a atuar politicamente como uma congregação dos posicionamentos de distintas organizações no intuito que ir contra às alterações trazidas pela Lei da Reforma.

Além destes, os demais atores citados têm também sua devida relevância na participação da discussão desta política. O Prof. Moaci Carneiro é autor de uma obra importante que estuda o ensino médio brasileiro, “*O Nó do Ensino Médio*”, utilizado inclusive como base para as discussões promovidas pela Comissão Especial destinada a promover Estudos e Proposições para a Reformulação do Ensino Médio (CEENSI), e participou de uma das audiências explicitando várias de suas considerações e argumentos contrários à Reforma.

O CENPEC, que produz pesquisas importantes relacionadas à educação brasileira, uma delas utilizada aqui neste trabalho, participou das audiências públicas, expressando também suas críticas à Reforma. O mesmo se dá com a Anfope. A ANPAE, apesar de não ter participado das audiências, e de ter sido também representada pelo MNDEM, publicou algumas notas de repúdio em seu site com relação a Reforma (ver, por exemplo: ANPAE, 2018).

---

<sup>51</sup> Link institucional: <http://www.anped.org.br/sobre-anped>

<sup>52</sup> Link institucional: <http://www.observatoriodoensinomedio.ufpr.br/movimento-nacional-em-defesa-do-ensino-medio-2/>

Com relação àqueles atores e entidades enquadrados na coalizão pró-reforma, tem-se a participação do Sociólogo Simon Schwartzman, pesquisador do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, ex-presidente do IBGE e membro titular da Academia Brasileira de Ciências, e do INEP, órgão que poderia ser classificado também como uma agência governamental, mas optou-se por categorizá-lo aqui por conta de sua natureza.

Simon tem diversos estudos publicados que lhe dão base para discutir sobre o tema. Além de suas participações nas audiências, que indicaram uma visão favorável a Lei, o sociólogo publicou alguns artigos tratando especificamente sobre o tema (ver, por exemplo: SCHWARTZMAN, 2018).

Quanto ao INEP<sup>53</sup>, o posicionamento do instituto, na figura da Presidente, se mostrou também favorável à política. Este instituto tem grande importância para a educação brasileira. Fundado em 1937, em sua atual natureza, o instituto é identificado como uma autarquia federal vinculada ao MEC.

Sua missão é a de dar base à formulação de políticas educacionais dos diferentes níveis de governo, através do desenvolvimento de avaliações, pesquisas e estudos, com intuito de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país. As grandes avaliações da educação no Brasil são produzidas por ele, e desta forma, seu posicionamento institucional tem grande relevância no processo de discussão de qualquer política educacional.

### 5.3.7 Quadro de atores principais por coalizão e categoria

Apresenta-se no Quadro 5.4 – Quadro de principais atores envolvidos com a discussão da Reforma um resumo dos principais atores mencionados, separando-os por coalizão e pelas categorias definidas. Como já sinalizado, os atores envolvidos se organizaram a partir do compartilhamento de crenças entre eles em uma coalizão que defendia os pilares “teóricos” utilizados para a formulação da Reforma, tal qual apresentada, e em outra coalizão que criticava estes postulados, partindo de crenças que os contrariava.

No lado da coalizão pró-reforma, defendia-se principalmente a necessidade de uma reformulação que pudesse dar conta dos números negativos apresentados pelas avaliações do ensino médio público e privado dos últimos anos. Para esta coalizão, o principal meio de solucionar estas questões seria por meio do fomento ao ensino em tempo integral, por meio de mudanças curriculares pautada na flexibilização e no protagonismo do aluno e por meio da abertura de mais oportunidades para que os alunos possam realizar o ensino médio mais focado na modalidade de ensino técnico profissionalizante.

Porém, a coalizão antirreforma expunha que todas estas propostas não seriam possíveis se antes não se dedicasse esforços à resolução do sucateamento em que a maioria das instituições públicas no Brasil se encontram, além também da necessária criação de mais programas de valorização do corpo docente, e de mais investimentos visando solucionar a precarização de outras dimensões encontradas na educação pública.

Nesta linha ainda, os atores desta coalizão criticavam, principalmente, o instrumento de medida provisória utilizado para a Reforma. Além de criticar também o teor de várias das propostas nela contidas, como o sistema de flexibilização curricular estipulado na Lei, o fato de discutir-se antes a Reforma e só após definir-se a Base Nacional Comum Curricular, a remoção da obrigatoriedade de várias disciplinas que acreditam ter extrema relevância, como Sociologia, Filosofia, Espanhol e Educação Física, a liberação do notório saber como critério para a contratação de docentes, a descentralização exacerbada das decisões aos sistemas estaduais de

---

<sup>53</sup> Link institucional: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/conheca-o-inep>

ensino, que, segundo eles, tem a tendência de intensificar desigualdades regionais, a falta de um planejamento financeiro concreto e razoável para a implementação das propostas etc.

**Quadro 5.4 – Quadro de principais atores envolvidos com a discussão da Reforma**

<b>Categorias</b>	<b>Coalizão Pró-reforma</b>	<b>Coalizão Antirreforma</b>
<b>Parlamentares (Câmara dos deputados)</b>	DEM, PTB, Solidariedade, PSC, PPS, PV, PEN, PSDB, PMDB, PSD, PR, PP, PRB, PTN, PRP <sup>1</sup> , PSB <sup>2</sup> , PHS <sup>2</sup> , PROS <sup>2</sup>	PDT, PCdoB, PSOL, PT, REDE, PMB <sup>1</sup>
<b>Parlamentares (Senado)</b>	PSDB, DEM, PR, PTB, PPS <sup>1</sup> , PRB <sup>1</sup> , PSC <sup>1</sup> e PTC <sup>1</sup> , PMDB <sup>2</sup> , PSD <sup>2</sup>	PT e REDE <sup>1</sup>
<b>Atores relacionados à gestão educacional</b>	MEC, CONSED, CNE, Secretário de Educação da Bahia, Secretário de Educação de Pernambuco, Conselheiros Legislativos da Câmara	FNE, Undime, Diretor de Ensino de um Instituto Federal do Paraná, a Reitora de um Instituto Federal do Rio Grande do Sul, CONIF, Andifes, Conselheiro Legislativo do Senado
<b>Atores do setor privado</b>	Instituto Unibanco, Instituto Alfa e Beto, Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Instituto Ayrton Senna, Instituto Natura, Reitor da Estácio de Sá, Reitor da UniCesumar, Diretor do Colégio Cenecista Dr. José Ferreira de Minas Gerais	
<b>Atores sindicais</b>	CNI e FENEP	CNTE, Profies-Federação, Andes-SN
<b>Atores vinculados à Movimentos sociais/estudantis</b>	Todos Pela Educação	Campanha, UBES, UNE, Ocupações
<b>Atores relacionados à pesquisa</b>	Sociólogo Simon Schwartzman, INEP	ANPEd, ANPAE, Anfope, Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio, Prof. Moaci Carneiro, CENPEC, SBPC

**Fonte:** elaborado pelo autor.

**Notas:** <sup>1</sup> Representação de apenas um parlamentar na Casa. <sup>2</sup> > de 60% de votos Sim, no entanto, < 75%.

No tópico a seguir, será tratado mais profundamente sobre estes conflitos, trazendo as falas dos próprios atores e procurando discutir algumas delas à luz de elementos teóricos variados, além também do Modelo de Coalizões de Defesa.

#### **5.4 Conflitos entre as Coalizões**

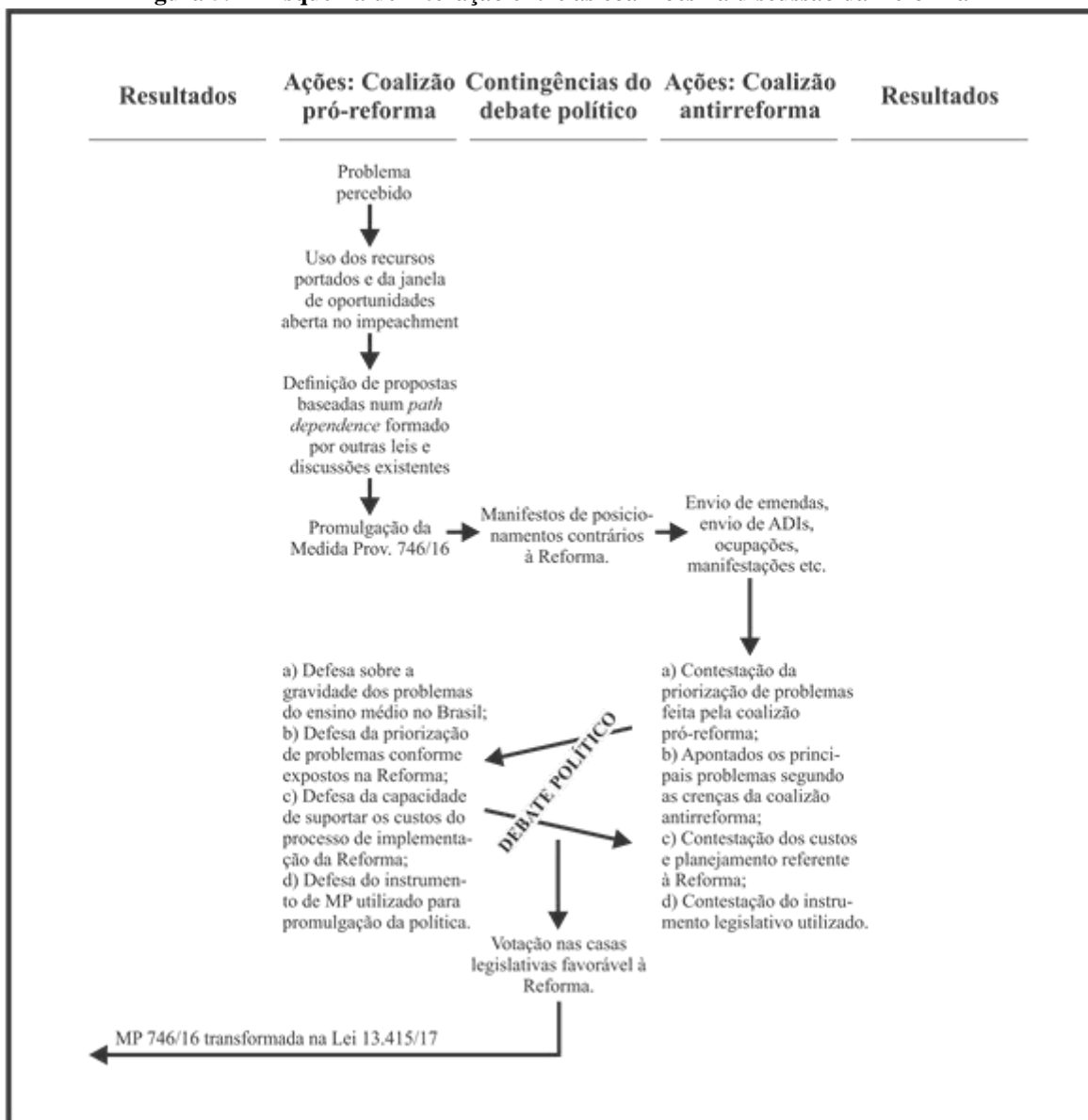
A partir dos resultados obtidos nas análises das audiências, de uma série de documentos já citados que possuem relação com a Reforma, manifestos produzidos por organizações, de reportagens sobre esta temática, dos eventos observados e de outras fontes, foi possível identificar uma gama de conflitos que permearam a discussão sobre esta política pública entre os atores envolvidos.

Conforme informado no tópico anterior, os atores foram divididos entre duas coalizões de acordo com seus posicionamentos e crenças: coalizão pró-reforma e coalizão antirreforma. Esta divisão, além de ser o cerne do Modelo de Coalizões de Defesa, auxiliará na identificação entre posicionamentos e argumentos e a qual grupo pertencem na exposição que se fará a seguir dos principais focos de conflito encontrados.

Como a Reforma só teve uma pequena parte de suas alterações implementadas até o final do ano de 2018, esta discussão ainda se mantém ativa na sociedade. E, mesmo após a MP ter sido transformada em Lei, alguns outros documentos foram alterados e/ou elaborados (MEC, 2016b; MEC, 2017a; CNE, 2018), ou estavam ainda em discussão (*e.g.*, a BNCC). Por conta disso, alguns elementos apontados pelos atores nas audiências serão em seguida discutidos à luz das alterações que já foram produzidas quanto àquele tópico.

Produziu-se também um diagrama sumário (Figura 5.2) das interações ocorridas na dinâmica de discussão da Reforma do Ensino Médio, tomando como base o diagrama de interações do Modelo de Coalizões de Defesa demonstrado na Figura 3.2. Com este diagrama, buscou-se sintetizar as principais ações tomadas pelas coalizões, e também definir uma lógica e uma cronologia a partir da tramitação da Reforma para os embates ocorridos.

**Figura 5.2 – Esquema de interação entre as coalizões na discussão da Reforma**



**Fonte:** adaptado de Sabatier (1987).

Corroborando com o modelo de interações de Sabatier (1987, p. 672), o processo de promulgação da Reforma por meio de uma medida provisória possibilitou que a coalizão pró-reforma tivesse a vantagem de estar à frente as ações da coalizão antirreforma, posto que, no ato da publicação, a medida provisória já torna seu texto como lei em vigor. As ações da coalizão antirreforma, então, ao passo de que a Reforma já vigorava, se apresentavam mais como atos de resistência do que como proposições ativas para o texto da lei.

Nesse sentido, a coalizão antirreforma direcionou mais esforços a aspectos mais críticos e polêmicos do documento. Os principais pontos atacados foram: a liberação do notório saber

como parâmetro para definição do profissional docente no âmbito da educação profissional; a possibilidade de (re)produção de desigualdades, caso a Reforma fosse implementada sem diagnósticos consolidados e com escassez de planejamento e dimensionamento dos recursos necessários; os possíveis problemas de alterar o Fundeb à maneira que se definia no teor da Lei; e, principalmente, o fato de a Reforma ter sido implementada por uma medida provisória. A seguir, apresentam-se os resultados respectivos às categorias analíticas definidas<sup>54</sup>.

#### 5.4.1 Resultados relativos aos conflitos quanto ao Dualismo entre Formação Profissionalizante e Formação Geral

Apesar de no estudo ter-se definido que há duas coalizões, uma favorável e outra contrária à Reforma, não há apenas duas visões essenciais de projetos educacionais entre os atores conformados em cada uma delas. Contudo, há determinadas tendências e crenças substanciais dos atores de cada uma das coalizões que dão forma a um tipo de dualismo quanto à essência das visões de educação de cada grupo.

Nas falas de alguns dos atores favoráveis à Reforma, percebe-se uma demanda pelo alinhamento entre o ensino médio e esquemas educacionais com vistas à profissionalização. Há diversos trechos, que apontam para essa conclusão. Como exemplo, diz-se que:

É necessário que fuçamos do engessamento, para que consigamos oferecer essa formação técnica profissional para o maior número dos alunos, porque vimos que o nosso percentual de alunos do ensino médio com formação técnica profissional é muito reduzido, não está de forma alguma alinhado nem com as demandas do próprio jovem, nem com as demandas da economia atual e muito menos com o restante do mundo. (Teresa Pontual, Diretora de Currículos e Educação Integral do MEC).

Seguindo com as citações das audiências, alguns dos atores da coalizão pró-reforma afirmam que o projeto de educação que o Brasil tem seguido possui cunho doutrinário, e é prejudicado pela “política partidária”. Um deles cita que:

**Se não se prepara o aluno para a universidade, tampouco para o mercado de trabalho, vai prepará-lo para quê?** "Ah, vou prepará-lo para a vida." Mas que vida? Uma vida de analfabetismo funcional, vindo de uma escola excludente! Por exemplo, discute-se que as disciplinas de Sociologia e de Filosofia estão sendo retiradas da grade curricular — o que não é verdade, porque vão ficar como alternativa. **Isso ocorre porque há um forte viés doutrinário. A questão é doutrinária, é política, e a política partidária está trabalhando contra a educação do País. Temos que extirpar isso da grade curricular.** (Dep. Rogério Marinho, PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira).

Isto é, argumenta-se que a defesa destas disciplinas seria uma ação politizada e partidarista, e não uma ação que busca que elas continuem fazendo parte da composição curricular do ensino médio — este assunto será um pouco mais discutido mais à frente. Por outro lado, os atores da coalizão antirreforma sustentam o argumento de que a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira de 1996 define o ensino médio como uma etapa da educação básica, estando assim alinhado dentro do campo de formação geral, devendo ser a formação profissional uma extensão da primeira, e não ser posta no lugar daquela.

Este mesmo deputado, em outra audiência, critica o fato de os alunos que cursam ensino técnico integrado em institutos federais no seu estado (Rio Grande do Norte), seguirem seus

---

<sup>54</sup> Foram incluídas diversas citações retiradas das notas taquigráficas das audiências analisadas. Utilizou-se do recurso de colocar partes em negrito e termos sublinhados de modo a dar destaque as partes mais importantes, no caso de citações mais extensas. Achou-se por bem utilizar diversas citações de modo a demonstrar os vários posicionamentos dos atores sobre os variados tópicos que possuíam relevância nas discussões sobre a Reforma.



estudos na universidade e não sua carreira técnica no mercado de trabalho. Somada a esta, na mesma audiência, há um trecho de um discurso extremista produzido por um outro deputado:

Mas quero dizer, [...] que **precisamos, aproveitando este momento da reforma, transformar 100% da formação geral em ensino técnico profissionalizante.** Hoje, temos carência de profissionais técnicos em todos os setores das atividades. Chegamos a uma oficina, e quem nos atende não tem curso técnico em mecânica, não tem curso técnico em eletricidade, não tem curso técnico em informática. Todos os cargos, hoje, são de tecnologia avançada. **Hoje, se você manda sua televisão para o conserto, quem o faz não tem curso técnico. Isso aconteceu comigo. Eu tinha uma televisão em meu quarto de frente para o ar-condicionado. Ela pifou, e eu a mandei para a autorizada. Aí me disseram que eu tinha de trocar uma placa, que custava R\$700, e a televisão custava pouco mais de R\$1 mil. Aí, comprei uma televisão nova e a coloquei no meu escritório. Depois de quatro meses, resolvi ligar a televisão, que funcionou. O que era, então? Foi a umidade do ar-condicionado que colou as placas. Quando a umidade desapareceu, ela voltou a funcionar. Não foi má-fé.** Não coloco isso como má-fé do técnico da autorizada, mas como total desconhecimento. **Portanto, temos aí inúmeras opções de formação técnica. Um domador de cachorro pode ter formação técnica, um confeitiro pode ter formação técnica. Então, temos n opções de formação técnica, desafogando sensivelmente a pressão que existe em relação ao 3º grau.** As pessoas, ao concluírem um ensino médio técnico profissionalizante, têm a opção de seguir em frente ou de ir para o mercado de trabalho com sua formação técnica. Assim, agora, temos esta oportunidade, talvez única, de tentar implantar esse ensino técnico profissionalizante, acabando, por vez, com o ensino médio de formação geral, que realmente não forma o indivíduo em nada. (Dep. José Rocha, PR – Partido da República).

Esta última fala, apesar de seu tom para tratar sobre o dualismo entre a formação técnica profissionalizante e a formação geral, pautado num posicionamento extremista, representa a aparência que esta Reforma tomou, como uma janela para a repetição histórica de uma política de profissionalização em massa e de segregação entre uma formação técnica, para os que desejam — ou, no caso brasileiro, precisam — seguir para o mundo do trabalho, e uma formação propedêutica dividida em quatro itinerários, aos que desejam seguir com os estudos no ensino superior (CUNHA, 2017). Aparência essa percebida e criticada por atores da coalizão antirreforma.

A maioria dos atores da coalizão antirreforma não demonstra ser contrária à definição de um itinerário de formação técnica, ou que se fomente o desenvolvimento de mais cursos técnicos no Brasil. Seu posicionamento majoritariamente contrário neste aspecto está relacionado aos pilares projetuais que constituem às reflexões sobre o nível médio de ensino, os quais, segundo suas crenças, deveriam estar alinhados à uma formação ampla, que preparasse os alunos para o exercício crítico de suas cidadanias.

Isto pode ser lido, por exemplo, nesta fala:

**O nono aspecto negativo da MP é que ela reduz a base humanística da formação.** Com o anúncio de retirada de disciplinas – e não vamos esconder o sol com a peneira, isso foi dito no lançamento, na informação primeira da medida provisória, depois é que se mudou o sotaque –, com o anúncio da retirada de disciplinas de valor humanístico: sociologia, filosofia, artes, educação física, uma segunda língua estrangeira, **há forte risco de esmaecimento do campo de princípios e fins da educação nacional, na conformidade, evidentemente, do que estabelece o art. 2º da LDB, que abre, no campo de suas finalidades, o elemento: "pleno desenvolvimento humano do aluno".** (Prof. Moaci Alves Carneiro).

Em crítica ao viés propedêutico que haveria, segundo os atores da coalizão pró-reforma, na formação de aspecto geral, aponta-se uma ineficiência, pois, devido ao baixo índice de

estudantes que seguem para o ensino superior — cerca de 18% (INEP, 2018c) — seria melhor, em sua visão, investir no ensino técnico, a fim de garantir o desenvolvimento do país. Como exemplos, seguem dois trechos:

**O ensino técnico profissional é urgente também. [...] Quando pensamos em um bacharelado, estamos pensando em um solucionador de problemas. Mais historicamente, são os auxiliares do rei do passado.** Então, um bacharel é uma pessoa que tem de gostar muito das coisas teóricas e, claro, também de colocar a mão na massa, mas nem todos têm prazer em fazer isso. Assim, **precisamos ter bons cursos profissionalizantes para definir o futuro da nossa juventude.** Dos poucos que concluem o ensino médio e entram no ensino superior, metade desiste. Metade dos que entram não terminam o ensino superior. E, dessa metade que termina, quantos terão sucesso na vida? Metade deles também? O que sobra disso? Não conseguimos competir em desenvolvimento na área da ciência e tecnologia, dada essa situação grave em que vivemos na educação brasileira. (Prof. Wilson Silva, reitor da UniCesumar).

Quantos jovens estão fora do ensino médio? Quantos fazem o ensino médio e se propõem a fazer o ensino superior? Então, tem que mudar isso mesmo, tem que haver uma integração entre a teoria e a prática. O ensino médio, que faz parte do ensino básico, fundamental, precisa ter uma transição para essa questão profissional e técnica. Isso é fundamental. (Dep. Josi Nunes, PMDB).

A valorização da formação técnica como solucionadora de problemas aparece, da mesma forma, em muitas das falas. Há um trecho de uma das audiências onde um ator aponta que, em sua visão, só o fato de esta Lei se mostrar direcionada ao fomento ao ensino técnico ela já possui grande valor, e isto, por si só, já compensaria todos os possíveis problemas nela presentes.

A meu ver, **só o fato de a lei trazer de volta o ensino médio técnico como uma opção de ensino médio já compensa todos os outros pecados mortais que essa lei possa ter.** Esse já será um grande reencontro do Brasil com seu passado, reencontro do Brasil com a sua economia, com a sua população, com a sua juventude. Em que pesem todos os problemas que essa lei pudesse ter, só isso justificaria sua aprovação. (João Batista, Presidente do Instituto Alfa e Beto, grifo nosso).

No entanto, do outro lado, argumenta-se o seguinte:

**Na proposta da MP 746, há uma visão claramente hegemônica da pedagogia da competência para responder, privilegiar as exigências produtivas não para formar o cidadão, mas, sim, para formar prioritariamente um trabalhador exigido pelo mercado de trabalho e um consumidor.** Podemos, dessa forma, caminhar para a robotização da inteligência, sob a inspiração da pedagogia do clone. [...] ela reforça a dicotomia teoria e prática. Ao propor tempo e sequenciais diferenciados para aprender, reforça-se a ideia de que a formação básica para o trabalho é um momento diferenciado, distante, específico de formação, quebrando-se, assim, a ideia de totalidade do currículo e de articulação, de interpenetração, de intercomplementaridade dos conhecimentos e dos saberes. Na sociedade do conhecimento e da economia globalizada, o currículo em ação, não como estrutura legal abstrata, deve associar cinco fundamentos: o físico-ambiental, isso está na própria legislação vigente, o sócio-histórico; o sociocultural, o sociopolítico e o econômico produtivo. (Prof. Moaci Alves Carneiro).

Desta forma, o dualismo que Singer (1995) aborda, onde de um lado se encontra uma visão de educação “produtivista” e o outro uma visão de educação “civil democrática”, já mencionado algumas vezes durante a pesquisa, mostra-se ainda como um catalizador de conflitos presente na dinâmica da educação brasileira. Dualismo que, segundo atores da coalizão antirreforma é fomentado na própria Lei da Reforma, como é informado na citação anterior do Prof. Moaci Alves Carneiro, e ainda por outros atores.

Para alguns atores, a formação geral pode e deve incluir em seu teor o conteúdo vinculado ao mundo do trabalho, um elemento econômico produtivo. No entanto, os resultados apontam que este dualismo acaba sendo intensificado pelo fenômeno da “antagonização”, tratado no Modelo de Coalizões de Defesa, pelo qual as coalizões têm a tendência em identificar um certo perfil conspiratório ou um padrão de perversidade nas crenças de sua rival, na tentativa de deslegitimá-las, para impor as suas crenças e propostas derivadas como as mais adequadas para a resolução das questões encontradas na sociedade. Isto é, a potencial convergência entre os projetos educacionais e das crenças acaba não ocorrendo — ainda que estas crenças não sejam antagônicas —, por conta dos embates entre os atores posicionados em lados opostos, e também do método escolhido para a formulação da política (medida provisória), fato que impossibilitou a formação de um fórum consistente para a discussão.

Em suma: o consenso entre os atores é amplamente limitado pelos efeitos do fenômeno da “antagonização”, e o modo açodado como a discussão desta política se deu tornou-se um empecilho para a produção de um montante de aprendizado político convergente, que poderia também dar base a um consenso entre as coalizões. Estes resultados são apresentados como uma das contribuições originais desta pesquisa para o arcabouço teórico do Modelo de Coalizões de Defesa.

#### 5.4.2 Resultados relativos aos conflitos quanto aos Elementos Pedagógicos

Na visão dos atores da coalizão pró-reforma, um dos principais elementos que precisam ser repensados para a solução das questões do ensino médio brasileiro está relacionado ao currículo. Coerentemente, defendem propostas de mudanças que possibilitem a implementação de um novo currículo tal qual acreditam ser o mais ideal. Para eles, o foco deve ser dado: à oferta de formação técnico-profissionalizante para os alunos que desejarem seguir este itinerário, à implementação de um currículo flexível (principal elemento defendido), à implementação do ensino em tempo integral e às alterações relativas ao trabalho docente para a implementação destas alterações curriculares, como à abertura da possibilidade de que pessoas com “notório saber” ministrem aulas nas disciplinas relativas à formação técnica.

Cabe uma análise pormenorizada sobre cada um destes temas citados. Tendo já analisado no tópico anterior sobre a discussão entre o fomento à formação profissional defendido pelos atores favoráveis à Reforma, que vai de encontro à visão defendida pelos atores da coalizão antirreforma, que defendem uma formação “civil democrática”, nos termos de Singer (1995), seguir-se-á com a discussão sobre os outros temas citados.

A implementação da flexibilidade curricular sustentada pelos atores que argumentam a favor da MP, tem extrema importância. Os argumentos que defendem esta ideia estão, na maioria das vezes, baseados em comparações com outros países, principalmente países europeus. Cita-se que esta flexibilidade é também um desejo dos estudantes brasileiros. Tem-se as seguintes afirmações:

**Se precisamos tornar o ensino médio mais atrativo, não há como dispensar este ingrediente, a flexibilidade**, a capacidade de escolha que tem o aluno. (Dep. Pedro Cunha Lima, PSDB).

**O que nós tentamos com essa flexibilização e com essa certificação é realmente atrair o aluno**, facilitar que ele volte, facilitar que ele conclua o ensino médio da forma que é possível para ele com toda essa flexibilidade, que, é claro — eu vou sempre repetir isto —, deverá ser regulamentada por cada Estado. (Teresa Pontual, Diretora de Currículos e Educação Integral do MEC e Representante do Ministro da Educação na audiência).

Por outro lado, a coalizão antirreforma afirma que, devido ao fato de a Lei não determinar que todas as escolas deverão oferecer todos os itinerários formativos, esta ideia de

flexibilidade pode acabar por não atingir os resultados estimados, e ainda agravar as questões relativas às desigualdades sociais e regionais (em que as capitais recebem mais recursos do que municípios periféricos) que permeiam a área da educação no país. Afirma-se que:

Então, a partir do segundo ano, na sua escola, nosso estudante terá aula de Português e de Matemática como disciplinas obrigatórias. Se ele quiser frequentar aula de Biologia, que é minha área, só se houver disponibilidade de professor na sua escola — não vai ser oferecida, porque o sistema permite a opção de se oferecerem ou não todas as áreas de conhecimento. Ele pode optar se vão oferecer em todas as escolas as mesmas áreas de conhecimento. Pode optar por Biologia, mas se não houver professor efetivo na escola, não vai oferecer, vai oferecer Física ou Química. Então, se o aluno de uma escola quiser frequentar aula de Biologia, vai ter que procurar outra escola. Se ele quiser frequentar aula de História, pode frequentar; se a escola não oferecer, pode procurar outra que ofereça aula de História, ou de Geografia. (Marta Vanelli, Secretaria Geral da Comissão Nacional dos Trabalhadores em Educação — CNTE).

Uma das questões é a preocupação sobre o fatiamento do currículo e os itinerários. O [...], uma das pessoas que mais entendem de ensino médio no Brasil e que já trabalhou no Ministério da Educação, trouxe uma reflexão importante sobre a doutrina jurídica da LDB: esses itinerários mais podem tornar inflexível o ensino médio do que torná-lo flexível. O que está posto hoje na lei, na visão desses juristas e do [...], é a possibilidade de cada escola e cada sistema de ensino poder organizar o currículo, com base nos componentes curriculares. Esse é um tema para debate. (Daniel Cara, Coord. Geral da Campanha).

Há, neste mesmo aspecto, ressalvas de atores da própria coalizão pró-reforma:

**Quais são os dois casos típicos que a flexibilização traz como riscos? [...] Em áreas de baixíssima densidade demográfica é importante que os Deputados, os Senadores, e o Ministério reconheçam que terá que haver mais investimento do ponto de vista do sistema. O sistema custará mais. É incontornável. Nas áreas de baixíssima densidade demográfica, terá que ser garantida a provisão das quatro trajetórias acadêmicas propedêuticas e de algum conjunto finito, evidentemente, de trajetórias técnico profissionalizantes. Para haver a viabilização disso, não só temos que fazer um arranjo legislativo, criar condições de consórcios efetivos, algum arranjo local efetivo entre pequenos Municípios, mas dar conta de que o Estado terá de investir mais na situação, porque, se não o fizer, necessariamente, você produzirá uma desigualdade estrutural nesse sistema.** (Prof. Ricardo Henriques, Superintendente Executivo do Instituto Unibanco).

Como já informado anteriormente no teor do tópico 6.1 desta dissertação, durante a votação da MP 746/2016 no Congresso, foram aceitos requerimentos para votações em separado de duas das emendas que já antes haviam sido rejeitadas pelo relator da Comissão Mista que avaliou a MP, as emendas 87 e 120. A emenda 120 visava da Lei a obrigatoriedade para que todas as escolas de ensino médio oferecessem todos os itinerários formativos definidos pela Lei. A justificativa do autor que enviou esta emenda era de que “somente desta forma estará garantida a verdadeira liberdade de escolha do aluno por alguma das áreas, principalmente, em se tratando de alunos da rede pública de ensino” (BRASIL, 2016c, p. 51).

Durante a votação em separado, ela foi novamente rejeitada. A primeira rejeição foi sustentada pelo relator através do argumento contraditório<sup>55</sup> no qual afirma que:

Precisamos reconhecer que nem todos os sistemas de ensino têm condições de infraestrutura e de pessoal para oferecer todos os itinerários. Além disso, há sistemas tão dispersos geograficamente que o simples fato de oferecerem todos os itinerários

---

<sup>55</sup> Contraditório, pois esclarece a precariedade do sistema público de ensino para oferecer todos os itinerários, invalidando desta forma a própria proposta da Reforma de que os estudantes tenham livre escolha do que cursar na parte flexível.

não garantirá que os alunos tenham acesso ao seu itinerário preferido. (BRASIL, 2016c, p. 51).

Nesta primeira audiência analisada, quanto ao ensino em tempo integral, os atores contrários à Reforma criticam a proposição por sua falta de planejamento, isto é, existe a proposta, mas não existe uma reflexão e definição sobre como ela será sustentada no âmbito dos recursos necessários para tal. Diz-se que:

A outra questão é em relação à ampliação da jornada de tempo integral. Esse é um problema-chave dessa medida provisória, que não prevê nem tempo nem recursos. Em uma situação de crise econômica, de crise arrecadatória, isso acaba sendo um problema bastante grave. Quer dizer, tudo é colocado dentro de uma expectativa que pode não se cumprir. (Daniel Cara, Coord. Geral da Campanha).

Até mesmo alguns atores favoráveis à Reforma realizaram considerações a respeito deste tema: “Acho que o ensino em tempo integral vai exigir muitos investimentos. Essa é uma forma de ensino caríssima, pois dobra os investimentos em infraestrutura e em pessoal” (Dep. Átila Lira, PSB).

Os atores que defendem esta proposta na Reforma, sem emitir considerações acerca dos recursos necessários, situam seus argumentos nos benefícios que o ensino em tempo integral pode trazer, trazendo inclusive exemplos de estados que focaram na implementação deste elemento em seus sistemas de ensino, como Pernambuco e Santa Catarina. Presente na audiência, o Secretário de Educação de Pernambuco à época afirmou que:

O modelo que encontramos foi da escola em tempo integral. Saímos da primeira grande experiência do Brasil. Até hoje temos a maior rede do País, quase metade das nossas escolas de ensino médio, em tempo integral. Nós [...] saímos do 21º [lugar no ranking de estados do Ideb] para o primeiro lugar. (Frederico Amâncio, Sec. de Educ. de PE).

Outra atora cita que a ideia desta proposta, a princípio, seria de atender o que está posto na 6ª Meta do Plano Nacional de Educação de 2014:

Uma das coisas que gerou muita confusão [...] é em relação à **ampliação da carga horária**. Ela está posta, é uma alteração do art. 24 da LDB e é a primeira que vemos na medida provisória, mas faz menção à Meta 6 do Plano Nacional de Educação. Por que faz menção a essa meta? Porque é ali que essa ampliação está quantificada. Ou seja, **não é para ampliar para 100% e dizer que agora o ensino médio vai ter 1.400 horas por ano, é para dizer que vai ser respeitada, observada a Meta 6, que diz que a ampliação do tempo integral vai atender 50% das escolas e 25% das matrículas até 2024**. Então, esse é o espaço que determina essa quantidade de ampliação de que estamos falando, quando alteramos o art. 24 da LDB. É só para chegar a 25% das matrículas, 50% das escolas, até 2014. (Teresa Pontual, Diretora de Currículo e Educação Integral do MEC).

Na mesma linha de pensamento sobre a implementação dos itinerários formativos com relação a probabilidade de fomento à desigualdade, uma atora da coalizão antirreforma faz a seguinte colocação:

**Bom, agora eu vou entrar em outro ponto, [...] que é a questão da educação integral**. No Cenpec nós temos defendido a educação integral sempre, porque vemos, pelos estudos e pelas pesquisas, uma correlação grande e importante entre educação integral e melhores resultados de aprendizagem. No entanto, nós **também fizemos um estudo no Cenpec, em quatro Estados brasileiros – São Paulo, Goiás, Pernambuco e Ceará — em que constatamos e confirmamos essa correlação positiva entre o ensino integral e melhores resultados, mas também uma correlação consistente entre alunos que frequentam o ensino integral e um maior nível socioeconômico**. Então, a minha preocupação neste momento é pensar: primeiro, o ensino de tempo integral vem numa escala muito reduzida. Esses números

têm sido colocados entre 300 mil a 900 mil. Não importa qual seja a diferença entre esses números, que é muito grande, mas a escala é reduzida. Então, a preocupação primeira é: **nós vamos aumentar as desigualdades? Pergunto isso pelo seguinte: alunos que vão estar em escola de tempo integral vão ter um ensino tipo A, e os demais vão ter ensino tipo B, e o noturno, ensino tipo C? Quer dizer, nós vamos continuar reforçando essa lógica, que é uma lógica da desigualdade?** Essa é uma preocupação muito grande. (Maria Alice Setubal, Presidente do CENPEC).

Quanto ao tema do **notório saber**, a coalizão antirreforma critica o fato de no teor da MP não estar bem definida a atuação daqueles a quem será permitido lecionar no itinerário de formação profissional no Novo Ensino Médio por cumprirem os requisitos daquilo que seria o notório saber, isto é, a experiência obtida através da prática de determinadas atividades. Mesmo com a limitação definida pela Lei de que os profissionais com notório saber ensinam apenas nas disciplinas da formação técnica, se questiona se de fato apenas esse elemento lhes permite “dar uma boa aula”. Alguns dos atores da coalizão pró-reforma que defendem este aspecto, afirmam que:

**Quanto à questão dos professores, como já foi mencionado aqui, uma questão fundamental, que acho que a medida provisória tenta resolver, é que o professor de ensino técnico não é o professor bacharel ou aquele que faz o curso normal, que tem licenciatura e que depois faz um concurso e é contratado para ficar o tempo todo dando aula. O professor de ensino técnico tem que ser um técnico; tem que ter experiência prática; tem que ter experiência no setor produtivo; e tem que ser capaz de ir e voltar. Nós temos que lidar com isso. Como podemos dar a esse professor uma capacitação pedagógica adequada? Como podemos treiná-lo e como garantir que ele faça um bom trabalho?** (Simon Schwartzman, Pesquisador do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade).

Corroborando com a discussão, uma das representantes do MEC reafirma que o notório saber caberá apenas às disciplinas relativas à formação técnica e não às demais que compõem outros itinerários formativos ou a BNCC. No entanto, a representante considera que os Conselhos Estaduais de Educação devem regulamentar essa questão, reconhecendo esta necessidade, e ainda também o fato de que apenas o notório saber não é o bastante para considerar alguém apto a executar a função de um profissional de educação básica:

Claro que isso é desafio. Ninguém imagina que isso é fácil e nem que isso possa levar a outras complicações, porque, de fato, além do notório saber, alguma formação, complementação pedagógica didática será necessária certamente e caberá aos nossos Conselhos Estaduais Brasil afora arcar com essa discussão e conseguir solucionar essas questões. (Teresa Pontual, Diretora de Currículo e Educação Integral do MEC).

Ainda assim, há outras críticas, mesmo com a limitação de que o notório saber esteja apenas direcionado ao ensino técnico:

[...] **por que notório saber para a educação profissional? Isso não significa reforçar o histórico de preconceito, de que qualquer um pode ser professor, de que qualquer um pode atuar na rede profissional? Isso não significa negar todo um debate que está acumulado, que vem da LDB, que é reforçado pela LDB?** A LDB diz que a tarefa de educar é uma tarefa complexa, que não basta a experiência, que não basta o conhecimento técnico, que é necessário que a dimensão ética esteja presente, que é necessário haver a construção de conhecimento, para se ter noção de Pedagogia, de Didática. As pesquisas que estão aí mostram que grande parte da evasão e do abandono tem a ver com a falta de um domínio didático e pedagógico em sala de aula, o que reforça a necessidade de a gente aprimorar e reforçar o investimento em formação continuada, e não de negá-lo. **Por que banalizar a docência? Por que, para nós da educação profissional, basta que qualquer um tenha experiência para poder atuar? Isso para nós significa banalizar a docência, contribuir para um processo de proletarização.** E há mais: isso não colabora para construirmos uma educação de qualidade. Portanto, isso nos assusta. Educar é mais do que passar

conhecimento. A gente acha que, no educar, as dimensões da ética, da estética, do domínio do pedagógico e do domínio da técnica são dimensões imprescindíveis que fazem um educador de qualidade, que contribua para uma formação mais humanizada dos nossos estudantes. (Adilson Araújo, Pró-Reitor de Ensino do Instituto Federal de Brasília e Representante do Fórum de Ensino do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – CONIF).

Há também uma discussão a respeito da educação à distância aprovada pela Lei da Reforma para o ensino médio e regulamentada recentemente por uma Diretriz Curricular Nacional para o Ensino Médio aprovada pelo Conselho Nacional de Educação em novembro de 2018. Esta Diretriz determina que:

Art. 17. [...] XIII – as atividades realizadas pelos estudantes, consideradas parte da carga horária do ensino médio, podem ser aulas, cursos, estágios, oficinas, trabalho supervisionado, atividades de extensão, pesquisa de campo, iniciação científica, aprendizagem profissional, participação em **trabalhos voluntários**, contribuições para comunidade e atividades pedagógicas orientadas pelos docentes, entre outras; assim como podem ser realizadas na forma presencial – mediada ou não por tecnologia – ou a distância, inclusive mediante regime de parceria com instituições previamente credenciadas pelo sistema de ensino. (CNE, 2018, grifo nosso)

Há sérias críticas com relação a certos aspectos deste documento aprovado: o período da consulta pública que foi realizada entre o primeiro e o segundo turno das eleições de 2018, quando a atenção da sociedade estava voltada para as eleições; o fato de aprovar elementos como o trabalho voluntário para a contabilização de cumprimento da carga horária devida para a conclusão desta etapa de ensino; promover a possibilidade de que 20% do currículo, seja nas disciplinas relativas a formação básica, ou nas disciplinas do itinerário formativo que o aluno optar, sejam ofertadas através da modalidade à distância; no turno da noite, essa parcela se estende para 30%, e na modalidade de ensino de jovens e adultos para 80%; e ainda a possibilidade de que a educação à distância nas instituições pública seja realizada através de parcerias com o setor privado.

Em publicação do Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio em sua página do *Facebook* em 12 de novembro de 2018, grupo que faz parte da coalizão antirreforma e que esteve presente em algumas das audiências realizadas para a discussão da MP 746, cita-se que:

Nos dois atos mencionados (MP 747/16 e BNCC) aos quais agora se agrega um terceiro [referindo-se à Diretriz Curricular Nacional para o Ensino Médio aprovada pelo CNE], **fica ainda mais nítido que a reforma do ensino médio vai ao encontro do privado em detrimento do público, do alargamento do empresariamento da educação básica, do (falacioso) discurso da necessidade de adequação às necessidades do setor produtivo empresarial.** (Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio, 2018, grifo nosso).

Um dos representantes do Fórum Nacional de Educação presente em uma das audiências expõe que esta ideia possui relação com o contexto precário das instituições públicas de ensino, e por isso, propõem-se estes elementos “como pretexto de novos espaços de formação com relação a essa questão da carga horária” (Antônio Souto, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG, uma das organizações que compõem o FNE). Isto é, para atender ao ensino em tempo integral, e por falta de recursos e da precariedade citada, estas atividades extraescolares são colocadas.

Uma série de discussões permeia também a definição da Base Nacional Curricular do Ensino Médio. Este instrumento já era apresentado como uma das estratégias do Plano Nacional de Educação de 2014 para o cumprimento de algumas das metas estipuladas — metas 3, 7 e 15 (BRASIL, 2014a). Além disso, outros vários textos do âmbito político já defendiam esta mesma ideia, conforme aponta (MACEDO, 2016).

Conforme Macedo (2016), toda discussão acerca da definição de bases comuns para a composição de currículos para os níveis de ensino existentes é sempre marcada pela apresentação de experiências internacionais. Estas experiências são apontadas como boas práticas, práticas que deram certo, onde “dar certo sugere uma vinculação a bons resultados em avaliações de larga escala, sejam nacionais, sejam internacionais” (MACEDO, 2016, p. 50).

Entretanto, aponta-se estudos que demonstram que os resultados obtidos por determinados países utilizados como exemplo para o suporte dos argumentos favoráveis à ideia de base comum de currículo muitas vezes são obtidos não prioritariamente por conta do modelo curricular, mas por conta de outros elementos. Macedo (2016) cita um estudo que demonstra que os bons resultados obtidos pela Finlândia derivam muito mais da aposta realizada no fomento à qualificação docente, do que numa centralização curricular visando bons números nas avaliações.

Conforme Silva (2015, p. 371-372) apresenta, a prerrogativa de definição de bases comuns de currículo no Brasil está presente desde a LDB de 1996, onde, no artigo 26, determina que “que tanto os currículos do ensino fundamental quanto do ensino médio devem ter uma base comum nacional, a ser complementada por uma parte diversificada, a critério do sistema ou estabelecimento de ensino”. Portanto, para atender esta definição, o CNE produziu em 1997 e 1999 as Diretrizes Curriculares Nacionais para os variados níveis de ensino da educação básica, tendo como base o desenvolvimento de um currículo ancorado “nas transformações tecnológicas e/ou em outras mudanças ocorridas no mundo do trabalho” (*ibidem*). Em 2012, as Diretrizes Curriculares do ensino médio foram reformuladas, a partir de uma nova base epistemológica, onde os elementos estruturantes passavam a ser: trabalho, ciência e cultura.

Conforme já discutido, o PL 6840/13, emulado na MP 746/16<sup>56</sup> e, conseqüentemente, na Lei 13.415/17, reaviva a discussão de uma Base Nacional Comum Curricular para o ensino médio. A Base, em sua quarta versão, produzida após os debates em três audiências públicas sobre a terceira versão do documento, foi aprovada em 4 de dezembro de 2018 pelo CNE, e homologada em 14 de dezembro de 2018 pelo MEC. O CNE havia agendado cinco audiências públicas, das quais cada uma seria realizada em um estado de cada uma das regiões do país (Santa Catarina – Sul, São Paulo – Sudeste, Ceará – Nordeste, Pará – Norte e Distrito Federal – Centro-Oeste). (MEC, 2018a; 2018b; TOKARNIA, 2018)

Dentre estas audiências, duas não chegaram a acontecer — a do Pará e a de São Paulo —, canceladas por conta de manifestações de professores, entidades sindicais, estudantis e acadêmicas no local das reuniões, expondo seu posicionamento crítico com relação à Reforma do Ensino Médio e à BNCC. As manifestações foram intensificadas e catalisadas nas ocupações dos espaços das reuniões por estes grupos pela tentativa de impedir sua participação nas audiências, com a prerrogativa de que, para esta participação, deveria ser feita uma inscrição prévia no site do CNE. (ANPEd, 2018; TOKARNIA, 2018; MORENO, 2018).

Estas manifestações, situações acaloradas<sup>57</sup> e diversos embates entre os presentes ocorridos durante as audiências da BNCC (TOKARNIA, 2018; UNDIME, 2018; SEMIS,

---

<sup>56</sup> Cabe ressaltar que, quando no momento promulgação desta MP, a BNCC para o ensino médio já se encontrava em sua segunda versão (SILVA, 2018).

<sup>57</sup> Um exemplo foi o pedido de demissão de um dos conselheiros, César Callegari, que presidia a comissão responsável pelos assuntos sobre a BNCC no CNE. Apesar do pedido de demissão, e da saída da presidência desta comissão, Callegari ainda se manteve no CNE até outubro de 2018 (SEMIS, 2018a). Na terceira audiência para discussão da terceira versão da BNCC para o ensino médio, o conselheiro, inclusive, se retirou da mesa dos conselheiros para falar em um púlpito onde havia colado um cartaz dizendo “BNCC DO MEC GOLPISTA, NÃO!!!”. Callegari se posicionou contrário à Reforma dizendo que: “ofereci minha retirada da comissão para



2018b) mostram como os conflitos em torno deste elemento foram intensos. Como uma discussão pedagógica a respeito de definições curriculares não cabe aos termos deste estudo, procurou-se apenas demonstrar principais momentos de disputa entre as coalizões que marcaram o processo de discussão da BNCC. Esta e todas as demais referências citadas apontam o alto grau de conflitos entre os diversos atores que marcou os debates sobre as propostas de cunho pedagógico presentes no teor da Reforma.

#### 5.4.3 Resultados relativos aos conflitos quanto à Gestão e Recursos Públicos

No aspecto da gestão pública e dos recursos necessários para a manutenção do novo modelo de ensino médio, os atores contrários à Reforma se posicionam criticamente, afirmando que há falhas graves no texto da Lei no que tange ao planejamento de fundos para a implementação das propostas nela contidas. Há críticas também para as mudanças produzidas pela Reforma na Lei do FUNDEB, como o fato de promover a inclusão da modalidade de ensino técnico e profissional na distribuição do fundo sem haver um planejamento concreto para tanto.

Cita-se que:

**[...] essa medida provisória altera a lei do FUNDEB. Ao fazê-lo, ela vai concentrar recursos para os Estados e para as redes estaduais, porque o ensino médio se torna prioridade e vai prejudicar a educação infantil, o ensino fundamental, especialmente o Orçamento dos Municípios para educação.** Esse efeito, que não está sendo discutido, precisa ser debatido em profundidade. (Daniel Cara, Coord. Geral da Campanha).

E uma última questão, encaminhando-me para o final: o art. 2º da medida provisória faz uma proposta de mudança na Lei do Fundeb. Em relação a essa eu quero me posicionar contra, propondo aos senhores que, por favor, suprimam-na da medida provisória. **Os senhores sabem que os recursos do Fundeb são distribuídos entre a rede estadual e as redes municipais de cada Estado brasileiro por dezessete ponderações. O que a medida provisória está fazendo é propor a inclusão de duas outras ponderações.** Bom; a primeira ponderação incluída se chama "formação técnico profissional, de acordo com o inciso V, do caput do art. 36". Só que já existe, e a medida provisória não está suprimindo, uma outra ponderação que é "Ensino Médio integrado à educação profissional". Então, são a mesma coisa. É redundância, é sobreposição de financiamento. (Mariza Abreu, Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados).

Além disso, estes atores criticam também o fato de que muitas das propostas da MP exigem essencialmente discussões e revisões no planejamento da utilização das verbas disponíveis para a educação. Por exemplo, para a implementação em massa do ensino profissionalizante e das escolas em tempo integral são necessários muitos investimentos em infraestrutura, em merenda, em salários de professores, etc., elementos que somente os recursos do Fundeb não darão conta de atender.

Há algumas falas das audiências que vão no encontro deste posicionamento:

**Há várias experiências em todo o País de curso médio integrado ao profissionalizante. São experiências interessantíssimas que talvez não tenham alcançado o sucesso merecido porque as escolas que ofereciam o ensino médio integrado ao profissional não tiveram o investimento suficiente,** em especial, nos laboratórios, porque, para fazer educação profissional, são necessários laboratórios, não é possível o uso apenas da Internet. E manter laboratórios é muito caro. Está aqui o SENAI que sabe que manter laboratórios em diversos cursos profissionalizantes demanda custo altíssimo. Então, se oferecemos curso técnico-profissional, temos que

---

poder falar coisas que eu não poderia enquanto presidente. A proposta traz problemas de tal gravidade que não podem ser sanados no âmbito do CNE” (SEMIS, 2018b, On-line).

garantir os laboratórios para a prática, para que o aluno aprenda a manusear os instrumentos necessários para o curso. (Marta Vanelli, Sec. Geral da CNTE).

**O saneamento escolar é um grande problema. Cerca de 20 mil escolas do ensino básico do Brasil não têm água.** Se não têm água, não há sanitário. Evidentemente, esse não é um ambiente de educação. (Isaac Roitman, Representante da Sociedade Brasileira para Progresso da Ciência – SBPC).

Mesmo atores que sinalizam posicionamentos favoráveis à Reforma, produzem também críticas nesse ponto. Destaca-se inclusive as seguintes falas:

Quanto à educação profissional integrada ao ensino médio [...] é um desenho interessante. Mas precisa de investimento, [...]. Estrutura aqui é importante no sentido de provocação de sistema, mas precisa haver investimento, carreira atrativa, biblioteca, laboratório — **só conversa não faz educação de qualidade.** (Dep. Professora Dorinha Rezende, Partido Democratas – DEM, grifo nosso).

Eu concordo com o mérito da reforma, como eu disse aqui anteriormente, mas tenho muitas dúvidas sobre a capacidade de financiamento dessa mudança. E nós não podemos errar mais uma vez, como, por exemplo, quando esta Casa aprovou o piso nacional dos professores, que foi uma medida correta, mas não aprovou, vinculado a isso, o financiamento do piso nacional dos professores. **Nós não podemos aprovar uma reforma do ensino médio sem um financiamento vinculado a isso.** (Dep. Thiago Peixoto, PSD – Partido Social Democrático, grifo nosso).

Atores da coalizão antirreforma ressaltam ainda a incongruência existente entre a necessidade de ampliar os investimentos na educação de nível médio para a implementação das proposições da Reforma e a PEC 241/55 de 2016, aprovada e transformada na Emenda Constitucional 95/2016, que passou a vigorar em 2017, e que estipulou um limite para o aumento dos investimentos públicos para os valores gastos no ano anterior corrigidos apenas pela inflação (IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo). Ou seja, havia uma grande discordância entre as necessidades criadas pela Reforma em discussão e as travas estabelecidas por esta Emenda Constitucional.

A coalizão pró-reforma, como já citado, concorda com a necessidade de ocorrerem mais discussões e um melhor detalhamento do planejamento de fundos para a implementação desta Reforma. No entanto, procura amenizar as críticas, trazendo informações de que isto será visto depois, ou de que o que é urgente são as mudanças no campo do currículo, ou nos demais elementos pedagógicos, como a implementação do ensino em tempo integral. Para eles a discussão sobre infraestrutura ou investimentos deve ser feita paralelamente, mas ainda assim os atores desta coalizão tentam transmitir a ideia de que estes não são os elementos mais prioritários no processo de reforma do ensino médio.

Uma das representantes do MEC cita, por exemplo:

[...] nós **previmos** no orçamento do ano que vem recursos para apoiar os Estados em formação continuada de professores. Consideramos isso essencial para discussão e implantação de qualquer reforma. (Maria Helena, Secretária Executiva do MEC, grifo nosso).

Outro ator afirma que:

Outros aspectos já destacados por muitos também são importantes para que a educação no País avance. É claro que discussões sobre valorização dos professores, infraestrutura das escolas precisam ocorrer. E têm que ocorrer em paralelo. Se formos discutir as mudanças urgentes na educação do nosso Brasil, em linha, ainda vamos demorar muito tempo nesse processo. (Frederico Amâncio, Sec. de Educ. de PE)

Este mesmo ator, em outra audiência mais à frente, afirma ainda que:

Sempre lembrando: as discussões sobre financiamento são muito importantes. A garantia dos entes federativos, especialmente Estados e Municípios, que são os responsáveis pela educação básica do ponto de vista de apoio no que diz respeito a financiamento, é muito importante, sob pena de termos uma lei com pouco conteúdo, com pouco resultado prático. Então, a discussão sobre o financiamento é uma discussão importante e deve permear toda esta matéria, **mas, acima de tudo, é importante darmos passos, avançar**, e é chegada a hora de efetivamente avançarmos para poder dar a oportunidade aos nossos estudantes de terem um ensino médio de melhor qualidade, sob os seus mais diversos aspectos, com um olhar para fortalecer o processo de aprendizagem e melhorar a educação em nosso País. (Frederico Amâncio, Sec. de Educ. de PE e Presidente do CONSED).

Há ainda uma fala um tanto quanto contraditória do relator que aponta as dificuldades pelas quais o país passa com relação à economia, mas diz que ainda assim a reforma deve ser produzida e ser implementada “dentro do que é possível”. Segue o trecho:

Nosso País está passando por uma fase difícil na área econômica, haja vista as restrições quanto a gastos públicos, a PEC 55 – por aí você nota a dificuldade que o País vem passando, com um PIB de -3,8, e previsto já para este ano -3,5. Está-se falando que no ano que vem vai ser +1, mas eu também tenho minhas dúvidas quanto a isso. Então, é uma situação difícil. Temos de lembrar sempre que o País está, quer dizer, as escolas estão num contexto, num País chamado Brasil, não é? Isso é um dado importante. **Por outro lado, não acho muito justo quando a gente critica a qualidade das escolas por não terem biblioteca. A reforma não tem culpa disso – isso já existia, já existe. Com reforma ou não, as escolas são essas que aí estão. Então, temos de fazer a reforma com as condições em que estamos hoje. Quando se fala, é óbvio que vamos atuar naquilo que é possível – ver o que é ideal e o que é possível. Então, nós vamos fazer dentro do que é possível, isso é que é importante.** Até a medida provisória foi um ato muito positivo, vantajoso, porque ela mostrou mais uma vez que a mudança é inevitável, é fundamental, mesmo com as condições dos prédios, que não são ideais, as condições de bibliotecas que ainda estão incipientes. Nós temos de melhorar gradativamente, porque construção dá para melhorar, a parte de biblioteca dá para melhorar. **Quer dizer, as condições físicas podemos melhorar gradativamente. O importante é, imediatamente, mudarmos a qualidade do ensino que é ministrado.** (Sen. Pedro Chaves, PSC, Relator da Comissão Mista, grifo nosso).

Alguns dos argumentos da coalizão antirreforma que apontam os problemas desta política vão diretamente de encontro a este tipo de fala elaborada pelo relator. Estes atores ressaltam em seu discurso o possível agravamento das desigualdades já encontradas neste nível de ensino, e na educação brasileira como um todo, por conta de uma implementação inadequada desta política, devido à falta de garantias da elevação dos recursos para a promoção das mudanças contidas na Lei. Implementar estas mudanças “dentro do que é possível” e deixar para pensar depois em questões como a valorização de professores, infraestrutura etc. pode não ser o bastante para se alcançar os objetivos almejados, segundo estes atores.

A fim de reforçar estes argumentos, apresentam-se alguns dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2017, divulgado em janeiro de 2018, que apontam, por exemplo, o seguinte (INEP, 2018a):

- Cerca de 11% das escolas de ensino médio ainda não tem abastecimento de água pela rede pública. Cabe ressaltar que, segundo o censo, os estados mais afetados pela falta de abastecimento de água nestas escolas estão no norte do país, são eles: Acre, Amapá e Amazônia, ressaltando desta forma as disparidades regionais encontradas no país e citadas por atores da coalizão antirreforma como questões que exigem extrema atenção;
- Cerca de 10% das escolas de ensino médio não tem banheiros;

- 15% não contam com bibliotecas ou salas de leitura. Além disso, conforme Rezende Pinto et al. (2011) sinalizam, não é certo que a indicação da existência deste equipamento no percentual de instituições apresentado pelo Censo Escolar signifique o seu efetivo funcionamento, ou a existência de um profissional habilitado para organizar o seu acervo;
- Aproximadamente 20% destas escolas não possuem pátio (coberto ou descoberto);
- Apesar de a grande maioria das escolas de ensino médio estarem localizadas em áreas urbanas (aproximadamente 90%), apenas 67,2% delas possuem rede de esgoto. 31,9% dispõem apenas do sistema de fossa e 0,9% não dispõem de sistema de esgoto sanitário algum.

Procurou-se evidenciar estes números a fim de demonstrar sumariamente a precarização que ainda impera com relação às questões de infraestrutura nas instituições públicas de ensino no Brasil.

No que tange à discussão dos encargos dos entes federativos com relação às proposições contidas na Reforma, se apresenta claramente na fala dos atores da coalizão pró-reforma uma defesa aos aspectos da descentralização. Este elemento, segundo Locatelli (2011), é normalmente vinculado aos ideais democráticos e de valorização da autonomia da sociedade civil e dos entes federativos subnacionais, como estados e municípios. Entretanto, a realidade mostra contradições importantes de serem levantadas.

Para Locatelli (2011), este processo de descentralização tem intrínseca relação com o ideário neoliberal e com dinâmicas de privatização e de responsabilização defendidos pelas elites. O autor informa que:

Para que os governos locais assumissem a responsabilidade sobre a educação básica (mais propriamente pelo ensino fundamental), deveriam fazê-lo a partir das condições a eles impostas. Isso incluiu, principalmente, buscar ampliar o atendimento da demanda por educação com o uso mais “racional” dos recursos. Ou seja, aumentar o número de vagas nas escolas municipais sem que houvesse um aumento do aporte financeiro por parte do governo central. (LOCATELLI, 2011, p. 3).

Isto é, há descentralização na gestão, mas mantém-se a centralização no controle orçamentário, enfatizando a contradição do processo<sup>58</sup>. Nesta mesma linha, o autor cita um dado importante para exemplificar estas incongruências:

A formação de professores, tomada como prioridade pela maioria dos municípios brasileiros, reflete claramente o investimento do governo federal nesse campo. E aqui, mais que em outros campos de investimento, há uma clara tendência para as políticas de cunho neoliberal (na linha de orientação do Banco Mundial), pois, na medida em que não se atribui o mesmo peso à melhoria da remuneração, dos benefícios trabalhistas e do quadro de carreira do magistério, colocada como prioridade por apenas 33,3% dos municípios [segundo pesquisa do IBGE de 2007], revela-se que a formação investe prioritariamente na criação das chamadas “competências” e na motivação dos profissionais do magistério, responsabilizando-os pelos resultados a partir do desenvolvimento de um sentimento de “entrega” e de voluntariado. (LOCATELLI, 2011, p. 7).

Em algumas falas nas audiências também é possível ver estes mesmos apontamentos:

---

<sup>58</sup> Com esta discussão, há o interesse em apontar que o processo de descentralização defendido pelos atores favoráveis a Reforma, seja no aspecto de investimentos, de definição curricular, etc., tende a ser mais complexo do que consta em seus discursos, devido às contradições evidenciadas.

Eu volto a fazer um apelo [...]: sem também tratarmos do financiamento e sem observarmos as decisões que estão sendo tomadas na PEC nº 55, como nós vamos decidir aqui sem Estados e Municípios? (Dep. Maria do Rosário, PT).

Apesar de o projeto da MP ter sido discutido com os Secretários de Educação no CONSED, os orçamentos dos estados e/ou dos municípios, por conta das disputas pelo Fundeb, podem ser enormemente comprometidos durante o processo de implementação da Reforma, conforme é apontado em algumas discussões nas audiências.

Ainda no tópico do financiamento, uma série de críticas é direcionada à Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, vigorada, naquele momento pela Portaria 1145/2016 do MEC, e agora modificada pela Portaria 727/2017 (MEC, 2016b; MEC, 2017a). As críticas são direcionadas principalmente ao número mínimo de escolas, conforme definido pela portaria, que a União garantirá o auxílio para a implementação do tempo integral. Como exemplo:

**A política de fomento do Estado, que o Governo está propondo, é para ter 99% das escolas que não têm nada e 1% de escolas que têm tudo.** Em Minas Gerais será isto: são 3.350 escolas e vamos atender somente 30 escolas - e no máximo até quatro anos, isso porque pode abandonar -, depois vamos entregar as contas para os governadores. Isso está errado, porque quem opera o Ensino Médio são os governadores, são os Estados. Então, precisamos estabelecer um diálogo maior com eles. (Dep. Reginaldo Lopes, PT).

Apesar das modificações postas pela nova portaria, o número mínimo de escolas e alunos definidos é ainda muito baixo. Apontando assim para um possível problema com relação ao financiamento do programa baseado na ação discricionária do governo, que pode optar por cumprir o mínimo definido.

Um dos ganhos obtidos, após considerações feitas durante as audiências e consideradas pelo relator no Parecer nº 95 apresentado e votado pela Comissão Mista que discutiu a Reforma, foi o fato de esta Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral ter sido ampliada de 4 para 10 anos desde o momento de sua adesão pelas Secretarias Estaduais de Educação. Ampliando assim o tempo que a União se propõem a amparar os estados na implantação desta nova política no ensino médio.

#### **5.4.4 Resultados relativos aos conflitos identificados na categoria Interpretação sobre Indicadores e Referências das Propostas de Soluções**

Nesta categoria, são apresentados e discutidas as falas que se pautam sobre os elementos relativos às referências utilizadas para a Reforma e à interpretação dos indicadores educacionais utilizados no Brasil, como o IDEB, a Prova Brasil, o Censo Escolar, o PISA, entre outros, além das lógicas por trás dos argumentos utilizados pelos atores que tomam estes indicadores como base.

Diversos subelementos permeiam esta categoria, como: as constantes comparações entre o ensino médio brasileiro e o de outros países; os resultados do Brasil nos sistemas de avaliação internacionais; comparações e assinalamentos de boas práticas dos sistemas estaduais de ensino; as baixas notas obtidas pelos alunos nas avaliações; a reformulação necessária para o ENEM — Exame Nacional do Ensino Médio, de acordo com as mudanças propostas para o currículo do ensino médio; e a, conforme mencionado, “falta de eficiência” na utilização dos recursos disponibilizados para a educação.

As comparações com outros países são promovidas em sua grande maioria por atores favoráveis à Reforma, de modo a situar o ensino médio brasileiro abaixo dos demais. A maioria

das comparações feitas seguem o padrão de referirem-se a países europeus, como Finlândia, Portugal, Inglaterra, França, Alemanha etc.

Isto está intrinsecamente relacionado ao que na geopolítica se denomina de **colonialidade**; isto é, a estigma da predominância dos saberes dos povos europeus sobre os saberes dos demais países, principalmente aqueles do norte geográfico. Isto, segundo Porto-Gonçalves (2005, p. 3), se dá devido ao “legado de desigualdade e injustiça sociais profundos” advindos da dinâmica histórica produzida durante o colonialismo e o imperialismo, e também de “um legado epistemológico do eurocentrismo que nos impede de compreender o mundo a partir do próprio mundo em que vivemos e das epistemes que lhes são próprias”, cedendo o potencial de compreensão do que é local, e a formulação de caminhos a serem seguidos pela mesma base de reflexão, ao aporte de conhecimentos eurocêntricos.

Conforme Cunha (1980), este modo de pensar existe desde a segunda metade do século XIX, pelo qual, o Brasil era comparado aos países da Europa Ocidental, não ibéricos, e aos países da América do Norte, com exceção do México. Onde, a partir destas comparações, sustentava-se a constatação do atraso brasileiro frente ao progresso destas outras nações.

Nesta linha, Cunha (1980, p. 273-274) cita que:

**Para a explicação da distância entre o atraso e o progresso apresentaram-se, a princípio, causas ligadas às teses do determinismo geográfico, climático ou étnico.** Posteriormente, explicações mais refinadas foram elaboradas destacando, principalmente, o papel da educação. **Percebia-se a presença, nos países da Europa Ocidental e da América do Norte (com as ressalvas já feitas) de um sistema educacional suficientemente amplo para atender a toda a população (ou quase toda) e dotado de recursos humanos, materiais e didáticos capazes de assegurar uma longa escolarização para todos os alunos.** Percebia-se, também, a existência, no Brasil, de um sistema educacional como esse: as escolas eram insuficientes para acolher um terço sequer da população em idade de frequentá-las; os professores improvisados quase todos, o material didático pobre e uma pedagogia primitiva faziam com que as taxas de deserção e repetência fossem elevadas. **O progresso daqueles países foi, então, atribuído aos efeitos saudáveis do sistema educacional que tinham. Correlativamente, o atraso do Brasil foi debitado aos efeitos danosos do seu sistema educacional precário ou, dito o mesmo de outro modo, à carência do sistema educacional que deveria ter,** idêntico ao dos países que já tinham ingressado na era do progresso.

Ainda no tocante à questão da colonialidade, uma das atoras da audiência faz a seguinte crítica, com relação ao argumento utilizado pela coalizão pró-reforma para defender a implementação de uma estrutura curricular composta da BNCC e de uma parte flexibilizada para o ensino médio:

Sobre os argumentos de quem defende a medida provisória. Não é verdade que o Brasil é o único País do mundo a ter um currículo unitário no ensino médio. Outra coisa: se é para tomarmos como referência outros países, vamos tomar não apenas a base curricular, vamos tomar também as condições de trabalho, as condições salariais, as condições materiais. (Monica Ribeiro da Silva, Presidente do Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio – MDNEM).

Neste aspecto, esta visão é corroborada por Cunha (1980), quando discute uma das visões que permeiam a racionalidade a respeito da tipologia de relação teorizada entre educação x desenvolvimento no Brasil, e da relação entre estes dois fatores com o hábito constante em se comparar o Brasil com outros países. Cunha, na parte que trata sobre estas questões, expõe um pensamento de Anísio Teixeira (1936 *apud* CUNHA, 1980, p. 276), que já na década de 30 criticava esta mentalidade:

**A educação nacional tem-se constituído, no Brasil, a questão por excelência, para as soluções apressadas desse espírito mais patriótico do que lúcido.** O primeiro erro que se origina de tal modo sentimental de encarar problema é o de tomar as causas pelos efeitos e os efeitos pelas causas. Quereis exemplos? Aqui está um, e típico. **Desde que se iniciou a civilização democrática e industrial dos nossos tempos, os índices de alfabetização foram-se tornando extraordinariamente significativos do estado de progresso de um povo,** por isso que a generalização da leitura e da escrita se tornam à generalização de modos especiais de vida e de trabalho. **Pois bem, como não somos muito favorecidos por aqueles índices, facilmente nos convencemos de que o necessário é conquistá-los de qualquer jeito para nos tornarmos de pronto civilizados. Ora, a verdade é bem outra. Precisamos é daquela civilização, para que os índices, de logo, surjam por si mesmos.**

De maneira mais simples, outro autor corrobora este argumento, pontuando que os países que são utilizados como referência para a Reforma passaram por um grande processo de investimentos na área:

**Todos os países que são referenciados pela MP – Coreia, Portugal, França e Alemanha –, todos passaram por um investimento brutal em sistemas públicos, especialmente em educação, durante décadas,** o que chamamos de Estado de bem-estar social, que durou décadas na Europa. E isso, depois de décadas, deu os resultados que existem hoje e que estamos tomando como referência. (Rodolfo Fiorucci, Diretor Geral do Instituto Federal do Paraná – Campus Jacarezinho).

Corroborando os argumentos de Anísio Teixeira e Cunha, critica-se a tentativa de importar modelos sem a produção de uma legítima e consensual redução sociológica, conforme aborda Guerreiro Ramos (1965). Desta forma, este processo que faz com que estes modelos sejam implementados muitas vezes de formas indevidas, fazendo com que a prática das políticas seja, cada vez mais, moldada por dois fatores. O primeiro relaciona-se à discricionariedade dos atores (LIPSKY, 1980), os quais procuram mitigar os efeitos destas importações limitadas a partir de suas traduções da política, ou mesmo de sua resistência às políticas promulgadas por via do padrão *top-down*. O segundo diz respeito ao potencial das capacidades estatais de cada ente federativo (MENDES, 2016). Estes dois elementos acabam por produzir uma intensificação das desigualdades regionais e socioeconômicas do país, pois uma mesma política definida no papel acaba se derivando em várias na prática (ver, por exemplo: SEGATTO, 2015).

Conforme Macedo (2016) explicita, estas críticas não são realizadas de maneira xenófoba, mas sim no intuito de provocar reflexões e ressalvas a respeito daquilo que se observa em outras nações, e que se pensa ser ideal e automaticamente eficaz para a promoção de desenvolvimento em outros países, principalmente os de categoria emergente como o Brasil. É preciso ressignificar estas experiências à luz das situações, questões e contextos aqui encontrados, no intuito de que estes modelos possam se adequar à realidade brasileira, principalmente no que tange à modelos de políticas sociais.

Corroborando com esta mesma linha reflexiva, um dos atores nas audiências expõe que:

**[...] a gente tem de tomar certo cuidado quando fazemos comparações do Brasil com outros países.** Elas têm de ser feitas, e ninguém que não seja capaz de olhar o mundo lá fora vai poder ter condições de enxergar a sua realidade da melhor maneira. **[...] Mas a gente não pode [...] transladar para cá experiências de países que têm realidades que são muito diferentes, principalmente no que se refere à infraestrutura das escolas.** Aí a comparação com a Austrália, com a Finlândia e com países desse nível tem de ser tomada também nisso. (Eduardo Rolim de Oliveira, Presidente e Diretor de Assuntos Jurídicos da Proifes).

Seguindo com a discussão sobre o padrão de comparação com outros países, são também citados pelos atores da coalizão pró-reforma os baixos resultados em sistemas de avaliação internacionais obtidos pelo Brasil, sendo o principal deles o PISA — *Programme for*

*International Student Assessment* (Programa Internacional de Avaliação de Alunos). Este sistema possui vínculo com a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), órgão da ONU, e é realizado de 3 em 3 anos desde 1997. O Brasil participa das avaliações desde 2000.

Apesar de seus pontos fortes, como certos diagnósticos que gera, indicação de boas práticas etc., cabe ressaltar que o programa sofre uma série de críticas. Como exemplos: a imensa margem de erro quando se analisam regiões específicas de um país — o Pará, por exemplo, é o 17º em Matemática e Ciências, no entanto, pela margem de erro, pode variar entre o 7º e o 27º estado (último lugar) no ranking deste bloco da avaliação; levantam-se alguns questionamentos acerca da amostra selecionada em cada país, que, conforme estudos apontam, pode não corresponder de fato à população; a definição de faixa etária como critério para definição da amostra, o que leva a estudantes cursando diferentes etapas na escola fazerem a mesma prova, devido ao fato de nem todos os sistemas educacionais no mundo serem uniformes quanto a faixa etária e o nível de ensino cursado etc. (RATIER, 2016).

Segundo Araújo (2013, p. 10), é necessário questionar ainda se algumas das concepções do PISA não estão pautadas em:

uma formação cidadã apenas para o mundo do trabalho, numa perspectiva globalizada, na qual essa avaliação serviria aos propósitos de qualificação de mão-de-obra dos países em desenvolvimento que favoreçam a migração desses jovens para países desenvolvidos que não possuem operários para assumir funções mais vinculadas a trabalhos braçais

Há ainda várias outras críticas que demonstram que questionamentos devem ser feitos antes de aceitar livremente os resultados apontados pelo PISA.

São apresentados também pelos atores da coalizão pró-reforma boas práticas realizadas por alguns estados em seus sistemas de ensino. Como o exemplo de Pernambuco, que promoveu uma grande mudança em seu ensino médio, fomentando o ensino em tempo integral, como já mencionado, e uma mentalidade de flexibilização curricular.

Na sexta audiência pública, do dia 6 de novembro de 2016, há também a apresentação de uma prática de reformulação curricular promovida no Instituto Federal do Paraná, no campus Jacarezinho. Presentes na audiência, o diretor geral e o diretor de ensino do campus, abordaram a respeito dessa metodologia utilizada por eles, que foi baseada em premissas de flexibilização curricular e protagonismo dos alunos na escolha daquilo que desejam estudar.

No entanto, os próprios diretores e outros atores presentes na audiência sinalizam a necessidade de que este modelo só foi possível de ser implementado e de ter dados bons resultados, por conta dos recursos — com relação a infraestrutura, salários dos professores etc. — que os Institutos Federais, mantidos com dinheiro da União, possuem. Isto é inclusive ressaltado pelo próprio relator da Comissão Mista:

Primeiro, quero falar sobre o Instituto Federal do Paraná. Como os demais institutos, ele é mantido integralmente pelo Governo Federal. Então, as condições realmente oferecidas pelo Instituto e os recursos de que dispõe são bem diferentes daqueles dos Estados. **Não pode servir de parâmetro para nós, pois seria até injusto.** Vocês observem que os professores de lá fazem 40 horas, tempo integral, dedicação exclusiva, o número de horas ministradas é pequeno, eles dispõem de bastante tempo para pesquisa, para desenvolvimento de projetos e tudo mais. É estrutura de uma universidade federal. É bastante difícil. (Sen. Pedro Chaves, PSC, Relator da Comissão Mista).

No momento das considerações finais dos convidados da mesa, os dois diretores do campus jacarezinho emitem opiniões críticas com relação à fala de alguns atores presentes de



que os Institutos Federais não deveriam ser objeto de comparação por conta da estrutura e dos recursos que possuem. Em suas falas há também coerência com críticas mencionadas pela coalizão antirreforma com relação ao financiamento. Como exemplo:

A primeira questão que eu gostaria de colocar neste momento é: que Brasil queremos? **Eu vi vários Deputados aqui preocupados com a questão do financiamento e sempre citando o Instituto Federal e o exemplo que aqui trazemos como não referência.** Isso muito me entristece porque trouxemos aqui um modelo que funciona, que dá resultados, e esse resultado é acessível a todos, e várias vezes ouvi dizer que ele não é referência, não de ensino, mas por causa dos custos de um ensino público de qualidade. Isso me incomoda porque ele deveria ser referência. **O que se investe no Instituto deveria ser investido em todos os níveis de educação.** (Rodolfo Fiorucci, Diretor Geral do Instituto Federal do Paraná – Campus Jacarezinho).

São levantadas pela coalizão pró-reforma também necessidades de mudanças no ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) de modo a alinhá-lo com o Novo Ensino Médio. Um dos atores cita que:

**O que se tem que fazer é um sistema diversificado de avaliação do ensino médio em função das opções das pessoas.** Pode haver uma parte geral, em que se devem avaliar amplamente as competências em Linguagens, em Matemática e na capacidade de pensar em termos de ciência, e, depois, se a opção for Ciências Biológicas ou Ciências Sociais, faz-se uma prova específica dessas áreas. Se a opção for uma opção técnica, passa-se por um processo de certificação técnica. (Simon Schwartzman, Pesquisador do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade).

Cita, ainda, que o atual modelo do ENEM

foi apresentado como um grande elemento de democratização para acesso ao ensino superior, mas é o contrário; ele é um elemento discriminador, porque coloca todas as pessoas na mesma métrica. Como acabamos de ver, quem faz o ENEM vem das escolas mais elitizadas, de famílias mais ricas, e quem passa também. **O resultado do ENEM é predeterminado pelas condições sociais das pessoas e pela escola que elas estudam. O ENEM discrimina.** (Simon Schwartzman, Pesquisador do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade).

No entanto, em sua resumida proposta citada anteriormente, não se veem mecanismos para o combate dessas desigualdades mencionadas na citação acima. Levando-se em conta o veto à emenda 120, que procurava garantir que todas as instituições de ensino oferecessem todos os itinerários formativos, considera-se que o desenvolvimento de um tipo de avaliação pautada no sistema de itinerários não só estimula uma repulsa ou autoexclusão por parte dos alunos para determinados itinerários, como “matemática e suas tecnologias”<sup>59</sup>, como não altera em nada o sistema de ensino desigual sobre o qual essas avaliações se sustentam.

Outro tópico abordado pela coalizão pró-reforma é a questão da eficiência na utilização de recursos. Cita-se que:

**Nós temos hoje um grave problema no Brasil, porque nós triplicamos o gasto per capita, mas a qualidade ficou paralisada.** Certamente uma grande fonte alocativa do sistema está não em apenas colocar mais recursos, mas melhorar a eficiência do gasto. (Rafael Lucchesi, Dir. de Educ. e Tec. da CNI).

Eu queria só apresentar um dado de um levantamento que foi feito em relação à questão do investimento de 2005, quando se começou a avaliar a Prova Brasil, em relação ao PIB e o que é feito em investimento hoje. **Dentro desse investimento, os**

---

<sup>59</sup> Como alguns estudos demonstram, há um padrão de rejeição por parte dos estudantes brasileiros com relação à disciplina de matemática por conta de uma série de motivos informados nos estudos. Ver, por exemplo: (REIS, 2005; SILVEIRA, 2011).

**dados aqui apresentados pela fonte INEP/MEC: em 2005, nós tínhamos 4,5% do Produto Interno Bruto investidos em educação; em 2015, nós temos 6,6%. Então, nós tivemos um aumento de 2,1% do PIB em investimento em educação. Porém, pasmem, os índices estão caindo!** Então, a relação investimento com o retorno que poderia ser dado não está havendo. Fica claro hoje, então, que nós precisamos de uma reorganização. (Dep. Evandro Roman, PSD).

Esta pauta está intrinsecamente relacionada a ideias do modelo gerencialista de administração pública. Um modelo de que se preocupa muito mais com eficiência e eficácia, do que com outros termos como efetividade e relevância das decisões tomadas no campo das políticas públicas. Estes quatro critérios de desempenho citados são os que Sander (1995 apud SOARES et al., 2010) define em seu “paradigma multidimensional”. Conforme os autores explicam, Sander (1995):

propõe um conceito mais amplo de desempenho, que possui como critério os seguintes conceitos: eficiência, entendido como a capacidade de produzir mais com menos recursos; eficácia, tratado pelo autor como a capacidade de alcançar os objetivos estabelecidos; efetividade, entendido como a capacidade de atender às demandas da sociedade; e relevância, pensado como um critério que mede o desempenho a partir da importância ou da pertinência, sendo facilitado por um processo administrativo participativo e democrático. (SOARES et al., 2010, p. 1).

Conforme Paula (2005, p. 38) afirma, o modelo gerencialista de administração pública tem como base um conjunto de tópicos principais discutidos nos termos do empreendedorismo. Este modelo, ainda segundo a autora, “se consolidou nas últimas décadas por meio da criação de um código de valores e condutas que orienta a organização das atividades de forma a garantir controle, eficiência e competitividade máximos”.

Nestes termos, a redução de gastos por parte do Estado e a promoção de práticas de gestão que visem garantir o alcance de resultados nas avaliações e nos indicadores utilizados são as principais pautas. Como Valente (2011) argumenta, as avaliações de resultados têm se apresentado como um dos principais eixos de regulação do Estado sobre o serviço público de educação, dado que o alcance dos resultados esperados postula como um critério para a obtenção de recursos para o financiamento da área.

Há críticas dos atores da coalizão antirreforma acerca desta lógica de gestão. Como exemplo, tem-se o seguinte trecho:

Um último ponto que eu quero destacar, em relação à educação integral ainda, é a questão do monitoramento e avaliação. Então, **é importante, sim, que nós façamos o monitoramento e a avaliação, mas a forma como aparecem esse monitoramento e essa avaliação é um foco em que, se não houver uma redução do abandono, se não houver uma redução da reprovação, se a quantidade de alunos que prestarem o Enem for menor que 75% e se esses alunos não tiverem 15 pontos acima dos demais, vai haver punição para a escola.** Então, eu acho que monitoramento e avaliação são fundamentais, mas o foco, aqui, é um foco de exclusão. **E as escolas que tiverem problemas? Como é que nós vamos lidar com isso?** Quer dizer, nós vamos trabalhar com alta vulnerabilidade social? Será que vamos dar todas as condições necessárias? E esse monitoramento e essa avaliação vão vir apenas de uma lógica absolutamente excludente, sem um entendimento do que está acontecendo com cada uma dessas escolas? (Maria Alice Setubal, Presidente do CENPEC).

Deve-se ressaltar que todos os trechos de falas dos atores antirreforma destacados nas audiências referentes à esta categoria são altamente conflitantes com os posicionamentos dos atores pró-reforma. A coalizão antirreforma reconhece que há problemas a serem tratados, conforme os indicadores apontam, no entanto, pensam que estas questões deveriam ser tratadas

de outra forma, e que deveriam ser priorizadas outras questões, conforme se discutirá na categoria a seguir.

#### 5.4.5 Resultados relativos aos conflitos quanto às Questões e Desafios do Ensino Médio Brasileiro

Nesta categoria, os tópicos abordados pelas duas coalizões estão presentes no *path dependence* da Reforma, conforme apresentado na análise dos Planos Nacionais de Educação. Os principais temas, relativos à esta categoria, levantados pelos atores nas audiências analisadas são: o problema da distorção idade-série, baixa taxa de conclusão do ensino médio, o alto índice de evasão escolar, a baixa valorização dos professores, questões a serem discutidas sobre o ensino noturno etc.

Os atores da coalizão pró-reforma apontam que a solução para muitos dos problemas da educação brasileira no ensino médio seria tornar este nível de ensino mais interessante por meio da flexibilização curricular, conforme já citado anteriormente. Entretanto, a coalizão antirreforma aponta para demandas e interesses dos alunos que foram retraídos pela reforma. Um dos atores na audiência informa que:

[...] o Inspirare — instituto de São Paulo que tem atuação nacional — faz uma análise sobre aquilo que os estudantes mais gostam e que gostariam de ver com maior ênfase dentro do currículo das escolas de ensino médio. **Eles apontaram duas questões que inclusive foram excluídas pela medida provisória: atividades esportivas e atividades artísticas e culturais.** (Daniel Cara, Coordenador Geral da Campanha – Campanha Nacional pelo Direito à Educação).

Nesta linha, aponta-se as seguintes questões:

Pelo que eu entendi, **está se fazendo a reforma do ensino médio para atrair o estudante e mantê-lo no ensino médio. E este é o grande desafio do ensino médio brasileiro, combater a repetência e a evasão escolar. Ora, se eu quero uma escola para atrair o estudante do ensino médio, eu lhe tiro justamente aquilo que pode lhe fornecer essa atratividade** – nesse momento em que ele é um adolescente e que está iniciando a sua relação com o mundo –, a possibilidade de ter acesso às artes, ao teatro, ao cinema, a todos os tipos de relação com as artes de maneira obrigatória dentro da sua escola. De que forma ele vai ter acesso a isso, se eu estou falando da escola pública, e não da escola privada apenas? (Sen. Lídice da Mata, PSB).

[...] com relação à retirada de disciplinas como Sociologia, Filosofia, Educação Física. **Eu ouvi muitos depoimentos dos estudantes que dizem que priorizar Matemática e Português vai tornar a educação muito robotizada**, ou seja, eles falam que vão ficar um olhando na nuca do outro. E isso **vai tirar a capacidade de o aluno pensar e refletir**, o que, por exemplo, seria conseguido com as disciplinas de Sociologia, Filosofia, Educação Física. É um momento importante, em que há uma interação, uma articulação, uma integração que é importante também para o desenvolvimento físico dos estudantes... (Antônio Souto, CONTAG-FNE).

Os dois tipos de atividades — esportivas e artísticas/culturais — mencionadas por Daniel Cara, com base na pesquisa do Instituto Inspirare, normalmente acontecem durante as aulas de Educação Física e as aulas de Artes. A primeira destas, que antes eram de cunho obrigatório conforme a Lei 10.793/2003 (BRASIL, 2003), passa a ser de cunho facultativo com a promulgação da MP 746/16.

A disciplina de Artes, particularmente, é marcada por uma grande contradição na Lei. O segundo parágrafo do segundo artigo da Lei 13.415/17 instituiu que “O ensino da arte, especialmente em suas expressões regionais, constituirá componente curricular obrigatório da educação básica”. Este trecho é uma alteração promovida pela Lei sobre o artigo 26 da LDB, que determinava o mesmo, mas com a especificidade do ensino infantil e fundamental. Isto é,

a Lei estendeu essa determinação para toda a educação básica, abarcando, desta forma, também o ensino médio.

No entanto, a contradição na Lei se apresenta quando ela determina no segundo parágrafo do terceiro artigo que Artes possa ser considerada como “estudos e práticas” obrigatória na composição da BNCC, e ser definida como será abordada no currículo por cada um dos sistemas estaduais de ensino. No primeiro trecho, Artes é definida como “componente curricular” obrigatório, e no segundo como “estudos e práticas”. Esta contradição pode promover certas confusões no momento de implementação da Lei.

Seguindo com esta discussão, mesmo após os debates desenvolvidos nas audiências públicas, e das emendas enviadas tratando destes temas, a Educação Física foi incluída na Lei 13.415/17 (3º artigo, 2º parágrafo) como “estudos e práticas”, junto de Sociologia e Filosofia (que antes eram também obrigatórias, segundo a Lei 11.684/2008) e de Artes, a comporem obrigatoriamente a Base Nacional Comum Curricular, que ainda seria discutida pelo Conselho Nacional de Educação e pelo MEC. (BRASIL, 2008; BRASIL, 2017b)

O termo “estudos e práticas”, especificamente, foi criticado em alguns eventos observados por não dar a real definição de como estas disciplinas seriam incluídas na composição curricular da BNCC, se teriam tempos determinados, em que ano seriam incluídas, entre outras questões que devem ser decididas por cada sistema estadual de ensino.

Há uma crítica com relação à ordem da formulação dos documentos tangentes à Lei da Reforma. Critica-se o fato de, sendo a BNCC o principal pilar destas alterações a serem produzidas, definir-se um apanhado de elementos e votar a Lei, para que em seguida o Conselho Nacional de Educação definisse como seria a BNCC do ensino médio. Cita-se que:

A próxima dimensão negativa, assombrosa, é que ela [a MP da Reforma] inverte a lógica da definição dos constituintes pedagógicos, **anuncia a exclusão aleatória de disciplinas como uma forma de balão de ensaio, desrespeitando-se o que está em processo de discussão na construção da base nacional comum** e, assim, inverte todo o processo, ou seja, não discute para definir, mas define para se poder discutir. (Prof. Moaci Alves Carneiro).

Voltando ao tópico das disciplinas removidas, outro ator expõe também suas críticas quanto a remoção da Educação Física como obrigatória no currículo do ensino médio, relacionando esta decisão com vieses de privatização, isto é, de atitudes pró-mercado:

**Por que tirar a educação física [...], se justamente agora nós vamos ter 1,4 mil horas em vez de 800?** O grande problema era que, em quatro horas por dia, não cabia educação física, não cabia nada além daquilo que cai no Ideb, na Prova Brasil. Agora, não; agora, a gente tem tempo tranquilamente. **Hoje, a educação física está na mão de quem? Das academias. É o negócio mais rendoso do Brasil [...]** De Manaus a Arroio Chuí, há academias privadas, inclusive com lucros absurdos, e programas até contra a própria saúde do cidadão, que tem que ser musculoso e bombado, como dizem alguns. (João Antônio Monlevade, Consultor Legislativo do Senado).

Esta mesma relação é apontada pelo mesmo ator ao criticar a decisão da MP 746/16 (corroborada na Lei 13.415/17) de definir a língua inglesa como a única obrigatória na composição curricular do ensino médio, revogando, concomitantemente, a Lei 11.161/2005, que instituída a obrigatoriedade do ensino de língua espanhola no currículo do ensino médio. Diz-se que:

Talvez o melhor artigo da LDB seja aquele que dá poder ao Conselho Escolar de escolher as línguas estrangeiras modernas durante sete anos – quatro do ensino fundamental e três do ensino médio. É a escola, junto com o sistema, que vai escolher. Agora, **regredimos a uma colonização. Perdemos a colonização portuguesa e sofremos. Agora vamos ser recolonizados pelos Estados Unidos? Ou pela**

**Inglaterra? Vai haver uma grande dúvida: vai ser *british english* ou *american english*? (Palmas.) Então, não tem sentido, mas tem uma explicaçãozinha. As escolas de idioma, Senadora Simone, que faturaram, no ano passado, R\$8 bilhões... [...] Wizard, Casa Thomas Jefferson, etc. etc. – vão achar ótimo isso, porque, no ensino público e particular, só se vai ensinar inglês.** Então, quem estiver querendo aprender francês, mandarim, japonês, coreano vai ter que ir para a escola de idioma. Então, a LDB passaria a ser um trampolim de privatização. (João Antônio Monlevade, Consultor Legislativo do Senado, grifos do original).

Quanto a revogação da Lei 11.161/2005, esta catalisou algumas manifestações contrárias na sociedade civil, principalmente dos docentes da área de língua espanhola. Há o exemplo de um manifesto da APEEPR – Associação de Professores de Espanhol do Estado do Paraná (2016, p. 383) em protesto à Reforma, onde cita-se que:

A revogação da Lei Federal nº 11.161/2005 e a alteração da LDB/1996, conforme mencionado anteriormente, impondo a oferta exclusiva da Língua Inglesa desde os Anos Finais do Ensino Fundamental, **significa abrir mão de todos os avanços alcançados e coloca o Brasil e seus(as) cidadãos(ãs) de costas para a América Latina e sua fronteira linguística, cultural e identitária**, bem como na condição subalterna de consumidores(as) de conhecimentos produzidos em apenas alguns locais do planeta, usuários da língua hegemônica.

Uma das atoras, presidente do INEP, favoráveis à Reforma, argumenta que:

O Brasil **não tem mais organização curricular por disciplina**; nós temos **componentes curriculares**. Eles podem estar organizados por áreas de conhecimento, por temas, por eixos temáticos, mas nós não temos mais a rigidez das disciplinas tradicionais ou matérias, como nós tínhamos na Lei nº 4.024. **Eu acredito que a medida provisória traz a perspectiva, no seu princípio de flexibilidade, de que as trajetórias escolares possam ser democraticamente organizadas pelos sistemas numa compreensão um pouco mais moderna dessa arquitetura curricular.** (Maria Inês, presidente do INEP).

No entanto, é própria a contestação deste argumento ao se observar que matemática e língua portuguesa aparecem na Lei 13415/2017 (3º artigo, 2º parágrafo) como conteúdo obrigatório para os três anos (BRASIL, 2017b). Isto é, no que tange ao conteúdo das demais disciplinas, principalmente quanto à Artes, Sociologia e Filosofia, estas terão espaço apenas se os sistemas estaduais de ensino, e os conselhos de educação destes estados assim definirem, conforme salientado anteriormente.

Uma das parlamentares faz ecoar esta ideia em uma de suas falas:

Alguém vai dizer: "Não, a gente não tirou a obrigatoriedade". Tirou! Tirou, porque, agora, vai depender dos sistemas de ensino a discussão da Base Nacional Curricular Comum, pelo caráter, pelo conteúdo estratégico que têm disciplinas como estas, associadas à sociologia e à filosofia, que, a nosso ver, deveriam continuar constando na legislação nacional. (Sen. Fátima Bezerra, PT).

Além disso, há contradições na Lei com aquilo que está definido no próprio Plano de Educação de 2014. Por exemplo, quanto as atividades culturais e esportivas, o PNE 2014 estabelece como estratégia para garantir o cumprimento da meta (Meta 3) de universalização do ensino médio à uma taxa de matrículas líquidas de 85% que deveria ser garantida “a fruição de bens e espaços culturais, de forma regular, bem como a ampliação da prática desportiva, integrada ao currículo escolar” (BRASIL, 2014, p. 53). Isto é, enquanto o PNE prioriza estas atividades como estratégia para o cumprimento desta meta, a Reforma deixa de lado esta questão, determinando que isto deverá ser observado em seguida na BNCC, ou pelos sistemas estaduais.

Outro ponto importante tocado por alguns dos atores de ambas as coalizões é a questão do ensino médio noturno. A coalizão antirreforma argumenta contra o ensino em tempo integral como sistema único no sentido de que isso prejudicaria os alunos do turno da noite. No entanto, uma das representantes do MEC afirma que:

**Em relação ao noturno, eu acho que uma coisa ficou um pouco confusa.** Ficou compreendido por alguns que 1.400 horas passam a ser a carga horária anual. De fato, isso inviabiliza o ensino médio noturno. Mas acho que já está esclarecido e que, se pudermos melhorar a redação, ficará ainda mais claro que isso não é fato, que não estamos ampliando a carga horária para 1.400 horas. **O ensino médio noturno continua vigendo da forma de sempre, com 800 horas anuais.** (Teresa Pontual, Diretora de Currículo e Educação Integral do MEC).

Esta afirmação é confusa, posto que, nos moldes do somatório das disciplinas da Base Nacional Comum Curricular (que configuram 60% do currículo) e das disciplinas respectivas aos itinerários formativos (que configuram os 40% restantes), se faz necessário mais tempo do que apenas 800 horas para cursar um bom ensino médio.

Corroborando com esta ideia, um dos atores afirma que é necessário e possível acabar com o curso noturno através do aumento do acesso ao ensino médio, posto que a maioria dos alunos que estudam no turno da noite o fazem por conta de falta de vagas nos turnos da manhã e da tarde. Além disso, este ator faz uma série de críticas à qualidade do ensino no turno da noite.

Nós temos no Brasil hoje [...], segundo dados do último censo sobre o ensino médio, em média, 25% dos alunos com 18 anos de idade estudando em cursos noturnos. **Eles não estão no curso noturno porque precisam trabalhar**, mas porque não há oferta de escola para eles durante o dia. Aqueles jovens que têm 15, 16, 17 anos e que precisam trabalhar ainda têm que ter uma bolsa para poder estudar, em vez de ter um curso noturno para poder trabalhar. Eu acho fundamental definir seriamente um investimento, para acabar com esse curso noturno e apoiar esse jovem que precisa trabalhar afim de que ele possa fazer um bom curso de ensino médio, porque todo o consenso, toda a observação que existe é que, **se o ensino médio é ruim, o ensino noturno é um desastre total e absoluto. Ninguém aprende nada; ele simplesmente não funciona [...]** (Simon Schwartzman, Pesquisador do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade).

Isto é corroborado também pela representante do MEC:

**O que nós vamos precisar é resolver o problema do ensino médio noturno não através da MP**, mas com a ampliação da oferta do diurno. **Cabe aos Estados se organizar**, conseguir construir escolas e ampliar essa oferta. (Teresa Pontual, Diretora de Currículo e Educação Integral do MEC).

De fato, como apontam Sousa et al. (2006), há questões específicas enfrentadas pelo ensino médio noturno: como baixo nível de investimentos neste turno, tanto no que tange ao aspecto financeiro quanto à projetos pedagógicos, a baixa infraestrutura das instituições públicas, que afeta ambos os turnos, baixo quadro de profissionais (docentes, limpeza, pessoas que trabalham na secretaria etc.) e menor oferta de serviços, pois muitas bibliotecas e laboratórios não funcionam à noite justamente por falta de pessoal, além de outros mais.

No entanto, em discordância com o motivo de falta de vagas apontado nas citações anteriores para a escolha dos alunos pelo curso noturno, um estudo desenvolvido pelo CENPEC (2016) demonstra que, nos quatro estados pesquisados — Ceará, Goiás, Pernambuco e São Paulo —, 61% dos estudantes trabalham e estudam, necessitando desta forma fazer o curso à noite. Outro estudo, este do Instituto Ayrton Senna (2015), afirma que, segundo os dados do SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) de 2013, 51% dos estudantes trabalhavam e estudavam.

Reflete-se aqui que, se metade dos alunos necessitam desta modalidade de ensino por estudarem e trabalharem, é evidente a necessidade de pensar políticas de ensino médio específicas para estes, de modo a garantir um ensino de qualidade conforme prevê a LDB de 1996. Na mesma medida, concorda-se com a necessidade de fomentar a oferta em período matutino ou vespertino, de modo a atender um terço da população que é impelida a estudar à noite por ter apenas essa opção de vaga nas escolas próximas às suas residências, conforme pesquisa do CENPEC (2016).

Corroborando com isto, a APEEPR (2016, p. 379) em seu manifesto, considera que o fato da Reforma visar à implementação do ensino em tempo integral em massa, ela “desconsidera a situação de estudantes que são impossibilitados (as) de cursar o ensino integral, revelando, assim, uma ação excludente e não inclusiva”.

Outra questão relevante possui relação com frases citadas por atores pró-reforma para sustentar suas crenças a respeito da necessidade da Reforma do Ensino Médio em duras críticas ao ensino médio brasileiro. Em muitas delas, usam ainda do recurso da comparação com outros países, conforme já citado, fomentando o aspecto da **colonialidade** discutido. Alguns exemplos são:

Todo mundo concorda que o nosso ensino médio, infelizmente, **é um desastre** e tem que ser alterado. (Simon Schwartzman, Pesquisador do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade).

O ponto fundamental é o seguinte: **o Brasil não sabe fazer um ensino médio**. O ensino médio não é simples. **Se olharmos qualquer país**, vamos ver que ele é muito complicado. São vários caminhos, várias trilhas. Há uma discussão permanente. Nós nunca fizemos isso. (Simon Schwartzman, Pesquisador do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade).

Portanto, **nós temos um ensino médio que está falido**, que precisa ser alterado e muito mais **alinhado com o resto do mundo**. (Teresa Pontual, Diretora de Currículo e Educação Integral do MEC).

[...] porque há um fato inquestionável: **nosso ensino médio é um desastre, é um fracasso, é uma catástrofe**. (Dep. Rogério Marinho, PSDB).

Mas, certamente, podemos dizer que **há hoje um consenso de que o sistema educacional e o ensino médio brasileiro são muito ruins e de que, nos países onde as estruturas de ensino têm dado certo, o ensino médio é diversificado e flexível**. Portanto, tudo o que está sendo proposto agora vai nessa direção. (Rafael Lucchesi, Dir. de Educ. e Tec. da CNI).

Outra vez, aponta-se uma consequência do efeito do fenômeno de “antagonização”, tratado no Modelo de Coalizões de Defesa, posto que, faz-se uso de retóricas — baseadas não em dados, ou argumentos racionalmente construídos, mas sim no próprio sistema de crenças como teoria causal — que procuram depreciar o ensino médio atual, de modo a promover aceitação para um novo modelo.

Isto é informado também por um ator presente numa das audiências, que diz que essa racionalidade é um dos pilares dos construtos ideológicos que sustentam às reformas educacionais produzidas no Brasil:

[...] eu acho que outra característica bem marcante na história das reformas educacionais no Brasil é a de que elas têm alguns traços muito semelhantes. **Primeiro, costumam desqualificar os profissionais da educação, desqualificar o currículo, desqualificar e olhar com um certo ceticismo o papel da escola. Isso tem sido uma marca muito presente – e alguns estudos revelam isso –, ou seja, querer desqualificar o trabalho que tem sido feito, de não reconhecer a trajetória e as histórias que são construídas.** [...] A gente tem ouvido um discurso que denuncia o Ensino Médio como um verdadeiro caos, como uma verdadeira catástrofe, e esse

discurso atinge em cheio os profissionais da educação que fazem hoje o Ensino Médio. Então, por mais que nós questionemos o Ensino Médio que aí está, é necessário que a gente também reconheça que existem algumas experiências exitosas, ricas e que merecem ser validadas e não negadas. (Adilson Araújo, Pró-Reitor de Ensino do Instituto Federal de Brasília e Representante do Fórum de Ensino do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – CONIF).

Tendo tratado sobre os tópicos das categorias condizentes com a discussão dos principais conflitos identificados na discussão e disputas entre as coalizões sobre a Reforma, será discutido a seguir sobre os recursos de poder utilizados pelas coalizões para virar a dinâmica destes embates a seu favor, garantindo mais espaço de atuação no campo.

## **5.5 Recursos de Poder**

Os recursos que as coalizões possuem para conseguir espaço e legitimarem suas crenças no âmbito institucional são também apontados como elementos importantes na teoria. Sewell (2005, tradução nossa) informa que “a habilidade de uma coalizão de um subsistema para alcançar seus objetivos políticos é uma função dos recursos políticos que ela tem ao seu dispor em um dado momento” (p. 51). Sabatier e Weible (2007) consideram que estes recursos poderiam ser classificados em seis categorias, conforme já discutido no capítulo 3: Autoridade formal legal; Opinião pública; Informação; Mobilização; Recursos financeiros; Habilidade de liderança.

Estes recursos são utilizados pelas coalizões minoritárias (com menos poder decisório no âmbito político) para a abertura de brechas visando a obtenção de mais poder e espaço para a colocação de suas crenças no processo político e o deslustre das crenças de seus oponentes. Já as coalizões majoritárias — as quais têm, naquele momento, espaço para a reprodução do seu sistema de crenças como fundamento teórico das políticas formuladas — fazem uso destes recursos para se manterem no poder, através da manutenção da legitimidade de suas crenças. Ambas visam ainda a promoção de mudanças, que corroborem com seus sistemas de crenças, pelo instrumento das políticas públicas.

Através da análise da dinâmica do campo que engloba a Reforma do Ensino Médio, verificou-se que uma série de recursos de variadas categorias foram utilizados pelas coalizões. No entanto, decidiu-se dar foco àqueles que são mais aparentes e que mais tiveram impacto no processo político estudado.

Os dados coletados na observação de eventos, nas notícias lidas sobre o tema e na análise de conteúdo das audiências e documentos relacionados à Reforma apontam que os principais recursos dentre a tipologia do Modelo de Coalizões de Defesa utilizados pela coalizão antirreforma condizem com as categorias de autoridade formal legal, mobilização e informação. Dos recursos utilizados pelos atores favoráveis à reforma, tem-se: a autoridade formal legal somada ao recurso de liderança, informação e opinião pública. Segue-se então com uma discussão mais aprofundada sobre o uso destes pelas coalizões.

### **5.5.1 Resultados relativos à análise dos recursos utilizados pelas coalizões**

Conforme já informado, a política de Reforma do Ensino Médio foi posta em vigor por meio do instrumento legal denominado medida provisória. Foram realizadas ações pela coalizão pró-reforma com o intuito de formular e implementar as mudanças contidas na Lei do modo mais rápido possível. Esta decisão suscitou uma das maiores divergências observadas entre as visões das diferentes coalizões.

A medida provisória no Brasil é um instrumento legitimado pelo artigo 62 da Constituição de 1988 que pode ser utilizado pelo Chefe do Executivo, o Presidente da



República, a fim de formular políticas urgentes e relevantes que entrem em vigor de imediato, e que, posteriormente e num curto prazo de tempo, sejam apreciadas pelas casas legislativas e modificadas, caso os legisladores vejam necessidade (ABREU Jr., 2002). No Anexo A, apresenta-se um infográfico retirado de Blume (2015) que apresenta o processo de tramitação de uma medida provisória.

A coalizão pró-reforma insiste que os requisitos para a utilização deste instrumento legislativo são claramente demonstrados pelos resultados dos indicadores educacionais. Argumentam ainda que determinadas mudanças no ensino médio precisam ser realizadas, independentemente de ocorrerem por medida provisória ou não. E defendem que a discussão dos variados elementos propostos nesta Reforma já estava sendo realizada em outros fóruns e no PL 6840/2013, que contou com a participação de atores e entidades variadas, o que legitimaria a promulgação imediata destas mudanças na conjuntura do ensino médio.

Alguns dos trechos onde se defendem estes pontos seguem apresentados:

**Quando o MEC lançou essa reformulação, essa medida provisória, eu estava no local, e o Ministro disse: “Os jovens têm pressa”. De fato, os jovens têm pressa, e nós já estamos aqui há 5 anos.** Eu fico me lembrando dos alunos da minha escola que aguardavam essa reformulação e já foram embora sem assistir a ela. Hoje já estão na universidade, alguns até saindo da universidade. **Então, essa reformulação é urgente. Eu não sei que forma legal o Legislativo vai encontrar junto com o Executivo, mas eu tenho certeza de que é preciso agilizá-la.** (Amábile Pacios, Presidente da Câmara Técnica de Ensino da Federação Nacional das Escolas Particulares – FENEP).

**Eu gostaria de destacar que, embora se tenha tomado a decisão de fazer as reformas do ensino médio por meio de medida provisória, a medida provisória em si traz um conteúdo que foi ampla e profundamente discutido dentro do CONSED há mais de 4 anos.** Boa parte do texto dessa medida foi objeto de ampla discussão, no âmbito das secretarias estaduais, com professores e técnicos. [...] Então, não é uma novidade essa informação. **Agora colocar o debate apenas na questão da medida provisória é, talvez, tirar o foco daquilo que é mais importante hoje: a indução que a lei possibilita. Que indução é essa? É a indução do debate, a indução de, pela primeira vez — acho que nunca vi isso antes —, o País praticamente parar para discutir o ensino médio. Para o bem ou para o mal,** com debates positivos ou negativos, o fato é que o ensino médio entrou na pauta de discussão de todos. Isso é importante. (Antônio Neto, Diretor Institucional do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação – CONSED).

Enfim, acompanhei esse debate **como militante da reforma do ensino médio** que sou. [...] **Acho que essa reforma vem sendo debatida há muitos anos, e a ideia de medida provisória foi no sentido de coroar um processo de debate intenso,** muito acumulado, **que se arrasta** no País há muito tempo. (Maria Helena, Secretária Executiva do MEC).

[...] eu tive a honra de ser o Relator do Projeto de Lei nº 6.840, de 2013, que foi o único projeto que tem como autoria a própria Comissão que debateu o ensino médio na Câmara por quase três anos. [...] **Como Relator, sei que 95% da medida provisória está baseado no relatório aprovado por nós na Comissão [...].** (Dep. Wilson Filho, PTB – Partido Trabalhista Brasileiro).

Essa decisão sobre o ensino médio está prevista no Plano Nacional de Educação e, portanto, tem que acontecer urgentemente. **Há muitos anos o Congresso Nacional trata dessa questão do ensino médio. Foram muitos anos de discussão.** Então, não é uma novidade o conceito dessa medida provisória [...] (Dep. Átila Lira, PSB – Partido Socialista Brasileiro).

Estes atores avaliam ainda como positivo o fato de esta Reforma vir por medida provisória, no sentido de que este instrumento define um prazo célere para as deliberações e a

promoção de possíveis alterações na Lei pelo legislativo. Seguem exemplo de trechos que apresentam este tipo de argumento:

**É um programa que tem princípio, meio e fim. E nós não podemos repetir aquilo que vem acontecendo em alguns casos no Congresso brasileiro**, com temas absolutamente relevantes, como este, **que têm princípio e meio e não têm fim**. (Dep. Ricardo Ferraço, PSDB).

Existe um conceito nacional de que a educação só dá resultados a longo prazo. Eu discordo disso. Educação, do ponto de vista de uma nação, do ponto de vista econômico e social, dá resultados a longo prazo sim, mas, no curto prazo, é que temos condições de afetar a vida de cada aluno que está na sala de aula. **E esses alunos não podem sofrer o tempo que o Congresso demanda para essa matéria de uma forma normal**. Por isso, eu concordo que seja uma medida provisória, porque coloca urgência num processo que vai salvar, que vai dar oportunidade para milhares, milhões de alunos do nosso País. (Dep. Thiago Peixoto, PSD – Partido Social Democrático, grifo nosso).

Destaca-se a parte em que o Deputado se refere à “forma normal” de discussão das Leis no âmbito da educação, pois, apesar da existência de uma série de medidas provisórias nos últimos anos para promulgações de leis na área da educação, grandes documentos ou mudanças costumam levar tempo para alcançarem congruência e um consenso razoável entre os atores envolvidos com a área. Como exemplo: as discussões dos dois últimos Planos Nacionais de Educação duraram cerca de três anos, e a referente à LDB de 1996 durou oito anos.

Isto é reafirmado em críticas da coalizão antirreforma, como é possível ver nos trechos que seguem:

**Quero dizer que estamos perplexos ao receber medida provisória para tratar desse tema**. A perplexidade vem pelo método de apresentação, por medida provisória, e do seu conteúdo. (Marta Vanelli, Sec. Geral da CNTE).

Com relação à forma, quero discordar de muitos que aqui falaram e ratificar a posição de que **a forma como foi proposta a medida provisória é um equívoco. O ambiente da educação, por si só, é um ambiente de debate e exige discussão**, sim. [...]. **O diálogo com a sociedade tem de ser, sim, aprofundado**. (Dep. Danilo Cabral – PSB, grifo do original).

**A medida provisória tem um defeito de origem**: além de ser um recurso oriundo do decreto-lei da ditadura militar, ela **determina que o Poder Executivo brasileiro se torne um superlegislador e, com isso, estabelece um fato consumado**. Se vocês entrarem agora no site do Palácio do Planalto e checarem a LDB e a lei do FUNDEB, vão observar que elas já foram alteradas pela medida provisória e que o Congresso Nacional se pronuncia em até 120 sobre esse fato consumado. [...] **O fato é que um debate açodado não gera bons resultados em termos pedagógicos. A natureza da educação exige um debate**. (Daniel Cara, Coord. Geral da Campanha).

**O consenso a respeito de todas as reformas educativas analisadas pela Comissão de Educação das Nações Unidas, liderada pelo Gordon Brown, é que a reforma educativa só funciona se houver engajamento dos professores e da sociedade como um todo**. Não é o que se vê diante do resultado da consulta pública no Senado Federal. Na última vez que olhei, a diferença era de 60 mil votos contra a medida provisória. Os favoráveis eram 3 mil; os contrários eram 63 mil. A diferença demonstra que esta medida provisória acelera o debate sem ter a consistência e o engajamento necessário para se gerar uma reforma positiva. (Daniel Cara, Coord. Geral da Campanha).

Indo de encontro ao argumento utilizado pela coalizão pró-reforma de que a existência de um *path dependence* validaria a utilização do instrumento da medida provisória, os atores da coalizão antirreforma afirmam que, o fato de existir um Projeto de Lei que já estava em discussão e visava à promoção de alterações no ensino médio, que possibilitava um debate num

prazo maior e com mais participação, invalida a promulgação de uma reforma promovida de forma açodada por meio de uma medida provisória. Afirmam isso, até mesmo, pois esse PL poderia ter sido colocado em regime de urgência de modo a aproveitar o conteúdo que já estava sendo discutido em sua tramitação. Diz-se que:

**Nesta Casa tramita o Projeto de Lei nº 6.840, de 2013, que trata da mudança do ensino médio. Há 3 anos está aqui um projeto de lei que discute a mudança do ensino médio. Ainda não foi aprovado. Agora fomos surpreendidos com a medida provisória.** Ora, quem quer fazer o debate não apresenta o conteúdo por meio desse instrumento, porque ela tranca a pauta de votação em 7 de novembro. Portanto, quem quer debater esse assunto não vai debatê-lo em apenas 30 dias. (Marta Vanelli, Sec. Geral da CNTE).

**Eu tenho uma crítica de que não poderia ser, [...], por medida provisória, uma mudança no ensino médio, porque já há um debate, como disse o Parlamentar que me antecedeu.** [...] Há um debate bastante forte e consistente na Câmara dos Deputados, com um projeto de lei, em que o Conselho Nacional de Educação participou. (Dep. Maria do Rosário, PT).

[...] eu quero repetir que o caminho para fazer as mudanças que o ensino médio precisa não é o caminho dessa MP. Aliás, quero aqui ainda fazer um apelo: eu acho que ainda há tempo de o Governo ter um mínimo de sensibilidade, um mínimo de sensatez pedagógica, de sensibilidade pedagógica, e nós **possamos transformar esse debate, pelo instrumento de um projeto de lei, acrescentando a esse projeto de lei o caráter de urgência.** (Sen. Fátima Bezerra, PT).

Nesta linha, são apontados também como problemas da Reforma por esta coalizão o fato de uma medida provisória limitar o processo de participação dos variados atores envolvidos com a temática, e mesmo a coleta de informações já existentes sobre o tema, por conta do curto prazo estipulado por este instrumento. Desta forma, a visão daqueles poucos atores que obtêm espaço no debate no âmbito legislativo é priorizada em detrimento da visão dos que não o obtiveram. Segue um trecho relacionado a este ponto:

**Acresce-se a isso o fato [...] de essa medida provisória ter dialogado unicamente com os secretários estaduais de educação.** É evidente que se trata de um segmento muito importante, que tem que ser ouvido e tem que estar presente em todo esse processo, **mas é inaceitável que, no caso de uma medida provisória dessas, o Governo não tenha escutado, não tenha dialogado com os diversos outros segmentos. Mais do que isso: o Governo não tenha respeitado e tido, inclusive, a humildade de buscar o acúmulo sobre essa matéria, não só com entidades, como as entidades representativas dos estudantes – Ubes, UNE – ou as entidades representativas dos trabalhadores da educação, como a CNTE e outras.** Mas me refiro também ao fato de o Governo não ter ido em busca do debate acumulado, através da academia, através das universidades, através do Conselho Nacional de Educação. (Sen. Fátima Bezerra, PT).

Esta limitação promovida pelo instrumento da medida provisória pode ser discutida com base na premissa referente ao aprendizado político tratado no Modelo de Coalizões de Defesa. Conforme a hipótese 3.4 (Quadro 3.3): o aprendizado político entre sistemas de crenças é mais provável quando há um fórum que é: (a) prestigiado o suficiente para forçar profissionais de coalizões diferentes a participarem; e (b) dominado por normas profissionais. Desta maneira, devido ao fato de a Reforma ter sido promulgada através de um instrumento que sufoca o debate amplo, a possibilidade de que o aprendizado político tangente ao tema fosse utilizado devidamente como recurso para mudanças foi esvaziada.

Por outro lado, os dados apontam que o aprendizado da própria coalizão pró-reforma, no que diz respeito ao instrumento utilizado para a promulgação da Lei, foi um dos recursos que mais impactou no sucesso de suas ações. Como havia um projeto de lei sendo discutido há

três anos sem que houvesse um consenso entre os atores, a coalizão pró-reforma se deu conta de que, naquele formato, a proposta teve dificuldades para ser aprovada. Com isso, ao obter o poder no âmbito do executivo, seus atores fizeram uso deste instrumento para acionar seus interesses e atender ao seu sistema de crenças, fazendo vigorar a Reforma por outras vias que poupam o debate.

Após o impeachment da presidente eleita, Dilma Rousseff, o Vice-Presidente, Michel Temer, assumiu o cargo e pôde capitalizar apoio para a formulação de políticas condizentes com as crenças situadas no espectro político de seu partido, passando a atuar com a disponibilidade do recurso de “autoridade formal legal” somada ao recurso de “liderança”. Sabatier e Weible (2007, p. 203) explicam que:

A literatura sobre empreendedores políticos demonstra como líderes habilidosos podem criar uma visão atrativa para a coalizão, estrategicamente usar recursos de forma eficiente, e atrair novos recursos para a coalizão [...] As pesquisas sobre políticas públicas descrevem a maioria dos antecedentes para a mudança política (e.g., choques externos) que um sistema político exige para ser alterado, mas empreendedores habilidosos são necessários para promover mudanças reais na política.

De modo a embasar esta ideia, os autores trazem elementos do Modelo de Múltiplos Fluxos. Nesta teoria, um dos elementos primordiais é o papel dos *political entrepreneurs*<sup>60</sup> (empreendedores políticos) na dinâmica relativa à tomada de decisões no campo de políticas públicas.

Este tipo de ator corresponderia, segundo Herweg et al. (2017, n.p.), a “um formulador de políticas chave, tal qual um ministro relevante ou um membro influente do legislativo”, que poderia dar suporte a uma proposta de política pública, visando garantir o apoio da maioria para a aprovação da mesma. No caso da Reforma do Ensino Médio, Temer, enquanto Chefe do Executivo, atuou como tal, fazendo uso de seu cargo para promulgar a Reforma por meio de uma medida provisória, e do suporte barganhado junto aos membros da Câmara e do Senado para validá-la e aprová-la no âmbito legislativo em seguida.

Desta forma, o recurso de autoridade formal legal foi usado de forma concomitante ao recurso de liderança pela coalizão pró-reforma. Destaca-se à título de recapitulação que, além de Temer, o ministro da educação e a Secretaria de Educação Básica do MEC também tiveram papel importante como empreendedores na articulação entre a política e o *path dependence* que a informa, conforme já discutido.

Quanto ao recurso de autoridade formal legal, seu uso pautado no acúmulo de poder visando garantir a promulgação desta Reforma, está relacionada a hipótese 2.1 do MCD:

Os atributos do núcleo político de um programa governamental em uma jurisdição específica não serão significativamente revisados tão quanto a coalizão de defesa do subsistema que instituiu o programa se mantiver no poder dentro da jurisdição — exceto quando a mudança é imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior (SABATIER, 1998, p. 106, tradução nossa).

Desta forma, a capacidade de uma coalizão que possui membros no poder em órgãos que tratam das questões específicas do subsistema que ela atua é muito potencializada. Mudanças contrárias ao seu sistema de crenças tendem a ser mais facilmente impedidas, e

---

<sup>60</sup> Este conceito, no caso estudado, é mais cabível do que o de *policy broker* do Modelo de Coalizões de Defesa, pois, enquanto o último se refere a atores que procuram mediar conflitos, ainda que possam ter a tendência a defender as crenças de uma determinada coalizão, o primeiro trata de um tipo de atores políticos em cargos de liderança que podem fomentá-los ainda mais através de suas ações (CAPELLA, 2016).

mudanças favoráveis ao seu sistema de crenças tendem a ser mais facilmente promulgadas. Dependendo, é claro, do grau de consenso exigido em cada sistema político para que uma proposta siga adiante<sup>61</sup>.

Neste sentido, o fato de a coalizão pró-reforma ter alcançado a possibilidade de promover medidas provisórias na figura do presidente empossado após o impeachment, possibilitou a promulgação direta desta política, sem um percurso legitimamente democrático. Que só foi acontecer, mas de forma açodada, após ela já estar vigorando.

Com relação ao uso do recurso de autoridade formal legal pela coalizão antirreforma, na figura de alguns parlamentares, as ações foram estruturadas visando emitir posicionamentos contrários a ela durante as audiências, negociar prazos maiores e a inclusão de determinados atores durante estes mesmos eventos e até mesmo impedir que a tramitação da Lei seguisse por conta das críticas ao instrumento utilizado.

Conforme já informado no teor do primeiro tópico deste capítulo, questionou-se judicialmente junto ao Superior Tribunal Federal, através do envio de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 5599 e 5604), o uso de medida provisória para o vigor/tramitação desta Lei (BRASIL, 2016b; 2016c). O uso deste instrumento (ADI) configura-se como elemento da categoria de autoridade formal legal, pois apenas um grupo específico de entidades/atores pode submetê-la (BRASIL, 1999).

Segundo Akerman (2012, On-line):

A ação direta de inconstitucionalidade (ADI) de lei ou ato normativo [...] foi introduzida no Direito brasileiro pela Emenda Constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1965, à Constituição de 1946, que a ela se referia como representação de inconstitucionalidade. [...] Tem por finalidade declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual (art. 102, I, a, da CF).

A coalizão antirreforma fez também apontamentos quanto ao período em que política foi posta em vigor. Esta ação ocorreu durante o período eleitoral de 2016, e num mês com dois feriados, diminuindo os dias disponíveis para o processo de discussão. Decisão que os atores da coalizão antirreforma apontam como uma estratégia consciente dos formuladores da MP. Seguem alguns trechos:

[...] é um equívoco a forma como foi colocada a medida provisória, inclusive com os prazos que estão postos. **As emendas foram apresentadas na semana pré-eleição, quando o Congresso estava totalmente esvaziado.** Nós tivemos que nos mobilizar para da nossa base apresentar as emendas. Quinhentas emendas foram apresentadas, enquanto ao PNE [de 2014] foram apresentadas mais de cinco ou seis vezes essa quantidade de emendas. É preciso, sim, garantir o espaço da sociedade, sobretudo daqueles que militam na educação, na discussão desse debate. Não é por meio de medida provisória que se resolve isso. (Dep. Danilo Cabral, PSB, grifo nosso).

Eu vou reafirmar aqui nestes segundos finais uma crítica à medida provisória. **Outubro é o mês do segundo turno das eleições e tem praticamente uma semana de feriados — a próxima semana. Então, dizer que há tempo suficiente para este Parlamento debater e ouvir a sociedade sobre esse tema não é verdade. Amanhã vai ser instalada a Comissão Especial, e dia 7 de novembro esta medida provisória vai começar a trancar a pauta do Congresso Nacional.** Portanto, esta medida provisória vai ter que ser votada da maneira como ela estiver, com o acúmulo de debate que conseguirem fazer até aquele momento, para aprovar a proposta e destrancar a pauta. (Marta Vanelli, Sec. Geral da CNTE).

---

<sup>61</sup> Questão já discutida no capítulo 3. Ver: Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 148).

As audiências da Comissão Mista foram marcadas também por discussões acaloradas com relação ao prazo de 30 dias estabelecido pela relatoria no plano de trabalho para a promoção das audiências públicas e encerramento da Comissão, com posterior envio do Projeto de Lei de Conversão para votação na Câmara.

[...] eu quero fazer um apelo aqui [...]: **esse calendário não tem a menor condição de ser acatado. Até 30 de novembro é impossível – impossível!** Veja bem: já não basta um tema dessa natureza ter vindo via medida provisória? Eu acho isso um desrespeito para com a sociedade e, inclusive, para com o debate acumulado [...]. **Já não basta ter vindo via medida provisória ainda vamos querer encerrar os trabalhos aqui no dia 30 de novembro?** (Sen. Fátima Bezerra, PT).

Por conta do recesso do legislativo, que não é contado no prazo, e da possibilidade de prorrogação do prazo normal de 60 dias da tramitação de uma MP para mais 60 dias, a discussão poderia ir até o início de março. Essa extensão do calendário do plano de trabalho da Comissão Mista era defendida por atores da coalizão antirreforma no intuito de ampliar a possibilidade de debate, ou, analisando por um viés menos ingênuo, atrasar a transformação da MP em Lei.

No entanto, esta discussão suscitada pelos atores da coalizão antirreforma foi infértil, pois, regimentalmente, o calendário do plano de trabalho da Comissão Mista é estabelecido pelo Relator e não necessita de ser votado. Prevaleceu, desta forma, o prazo de 30 dias estabelecidos pelo Relator, tendo os trabalhos da Comissão Mista se estendido por apenas 11 dias a mais, completando 41 dias de deliberações antes da aprovação do Parecer.

Na categoria de recursos “mobilização”, cita-se como importante elemento as ocupações produzidas Brasil a fora por alunos, pais de alunos, ex-alunos, profissionais das escolas etc. Estas ocupações, como informa Carrano (2017), foram realizadas em mais de mil instituições de ensino médio e universidades durante o ano de 2016.

Nestes movimentos, os ocupantes se manifestavam contra uma série de dinâmicas que vinham ocorrendo no campo político do Brasil, como o processo de impeachment deflagrado, a PEC do Teto, a Reforma do Ensino Médio, e contra o quadro de precarização que muitas dessas instituições se encontravam.

Estas ocupações foram afetadas pela polarização das discussões durante as audiências públicas realizadas. De um lado, defendidas pela coalizão antirreforma, como movimento de livre expressão legitimamente democrático, de outro lado, criticadas pela coalizão pró-reforma, como movimento desautorizado que limita o direito de ir e vir dos alunos que não concordavam ou aderiram à manifestação.

Certos eventos fomentaram inclusive tentativas da coalizão pró-reforma de criminalizar estes atos. Em uma das escolas ocupadas no Paraná, um jovem foi assassinado a facadas após uma briga com outro jovem (CRUZ; TANIAK, 2016). Ocorreu o adiamento de provas do ENEM e do segundo turno das eleições para prefeito, por conta de as escolas estarem ocupadas nas datas marcadas (LONDRES, 2016); etc.

A coalizão pró-reforma defendia que a discussão nas audiências não fosse politizada, e ocorresse de forma suprapartidária, isto é, de maneira que o debate se desse pautado não em interesses dos partidos, ou fosse polarizado entre direita e esquerda, mas ocorresse com argumentações objetivas englobadas no tema da educação.

No entanto, foram suscitadas algumas discussões com relação a isso pela coalizão antirreforma por conta de certos tipos de manifestações contrárias às ocupações pelos atores da coalizão pró-reforma. Seguem trechos que resumem a discussão acerca do assassinato do jovem em local de ocupação no Paraná:

[...] eu gostaria de solicitar que fosse feita uma audiência pública para obter esclarecimentos acerca do movimento Ocupa Paraná [...] é preciso que haja esclarecimentos também sobre o movimento e sobre esse assassinato que nós tivemos no Estado do Paraná. [...] Dessa forma, colocaríamos aqui a solicitação realizada nessa audiência pública para esclarecimentos em relação ao movimento e também sobre o ocorrido. (Dep. Evandro Roman, PSD).

[...] o kit que foi distribuído para os alunos ocuparem as escolas, que foi distribuído por alguns partidos. (Dep. Izalci, PSDB).

No início desta reunião, [...] penso que tivemos a atitude de estender a mão e procurar fazer o diálogo. [...] Eu considero inaceitável que, depois que estávamos até encaminhando com um diálogo, tenhamos aqui uma situação que é terrível: **alguns colegas falaram em não politização, mas tenta-se politizar um assassinato, a morte de um menino, a tristeza de uma família.** [...] se esses estudantes forem chamados para falar sobre a morte, eu farei aqui um requerimento para que se chame o Governador do Estado do Paraná, que tem incentivado, no Paraná, grupos paramilitares muitas vezes, que agem de forma armada na porta das escolas. Há inúmeros vídeos que mostram derrubada de paredes de escolas, portões, atingindo estudantes. [...] o Ministério Público Federal já abre uma ação agora contra a desocupação ilegal, porque sem autorização judicial. Sem autorização de qualquer juiz, estão entrando nas escolas, batendo em estudantes. (Dep. Maria do Rosário, PT).

Vê-se nestes trechos uma clara divisão entre os atores que defendem as ocupações como um recurso com potencial para ir de encontro à promulgação da Reforma como Medida Provisória e as propostas nela contidas, e os atores que criticam o movimento, procurando deslegitima-lo, criminaliza-lo, no sentido de esvaziar seu potencial, evitando os desequilíbrios que este pode gerar nas disputas relativas à discussão da Reforma.

Em 19 de outubro de 2016, foi enviado pelo MEC uma circular (MEC, 2016c) aos gestores e reitores dos colégios e universidades que fazem parte da rede federal solicitando que identificassem os ocupantes de suas respectivas escolas “**no prazo de 5 dias**” (grifo do documento). Isto foi criticado durante as audiências por atores da coalizão antirreforma, e também pela DPU – Defensoria Pública da União, que se posicionou em documento submetido ao MEC<sup>62</sup>, quanto a este ponto, da seguinte forma:

**Recomenda** ao Excelentíssimo Senhor **Ministro da Educação** e aos Magníficos/Ilustríssimos **Reitores e demais dirigentes de colégios, institutos e universidades da Rede Federal de Ensino** que se encontram em situação de ocupação de suas unidades por discentes e outros movimentos estudantis para fins de exercício dos direitos de reunião e de manifestação que: [...] 2. **abstenham-se de identificar e sancionar os envolvidos nas ocupações**, ressalvada a prerrogativa dos órgãos de polícia de averiguarem crime específico praticado no contexto das reintegrações, sempre com respeito ao devido processo legal. (DPU, 2016, p. 4, grifos do original).

Segue também um exemplo de manifestação contrária a este ofício nas audiências analisadas:

**Nessa Portaria nº 27, [...] o Ministro da Educação pede aos diretores, aos reitores, que entreguem, no prazo de cinco dias, a relação de todos os estudantes que estão ocupando as escolas pelo Brasil afora. Essa é uma medida totalmente descabida, uma medida que revela uma insensatez [...]. É inclusive uma medida que vai na linha de jogar professor contra aluno, porque, no fundo, no fundo, a medida pede, exige que os reitores e diretores sejam delatores dos próprios estudantes, quando o Ministro deveria pedir o contrário. O Ministro deveria estar pedindo um**

---

<sup>62</sup> Neste documento, a DPU manifestou-se também com relação a uma série de outros casos que envolvem ações indevidas tomadas por órgãos estaduais relativas às ocupações.

clima de diálogo! [...] **a gente só viu isso [...] na época da ditadura militar. Isso parece o Decreto nº 477, da época da ditadura militar, que proibia estudantes e professores de fazerem mobilização nas escolas.** (Sen. Fátima Bezerra, PT).

Neste mesmo contexto, há o exemplo de uma crítica feita a uma ordem judicial, que autorizava ações bastante questionáveis para a remoção de estudantes das escolas ocupadas:

[...] nós queremos aqui, neste momento, dar conhecimento do nosso repúdio a uma decisão interlocutória do Juiz Alex Costa de Oliveira. [...] E diz ele:

“Como forma de auxiliar no convencimento à desocupação, autorizo expressamente que a Polícia Militar utilize meios de restrição à habitabilidade do imóvel, tais como **suspender o fornecimento de água, energia e gás.** Da mesma forma, **autorizo que restrinja o acesso de terceiros, em especial parentes e conhecidos dos ocupantes,** até que a ordem seja cumprida. Autorizo também que **impeça a entrada de alimentos. Autorizo ainda o uso de instrumentos sonoros contínuos direcionados ao local da ocupação para impedir o período de sono.** Tais autorizações ficam mantidas **independentemente da presença de menores ocupantes no local,** os quais, a bem da verdade, não podem lá permanecer desacompanhados de seus responsáveis legais. Dê-se força do mandato. Cumpra-se. [...]”

Isso aqui é uma infâmia, Sr. Presidente. Isso é um absurdo! [...] Que vergonha é essa? [...] **Essa decisão do juiz remonta aos tempos da ditadura.** (Sen. Fátima Bezerra, PT).

Um elemento bastante crítico encontrado com relação à estas ações de deslegitimação das ocupações está na fala de um dos atores da coalizão antirreforma, reitor de um centro universitário privado e ex-senador. Em seu discurso, ele salienta que este movimento de ocupações, o qual chama de “invasão das escolas”, pode estar ocorrendo como uma derivação da incapacidade dos alunos em interpretar textos, por conta disso, estariam interpretando o texto da MP da Reforma de maneira equivocada. Segue sua fala:

**Quando vem a obrigatoriedade de Português e Matemática, é muito bom.** Por quê? Português é para as habilidades em comunicação e compreensão, análise de texto, ser capaz de entender um texto que está escrevendo. Quem não tem as proficiências – que são mais de 70% no ensino médio – não é capaz de ler e ter compreensão daquilo que está lendo. **Eu fico até preocupado quando vejo esse movimento de invasão de escolas. Será que aqueles jovens de primeiro, segundo ou terceiro ano de ensino médio leram a medida provisória, analisaram profundamente, tiveram a compreensão, foram capazes de debater entre eles para poder invadir escolas?** (Prof. Wilson Silva, ex-senador e reitor da UniCesumar).

Estas ocupações foram ainda somadas a uma série de manifestações promovidas por profissionais da área da educação, sindicatos e também estudantes (MELLO, 2016; G1 PARANÁ, 2016; G1 CAMPINAS, 2016). Uma destas manifestações ocorreu durante a 5ª audiência da Comissão Mista no dia 9 de novembro de 2016 (BRASIL; OLIVEIRA, 2016), que chegou a ser atrasada por um tempo em decorrência dos protestos de estudantes no local, e para negociações acerca de uma decisão do presidente do Senado, de não permitir a fala de duas das convidadas de movimentos estudantis agendadas para aquela audiência, uma da União Nacional dos Estudantes – UNE, e outra da União Brasileira dos Estudantes, de maneira punitiva. O presidente da Comissão Mista informou no início que:

**Como houve tumulto [...] e agressões a Senadores e funcionários da Casa, as convidadas Camila Lanes, presidente da Ubes, e Carina Vitral, presidente da UNE, não participarão da presente audiência pública,** por determinação do Presidente do Senado. (Dep. Izalci Lucas, PSDB, Presidente da Comissão Mista da MP 746/16).



Alguns participantes desta audiência, vinculados à coalizão antirreforma, pleitearam junto ao presidente do Senado e ao presidente da Comissão Mista e conseguiram garantir a participação dessas convidadas, e também a presença de alguns estudantes durante a audiência. Os estudantes puderam ainda executar a leitura de uma carta escritas por eles, onde manifestavam sua posição contrária à Reforma (Anexo B). Ainda assim, diversas críticas foram emitidas pelos atores contrários à Reforma ali presentes quanto às ações punitivas tomadas contra estas manifestações dos estudantes.

As entidades e organizações relacionadas à pesquisa na área da educação, bem como pesquisadores, universidades e algumas escolas, além de outros atores, como algumas entidades sindicais, atores posicionados na coalizão antirreforma, produziram uma série de encontros para debate com a comunidade estudantil, dos quais alguns foram observados durante a pesquisa; manifestos onde expressavam suas opiniões contrárias à esta política, conforme já antes mencionados; dossiês apontando os problemas da Reforma (CNTE, 2017); além de outros elementos que, pelo Modelo de Coalizões de Defesa, podem ser identificados como recursos relacionados à categoria “Informação”.

Já a coalizão pró-reforma, utilizou este recurso muito mais de modo a sustentar a Reforma em um primeiro momento, através das diversas argumentações, do uso de indicadores e outros aspectos apontando os problemas do nível médio de ensino brasileiro. Num segundo momento, este recurso também foi utilizado na composição das propagandas promovidas pelo governo para a divulgação da nova política.

Conforme já abordado anteriormente neste tópico, no tocante à hipótese 3.4 do Modelo de Coalizões de Defesa, conclui-se que o uso de medida provisória para fazer vigorar esta reforma promoveu uma politização do processo de discussão no nível das informações. Pela incapacidade que este instrumento gera na formação de um fórum de discussão sólido entre os mais diversos atores, com participações repetitivas e discussões cientificamente baseadas num espaço maior de tempo disponível, este recurso foi utilizado pelas coalizões apenas como um elemento de reafirmação de suas crenças traduzidas em análises e conclusões, baseadas em epistemologias distintas e antagônicas, tornando o debate essencial, e com potencial inerente de promoção de decisões mais democráticas, num espaço inócuo de embates entre espectros político-ideológicos.

Terminando, como resultado na Lei 13.415/17, que acatou no PLV 34/16 muito menos emendas de partidos de espectro político-ideológicos mais à esquerda, conforme abordado anteriormente. Desta forma, a Lei 13.415/17, é reflexo daquilo que passou a vigorar pela MP 746/16 acrescida de questões e emendas levantadas nas audiências, informadas muito mais por ideias que ecoavam àquilo que já estava presente na MP, ou em seu *path dependence*, do que pelas várias críticas suscitadas nas audiências e protestos Brasil afora (NETO et al., 2017; BRASIL, 2016f; SILVA, 2018).

A coalizão pró-reforma utilizou também recursos relativos à modelagem da opinião pública por meio de propagandas em mídias diversas, como rádio, televisão, internet etc., para propagar informações sobre o chamado “Novo Ensino Médio” e sobre sua aprovação popular. Esta aprovação era divulgada a partir de uma pesquisa realizada pelo Ibope, que concluiu que 72% das pessoas aprovavam a Reforma.

No entanto, em um dos eventos observados, esta pesquisa sofreu alguns questionamentos. A principal pergunta da pesquisa que determinava esta aprovação era:

O senhor é a favor ou contra a reformulação do ensino médio que, em linhas gerais, propõe ampliação do número de escolas de ensino médio em tempo integral, permite que o aluno escolha entre o ensino regular e o profissionalizante, define as matérias que são obrigatórias, entre outras ações? (TOKARNIA, 2016, On-line).

Não se avaliava em nenhum momento se a pessoa entrevistada detinha conhecimentos e uma gama razoável de informações a respeito do assunto. Além disso, há uma variância enorme entre a rejeição de 94% obtida na Consulta Pública do Senado com relação à Reforma e esses 72% de aprovação obtidos em pesquisa do Ibope. Esta inconsistência gigantesca entre os valores torna tal aprovação passível de contestação. No entanto, ela foi vendida como uma informação válida nas propagandas promovidas pelo MEC.

Além disso, nas audiências e em eventos apontou-se que aquilo que as propagandas apresentam como uma possibilidade de escolha para os estudantes do ensino médio, tende a ser na verdade uma falsa esperança diante do ensino médio público precário que se oferta na prática. Além disso, devido a própria Lei não garantir a obrigatoriedade de que todos os itinerários sejam ofertados, esta “escolha” não parece possível, ao menos às classes que já têm suas escolhas afetadas pelas desigualdades que assolam o país.

Com a apresentação destes resultados, conclui-se o tópico relativo aos recursos de poder utilizados pelas coalizões na empreitada de defender suas crenças nos embates tocantes à Reforma. A seguir, tem-se o capítulo de conclusão onde são apresentadas algumas considerações sobre o trabalho, procurando realizar reflexões sobre ele, e sobre questões importantes relativas ao futuro da educação no Brasil diante do novo quadro político que se inicia em 2019.

## 6 CONCLUSÃO

Este estudo procurou evidenciar os conflitos ocorridos durante às discussões sobre a Reforma do Ensino Médio (MP 746/16 transformada na Lei 13.415/17), além dos diversos elementos a eles relacionados, e analisa-los com base no Modelo de Coalizões de Defesa (SABATIER, 1987; JENKINS-SMITH et al., 2017 etc.). Para isso, foram levantados dados a partir da observação simples em eventos em que o tema foi discutido, nos mais variados documentos relativos à esta Reforma, do acompanhamento constante de reportagens sobre o assunto, e da análise de audiências públicas promovidas para a discussão da política.

Os resultados obtidos, após o tratamento por via da análise de conteúdo (BARDIN, 1994; MORAES, 1999), puderam esclarecer a dinâmica do campo que engloba o objeto de estudo. Em posse das compreensões geradas, redigiu-se o relatório de análise, conforme apresentado no capítulo 5, onde buscou-se discutir o processo de tramitação da Reforma, o *path dependence* que lhe deu suporte, os atores envolvidos com a pauta e o processo de formação de coalizões entre eles, através do compartilhamento de crenças em comum. Apresentou-se ainda a análise sobre os conflitos entre estas coalizões e os recursos de poder por elas utilizados, principais objetivos deste estudo.

Diante das diversas considerações e resultados já evidenciados, pode-se concluir que os principais três pontos de divergência que fomentaram os maiores embates entre as coalizões foram: o fato de ter sido utilizado o instrumento de medida provisória para fazer vigorar e garantir a formulação desta política num curto espaço de tempo, o que acelerou e limitou o amplo debate e a possibilidade de participação de mais atores na discussão; a falta de um planejamento concreto com relação ao orçamento para a implementação das alterações postas pela Reforma, além da alteração na Lei do Fundeb, que pode comprometer o orçamento reservado à educação dos municípios; a diferença de prioridades de problemas entre as coalizões.

Foi muito apontado por atores de ambas as coalizões a necessidade de que esta Reforma seja bem implementada em termos de planejamento e orçamento, de modo que, se o contrário ocorrer, as desigualdades socioeconômicas e regionais que já afetam o ensino médio, e a educação brasileira como um todo, podem se intensificar ainda mais.

A implementação já tem ocorrido de forma embrionária através de um conjunto de ações, das quais podem ser citadas: investimentos do governo federal em programas para a implementação do tempo integral nas escolas de ensino médio (MEC, 2017b); reuniões entre os secretários de educação dos diversos estados com os gestores das instituições de ensino (CONSED, 2018); a aprovação da nova Base Nacional Comum Curricular para o ensino médio (MEC, 2018b); alterações nas Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio etc.

No entanto, este processo deve ser fomentado agora em 2019, devido ao estipulado na Lei de que os sistemas de ensino devem definir cronograma para implementação das alterações trazidas pela Reforma no ano letivo subsequente ao da publicação da BNCC, que foi homologada em dezembro de 2018 (MEC, 2018b). Desta forma, conforme determinado pela Lei da Reforma, após a definição desse cronograma, as mudanças devem ser promovidas pelos sistemas estaduais, iniciando-se a obrigatoriedade da implementação na prática a partir do segundo ano letivo subsequente ao da publicação da BNCC, no caso 2020.

Apesar da Reforma já ter sido promulgada e das alterações que já têm sido promovidas, conclui-se que, pela gama de atores contrários a ela, unidos na composição da coalizão antirreforma, e pelos recursos que estes atores dispõem, a implementação não ocorrerá livre de conflitos. Os conflitos presentes no processo de formulação tenderão a se estender durante a

implementação e moldá-la à luz da discricionariedade dos atores responsáveis por promover as alterações trazidas por esta política na ponta (LIPSKY, 1980; LOTTA, 2010).

Neste contexto, sustenta-se que este trabalho tem muito a contribuir para os gestores públicos ou privados da área da educação, devido ao conjunto de resultados apresentados. Esses gestores podem fazer uso desses resultados para tomar decisões que incluam a sociedade civil, principalmente os estudantes, docentes e gestores das instituições de ensino, e as instituições que os representam, de modo a evitar embates e promover amplos debates que possam mitigar a divergência de “implementações” pelos atores. Garantindo desta forma que a política seja traduzida da melhor forma possível, focada em impedir/amenizar a possibilidade de (re)produção de desigualdades sociais por meio de uma implementação bem executada.

Sabe-se, como Howlett et al. (2013, p. 203 *et seq.*) apontam, que a definição de “sucesso” no campo de políticas públicas é complexa. Envolve, na verdade, muito mais o aspecto simbólico-normativo daquele que julga, do que lastros de uma racionalidade meramente lógica e apolítica. Isto é, a atribuição do status de sucesso ou falha por um determinado ator, ou coalizão, é uma escolha essencialmente baseada em seu respectivo sistema de crenças, para utilizar os termos do Modelo de Coalizões de Defesa.

No léxico deste estudo, define-se que o sucesso de uma política pública para o campo da educação deve vincular-se a atenção dada àqueles que Paulo Freire (1987) chamou de **oprimidos**, ou que Dubet (2004) chamou de **vencidos**. Esta atenção deve ser no sentido de que as políticas promovidas tenham por base que a educação é um direito constitucionalmente assegurado, e que, portanto, baseado nos pilares da democracia, as políticas de seu âmbito devem ser amplamente discutidas e devem visar a redução de desigualdades, a fim de garantir justiça social. O conceito de justiça aqui defendido é avesso ao “slogan vazio” de que “o sucesso é para todos” (DUBET, 2004, p. 551), e se baseia na ideia de que o sucesso “deve ser” para todos; sendo as políticas educacionais o instrumento para a garantia ou não do cumprimento dessa missão.

Além do potencial de contribuição deste estudo para o trabalho de gestores públicos e privados, estima-se que ele pode servir também como fonte para pesquisas futuras que se promovam sobre o tema do ensino médio no Brasil, ou mesmo de outros países. E também como fonte de informação aos interessados no Modelo de Coalizões de Defesa, devido à vasta investigação realizada sobre a evolução dos elementos dessa teoria, conforme apresentado no capítulo 3.

Entende-se que este trabalho pôde ainda contribuir com novas provocações para o Modelo, que podem ser sintetizadas nas seguintes questões: não seria interessante refletir e criar um conceito sobre um tipo de empreendedor de políticas dentro do próprio Modelo de Coalizões de Defesa, um conceito que compreenda mais aspectos de conflito e poder do que consta na ideia de *policy broker*? (CAPELLA, 2016). Diante do resultado obtido na pesquisa aqui apresentada sobre o uso do aprendizado das coalizões como referencial para a escolha dos recursos a serem utilizados por elas, não seria relevante pensar em trabalhos empíricos que investiguem esta mesma dinâmica em outros subsistemas e/ou em outros países? Essa relevância se situa já no fato de esta articulação, entre aprendizagem orientada por políticas e o uso de recursos, ser inovadora dentre os estudos que fazem uso do MCD.

Um último ponto<sup>63</sup> que se coloca como provocação para novos estudos sobre o Modelo é a reflexão sobre como determinados instrumentos legislativos tendem a limitar a formação de

---

<sup>63</sup> Estas duas últimas questões suscitadas têm extrema relevância para trabalhos sobre o MCD, dado o fato de que a ênfase teórica da aprendizagem vem sendo, ainda, pouco trabalhada (JENKINS-SMITH et al., 2017).

fóruns de discussão, e conseqüentemente limitar a possibilidade de consensos entre as coalizões de um determinado subsistema. Cabendo, nesse contexto, a investigação de uma possível nova hipótese para o Modelo.

Por fim, conclui-se neste trabalho que a defesa de uma educação pautada em ideais legitimamente democráticos seja essencial para o desenvolvimento nacional, em seu sentido pleno (SEN, 2000), e à promoção de mudanças estruturais na sociedade. Pois, conforme um dos maiores pensadores brasileiros da educação coloca: “Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda” (FREIRE, 2000). Que esta reflexão possa, então, ecoar como essência e informar o desenvolvimento de políticas públicas para o campo da educação no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ABREU Jr., D. A. de. **Medidas Provisórias: O Poder Quase Absoluto**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. 2002.

AGUIAR, Márcia Angela da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: Questões para Reflexão. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set., 2010.

AKERMAN, William. Ação direta de inconstitucionalidade: principais aspectos. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3124, 20 jan. de 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/20894>>. Acesso em: dez. de 2018.

ALVES, Andrêssa Gomes de Rezende; SEVERINO, Jorismary Lescano. “**Terceiro Setor**” e **Educação: Configurações, Impasses e Perspectivas**. IN: Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 2, São Paulo, 2011. *Anais...* São Paulo: USP, 2011.

ANDIFES. **Manifestação da Andifes sobre a Reforma do Ensino Médio**. Brasília, 15 de dez. de 2016. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Documento-Reforma-do-Ensino-M%C3%A9dio-Andifes.pdf>>. Acesso em: dez. de 2018.

ANPAE. **O Desmonte da Escola Pública e os Efeitos da Reforma do Ensino Médio: Exclusão, Precarização, Privatização, Desresponsabilização do Estado**. On-line, 20 de março de 2018. Disponível em: <<https://www.anpae.org.br/website/noticias/418-2018-03-21-05-04-48>>. Acesso em: dez. de 2018.

ANPED. **Informe sobre Movimento Nacional pelo Ensino Médio**. ANPED, 2014. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/news/informe-sobre-movimento-nacional-pelo-ensino-medio>>. Acesso em: fev. de 2019.

ANPEd. **Nota sobre Audiência Pública da BNCC em Belém**. ANPEd, 15 de agosto de 2018. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/news/nota-sobre-audiencia-publica-da-bncc-em-belem>>. Acesso em: nov. de 2018.

ARAÚJO, Maria de Lourdes H. S. Avaliação Internacional: Concepções Inerentes ao Pisa e seus resultados no Brasil. In: Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 26, 2013, Recife. **Cadernos Anpae**, v. 17. p. 1-12, 2013. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/MaLourdesAraujo-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: out. de 2018.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Coalizões de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2007.

APEEPR – Associação de Professores de Espanhol do Estado do Paraná. Manifesto coletivo dos(as) professores(as) de espanhol do Estado do Paraná. **Muitas Vozes**, Ponta Grossa, v. 5, n.2, p. 377-384, 2016.

AZANHA, José Mário Pires. Política e Planos de Educação no Brasil: Alguns Pontos para Reflexão. **Cad. Pesq.**, São Paulo, n. 85, p. 70-78, maio, 1993.

BARBOZA FILHO, Rubem. A Modernização Brasileira e o Nosso Pensamento Político. **Revista Perspectivas**, São Paulo, v. 37, p.15-64, jan./jun., 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1994.

BASTOS, Robson dos S.; Jr. SANTOS, Osvaldo G. dos; FERREIRA, Marcelo P. de A. Reforma do ensino médio e a Educação Física: Um Abismo para o Futuro. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 29, n. 52, p. 38-52, set., 2017.

BAUER, Martin. *Análise de conteúdo clássica*. IN: \_\_\_\_\_; GASKELL, George. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2002. p. 189-218.

BENTANCUR, N. “Advocacy Coalitions” of educational policies. A conceptual framework and its application to a country case. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 1, n. 1, 2016. p. 150-169.

BEVERWIJK, Jasmine; GOEDEGEBUURE, Leo; HUISMAN, Jeroen. Policy Change in Nascent Subsystems: Mozambican Higher Education Policy 1993-2003. **Policy Sciences**, v. 41, n. 4, 2008. p. 357–377.

BIERNACKI, Patrick. WALDORF, Dan. Snowball sampling: Problems and techniques of chain referral sampling. **Sociological Methods & Research**, v. 10, n. 2, p. 141-163, novembro, 1981.

BLUME, Bruno André. Tramitação das medidas provisórias (Infográfico). **Politize**, 2015. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/medida-provisoria/>>. Acesso em: 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5442**, de 01 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF, maio de 1943. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/De15452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De15452.htm)> Acesso em: 03.mar.2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 236**, de 28 de fevereiro de 1967. Complementa e modifica a Lei número 4.117 de 27 de agosto de 1962. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, publicado em 28 de fevereiro de 1967 e retificado em 09 de março de 1967.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 de dez. de 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19394.htm)>. Acesso em: dez. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 2.208**, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o §2º do art. 36 e os artigos 39 a 42 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.698**, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1999.

\_\_\_\_\_. **Ideb - Apresentação**. [Sem data]. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoas?id=180>>. Acesso em: 12 de junho de 2017.

BRASIL. **Lei n. 10.172**, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 de jan. de 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.793**, de 01 de dezembro de 2003. Altera a redação do art. 26, § 3º, e do art. 92 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que "estabelece as diretrizes e bases da educação nacional", e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02 de dez. de 2003.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, publicado em 21 de junho de 2007 e ratificado em 22 de junho de 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.684**, de 02 de junho de 2008. Altera o art. 36 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir a Filosofia e a Sociologia como disciplinas obrigatórias nos currículos do ensino médio. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 de de jun. de 2008.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 59**, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União, Brasília**, DF, 12 de nov. de 2009.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei 6.840**, de 27 de novembro de 2013. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1200428&filena me=Tramitacao-PL+6840/2013](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1200428&filena me=Tramitacao-PL+6840/2013)>. Acesso em: 15 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 de jun. de 2014. 2014a.

\_\_\_\_\_. **Substitutivo Adotado ao PL n. 6.840**, de 2013. Brasília, 16 de dez. de 2014. 2014b. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yy9pqypz>>. Acesso em: dez. de 2018.

\_\_\_\_\_. **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, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 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, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Edição Extra, p. 1, 23 de setembro de 2016. Seção I. 2016a.



BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5599**. Brasília, 27 de set. de 2016. 2016b. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y592a3by>>. Acesso em: dez. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5604**. Brasília, 30 de set. de 2016. 2016c. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y592a3by>>. Acesso em: dez. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Parecer nº 95**. Da COMISSÃO MISTA, sobre a Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016, que “Institui... Brasília, 30 de nov. de 2016. 2016d. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y2n3z3pv>>. Acesso em: dezembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei de Conversão nº 34, de 2016** (Proveniente da Medida Provisória nº 746, de 2016). Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional; a Lei nº 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; o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que aprova a das Leis do Trabalho; e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2015; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Brasília, 30 de nov. de 2016. 2016e.

\_\_\_\_\_. **Quadro Comparativo da Medida Provisória nº 746, de 2016**. Brasília, 01 de dez. de 2016. 2016f. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y36uwkvf>>. Acesso em: dezembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Votação da MP 746/16 na Câmara**. 7 de dez. de 2016. 2016g. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y2b56lee>>. Acesso em: 12 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. **Parecer da PGR - ADI 5599**. PGR, Brasília, 19 de dez. de 2016. 2016h. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y4n9g6lq>>. Acesso em: jun. de 2017.

\_\_\_\_\_. **Mapa de Votação Nominal**. Senado Federal: Brasília, 8 de fev. de 2017. 2017a. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yxdk7vs6>>. Acesso em: janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.415**, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nºs 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 no 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei no 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei no 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, nº 35, p. 1-3, 17 de fev. de 2017. Seção I, parte 1. 2017b.

\_\_\_\_\_. **Consulta Pública - MPV 746/2016**. 2017c. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y3g3ht5w>>. Acesso em: janeiro de 2017.

BRASIL, Emanuelle; OLIVEIRA, Marcelo. Reunião da MP do Ensino Médio é marcada por protestos de estudantes e parlamentares. **Agência Câmara Notícias**, Brasília, 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y3cww74f>>. Acesso em: dez. de 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Gestão do Setor Público: Estratégia e Estrutura para um Novo Estado*. IN: \_\_\_\_\_ (org.); SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas. p. 21-38.

CAPELARI, Mauro G. M.; ARAÚJO, Suely M. V. G.; CALMON, Paulo C. du Pin. Advocacy Coalition Framework: Um Balanço Das Pesquisas Nacionais. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 7, n. 2, p. 91-99, abr.-jun., 2015.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, Edição Especial, Rio de Janeiro, p. 486-505, jul., 2016.

CARRANO, Paulo. **MP do Ensino Médio e Ocupações – Análises, Entrevistas, Reportagens, Manifestos, Documentos**. 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yxlvtsry>>. Acesso em: janeiro de 2018.

CARRANO, Paulo. **Um "novo" ensino médio é imposto aos jovens no Brasil**. 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y3c9ptp2>> Acesso em: junho de 2017.

CASEIRO, Luiz Carlos Zalaf. **Desigualdade de acesso à educação superior no Brasil e o Plano Nacional de Educação**. Brasília : INEP, 2016.

CASTILHO, Denis. Reforma do Ensino Médio: Desmonte na Educação e Inércia do Enfrentamento Retórico. **Geodiálogos**, n. 4, v. 1, fev., 2017. Disponível em: <[https://geografia.blog.br/gallery/gdn04v01\\_01.pdf](https://geografia.blog.br/gallery/gdn04v01_01.pdf)>. Acesso em nov. de 2018.

CENPEC. **Ensino Médio, Qualidade e Equidade: Avanços e Desafios em Quatro Estados: CE, GO PE e SP**. CENPEC: São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yy758s4k>>. Acesso em: dez. de 2018.

CNE. **Resolução nº 2**, de 1º de julho de 2015. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. Brasília, DF, 01 de julho de 2015.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio**. Brasília, DF, 07 de nov. de 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yywnwgt4>>. Acesso em: nov. de 2018.

CNTE. A Reforma do Ensino Médio em Questão. **Retratos da Escola**, Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce), v.11, n.20, jan./jun., 2017. Brasília: CNTE, 2007.

CONSED. **Consed entrega substitutivos do PL 6840 ao MEC**. CONSED, 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yy7tqlx>>. Acesso em: fev. de 2019.

\_\_\_\_\_. **Reunião de apresentação da BNCC do Ensino Médio** (documentos referentes as apresentações). CONSED, 26 de fevereiro de 2018. Disponível: <<https://tinyurl.com/y29cpdzq>>. Acesso em: fev. de 2018.

CORRÊA, Luana M. de Montenegro. **Brasil Fragmentado: Um estudo sobre as tendências de polarização política-ideológica na sociedade brasileira**. 2017. 32 f. Monografia (Graduação em Economia) – Pontífice Univerisdade Católica, Rio de Janeiro, 2017.

CRUZ, Eloá; KANIAK, Thais. Laudo da polícia aponta que garoto morto em ocupação não usou ecstasy. **G1**, 10 de dez. de 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y4gh425p>>. Acesso em: nov. de 2018.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1980.

\_\_\_\_\_. Ensino Médio: Atalho para o Passado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p.373-384, abr.-jun., 2017.

DPU. **RECOMENDAÇÃO Nº 2** - DPU 2CATDF/GDPC 2CATDF/OFDHTC 2CATDF. Recomendação conjunta dos Defensores Regionais de Direitos Humanos da Defensoria Pública da União ao Ministro da Educação e aos Reitores e demais dirigentes de colégios, institutos e universidades da Rede Federal de Ensino, atinente às recentes ocupações estudantis com finalidades de exercício dos direitos de reunião e de manifestação. Brasília, 7 de nov. de 2016.

DUBET, F. O que é uma Escola Justa? **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 539-555, set./dez., 2004.

EDITORES DA REVISTA EDUCAÇÃO E SOCIEDADE. O Contexto Político e a Educação Nacional [Editorial]. **Educ. e Soc.**, Campinas, v. 37, n. 135, p. 329-334, abr.-jun., 2016.

ESQUINSANI, R. S. S. **A Trajetória da Escola em Tempo Integral no Brasil: Revisão Histórica**. IN: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO, 5, 2008, Aracaju. *Anais...* Aracaju: UFS, 2008.

FAWCETT, H. *Social Policy: Pensions*. IN: PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Handbook of Public Policy**. London: SAGE Publications, 2006. p. 187-199.

FERRETI, Celso João; RIBEIRO DA SILVA, Monica. 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, abr.-jun., 2017.

FISCHER, Manuel; INGOLD, Karin; SCIARINI, Pascal; VARONE, Frédéric. Dealing with bad guys: actor- and process-level determinants of the “devil shift” in policy making. **Journal of Public Policy**, n. 36, v. 2, p. 309-334, mar., 2015.

FNE. **45ª Nota Pública do Fórum Nacional de Educação – Sobre a Medida Provisória relativa ao ensino médio**. Disponível em: <<https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/noticia/977/nota-fne.pdf>>. Acesso em: jan. de 2019.

FONSECA, Francisco. A trama conflituosa das políticas públicas: Lógicas e projetos em disputa. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. Edição Especial, p. 406-417, jul., 2016.

FONSECA, Marcelo Cardoso. **As Mudanças na Política do Subsistema Brasileiro de Infraestrutura Portuária (2007-2016)**: Análise a partir do Advocacy Coalition Framework (ACF). Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Brasília: UnB, 2017.

FREIRE, Paulo. **Educação e Mudança**. 12. ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1979.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_, Paulo. **Pedagogia da Indignação**: cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo, Editora UNESP: 2000.

G1 CAMPINAS. **Estudantes fazem protesto contra reformas no ensino e fecham vias em Campinas**. Publicado em: 10 de ago. de 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y69rvepp>>. Acesso em: dez. de 2018.

G1 PARANÁ. **Estudantes se reúnem para protestar contra reforma do ensino médio**. Publicado em: 9 de out. de 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yybchdmt>>. Acesso em: dez. de 2018.

GAZOTTO, Mireille A. **Políticas Públicas Educacionais**: uma análise sobre a Política Nacional de Assistência Estudantil no contexto da Universidade Federal do Triângulo Mineiro. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Franca: Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho, 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Ana Valeska Amaral; MARTINS, Paulo de Sena; GILIOLI, Renato S. P. **Plano Nacional de Educação (PNE): Análise Comparativa Entre os Planos de 2001 e de 2014**. Brasília: 2017.

GONÇALVES, Juliana. Primavera Secundarista pressiona, mas governo segue negando Diálogo. **The Intercept Brasil**, On-line, 27 de outubro de 2016. 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y64xgxp>>. Acesso em: janeiro de 2019.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A Redução Sociológica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1965.

GURGEL, Idê Gomes Dantas. **A Pesquisa Científica na Condução de Políticas de Controle de Doenças Transmitidas por Vetores**. Tese (Doutorado em Ciências na Área de Concentração em Saúde Pública) - Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães. Recife: Fundação Oswaldo Cruz, 2007.

HARZING, A.W. **Publish or Perish**. 2007. Disponível em: <<https://harzing.com/resources/publish-or-perish>>. Acesso em: fev. de 2019.

HERWEG, Nicole; ZAHARIADIS, Nikolaos; ZOHLNHÖFER, Reimut. *The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications*. IN: WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A. (eds.). **Theories of the Policy Process**. 4. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2017. p. 17-53.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública. Seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral**. 3. ed. Trad. Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica: Notas Estatísticas – 2017**. Brasília, janeiro de 2018. 2018a. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y5cccyhe>>. Acesso em: nov. de 2018.

\_\_\_\_\_. **IDEB - Resultados e Metas: IDEB 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017 e Projeções para o BRASIL**. Brasília, atualizado em: 30 de agosto de 2018. 2018b. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado>>. Acesso em: dez. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Censo da Educação Superior: Notas Estatísticas – 2017**. Brasília, 20 de setembro de 2018. 2018c. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y48k8jzs>>. Acesso em: nov. de 2018.

INSTITUTO AYRTON SENNA. **Ensino Médio Noturno: Uma análise da disparidade entre o aprendizado dos alunos e a qualidade de ensino no período da noite em comparação com o turno matutino**. Instituto Ayrton Senna: São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y5x8ngto>>. Acesso em: dez. de 2018.

JENKINS-SMITH, Hank. C.; NOHRSTEDT, Daniel; WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul. A. 2014. *The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research*. IN: SABATIER, Paul. A.; WEIBLE, Christopher M. (eds.). **Theories of the Policy Process**. 3. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2014. p. 183-223.

\_\_\_\_\_; NOHRSTEDT, Daniel; WEIBLE, Christopher M.; INGOLD, Karin. *The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program*. IN: WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A. (eds.). **Theories of the Policy Process**. 4. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2017. p. 135-171 e 385.

LAIA, Aline Carla Batista de. **A Ofensiva do Capital na Educação Brasileira: O Papel do Instituto Ayrton Senna**. IN: Simpósio Nacional de História, 29, Contra os preconceitos: História e Democracia, Brasília, julho de 2017. *Anais...* UnB: Brasília, 2017.

LEÃO, Geraldo. O que os Jovens Podem Esperar da Reforma do Ensino Médio Brasileiro? **Educação em Revista**, Belo Horizonte, [s.v.], n. 34, 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y2dcx9zj>>. Acesso em: nov. de 2018.

LIMA, Joaquim Pacheco. Os Aparelhos Privados de Hegemonia Possível e Impossível na Sociedade Contemporânea: Abordagem Gramsciana sobre Relação Estado e Sociedade Civil. **Revista Espaço Acadêmico**, ano 12, n. 134, p. 97-104, julho, 2012.

LIPSKY, Michael. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LONDRES, Marina. Mais de 190 mil alunos terão Enem adiado por causa das ocupações. **R7**, Brasília, 1 de nov. de 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y4bvpslh>>. Acesso em: nov. de 2018.

LOTTA, G. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. 2010. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política da USP, São Paulo, 2010.

MACEDO, Elizabeth. Base Nacional Curricular Comum: a Falsa Oposição entre Conhecimento para Fazer Algo e Conhecimento Em Si. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 2, p. 45-67, abr.-jun., 2016.

MACHADO, Denise Lenise. **Financiamento da Educação - FUNDEB: Uma Análise Sobre os Investimentos na Educação**. IN: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - EDUCERE, 13, 2011, Curitiba. *Anais...* PUC-PR, Curitiba: 2017.

MACIEL, Ana Paula B.; ALARCON, Anderson de O.; GIMENES, Éder R. Partidos Políticos e Espectro Ideológico: Parlamentares, Especialistas, Esquerda e Direita no Brasil. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 8, n. 3, 2017.

MACIEL, Lizete S. B.; NETO, Alexandre S. A educação brasileira no período pombalino: uma análise histórica das reformas pombalinas do ensino. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 32, n. 3, p. 465-476, set.-dez., 2006.

MANIFESTO. **Manifesto da Ocupação Estudantil do Colégio Pedro II - Realengo II**. 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y64a4863>>. Acesso em: janeiro de 2018.

MARIANI, Daniel; LUPION, Bruno; ALMEIDA, Rodolfo. 10 índices econômicos e sociais nos 13 anos de governo PT no Brasil. **Nexo**, 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/ya3xw392>>. Acesso em: nov. de 2018.

MCCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. Resource mobilization and social movements: a partial theory. **American Journal of Sociology**, v. 82, n. 6, p. 1212-1241, maio, 1977.

MCCRAKEN, Grant. **The long interview**. Londres: Sage Publications, 1988.

MEC. **Exposição de Motivos nº 00084/2016/MEC**. Relacionada a MP 746/16. Redigido em: 15 de setembro de 2016. 2016a. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yxv4v2kh>>. Acesso em: outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Portaria 1145**, de 10 de outubro de 2016. Institui o Programa de Fomento à Implementação de Escolas em Tempo Integral, criada pela Medida Provisória no 746, de 22 de setembro de 2016. **Diário Oficial da União**, n. 196, Brasília, DF, 11 de out. de 2016. 2016b.

\_\_\_\_\_. **Ofício-Circular nº 27/2016/GAB/SETEC/SETEC-MEC**. Brasília, 19 de out. de 2016. 2016c.

\_\_\_\_\_. **Portaria 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 no 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. **Diário Oficial da União**, n. 113, Brasília, DF, 14 de jun. de 2017. 2017a.

\_\_\_\_\_. **Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI)**. Brasília, 17 de novembro de 2017. 2017b.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação aprova etapa do ensino médio e BNCC está pronta para conclusão. **Portal do MEC**, Brasília, 4 de dez. de 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y4fejkkd>>. Acesso em: dez. de 2018. 2018a.

\_\_\_\_\_. Etapa do ensino médio é homologada e Base Nacional Comum Curricular está completa. **Portal do MEC**, Brasília, 14 de dez. de 2018. 2018b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=72011>>. Acesso em: dez. de 2018.

MELLO, Daniel. Estudantes protestam contra reforma do ensino médio, no centro de São Paulo. **Agência Brasil**, Brasília, 18 de out. de 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-10/estudantes-protestam-contrareforma-do-ensino-medio-no-centro-de-sao-paulo>>. Acesso em: dez. de 2018.

MELO, Wallace. As reformas do ensino médio: considerações históricas, educacionais e políticas. On-line. Publicado em: 26 de junho de 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y6pvvtb4>>. Acesso em: janeiro de 2018.

MENDES, Constantino Cronemberger. *Gasto Público, Desigualdades Regionais e Arranjos Federativos no Brasil*. IN: IPEA. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**. Brasília, n. 15, p. 97-98, jul.-dez., 2016.

MILITÃO, Silvio Cesar Nunes; MILITÃO, Andréia Nunes; PERBONI, Fabio. **Do PNE/2001 ao Novo PNE (2011-2020): O Financiamento da Educação em Análise**. IN: Congresso Nacional de Educação - EDUCERE, 10, 2011, Curitiba. *Anais...* PUC-PR, Curitiba: 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004. 269 p.

\_\_\_\_\_. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 3, p. 621-626, 2012.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, 1999.

MORENO, Ana Carolina. Após protesto, audiência pública sobre a Base Nacional Curricular do ensino médio é cancelada em São Paulo. **G1**, 09 de junho de 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yxfem3lu>>. Acesso em: dez. de 2018.

MNDEM - MOVIMENTO NACIONAL EM DEFESA DO ENSINO MÉDIO. **Manifesto de Repúdio à aprovação de Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio pelo Conselho Nacional de Educação em 07 de novembro de 2018**. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y6pjy57a>>. Acesso em: nov. de 2018.

MUNIZ, Mariana. Ação contra MP da reforma do ensino médio está parada há um ano. **Jota**, Brasília, 30 de ago. de 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y5z9pdv4>>. Acesso em: nov. de 2018.

NASCIMENTO, Manoel Nelito M. Ensino médio no Brasil: determinações históricas. **Publ. UEPG Ci. Hum., Ci. Soc. Apl., Ling., Letras e Artes**, Ponta Grossa, jun., 2007. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y66c6vue>>. Acesso em: fevereiro de 2018.

NETO, Edgar de Campos; LIMA, Ednéia Maria de; ROCHA, Ana Carolina. **Breve Reflexão Acerca da Reforma do Ensino Médio e Seus Impactos na Formação do Estudante**. IN: Congresso Nacional de Educação - EDUCERE, 13, 2017, Curitiba. *Anais...* PUC-PR, Curitiba: 2017.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Rev. Adm. Pública** [online], 2006, v. 40, n.2, p.273-287, 2006. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y319ksdb>>. Acesso em: novembro de 2017.

PACHECO, Gláucia Baleroni. Direito à educação – uma questão de justiça. **Revista Jurídica do Ministério Público**, Brasília, vol. 6, subseção III, maio, 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y34762a9>>. Acesso em: 15 de agosto de 2017.

PALMA FILHO, J. C. (org.). *A Educação Brasileira no Período de 1930 a 1960: a Era Vargas*. IN: \_\_\_\_\_. **Pedagogia Cidadã. Cadernos de Formação. História da Educação**. 3. ed. São Paulo: PROGRAD/UNESP- Santa Clara Editora, 2005a. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yywezj6f>>. Acesso em: out. de 2017.

\_\_\_\_\_. (org.). *A Educação Brasileira no Período 1960-2000: de JK a FHC*. IN: \_\_\_\_\_. **Pedagogia Cidadã. Cadernos de Formação. História da Educação**. 3. ed. São Paulo: PROGRAD/UNESP e Santa Clara Editora, 2005b. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y2aevqou>>. Acesso em: out. de 2017.

PATTON, Michael Quinn. **Qualitative Research: Evaluation Methods**. 3. ed. California: Sage Publications, 2002.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE**, v. 45, n. 1, 2005.

\_\_\_\_\_. Para além dos paradigmas nos Estudos Organizacionais: o Círculo das Matrizes Epistêmica. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 1, p. 24-46, 2016.

PAULA, M. F. de. Reforma da Educação Superior do Governo Lula: as políticas de democratização do acesso em foco. **RAES**, ano 1, n. 1, nov., 2016.

PIERCE, Jonathan J.; PETERSON, Holly L.; JONES, Michael D.; GARRARD, Samantha; VU, Theresa. There and Back Again: A Tale of the Advocacy Coalition Framework. **Policy Studies Journal** [online], [s.v.], [s.n.], 15 de Fevereiro, 2017.

PRALLE, Sarah B. Venue Shopping, Political Strategy, and Policy Change: The Internationalization of Canadian Forest Advocacy. **Journal of Public Policy**, v. 23, n. 3, p. 233-260, set., 2003.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: Univ. of California Press, 1973.

PROIFES. **GT Educação do PROIFES-Federação analisa a MP 746 da Reforma do Ensino Médio**. On-line, 15 de dez. de 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y5jan4eu>>. Acesso em: dez. de 2018.

RATIER, Rodrigo. Nove motivos para desconfiar do Pisa. **Nova Escola**, 20 de dez. de 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yxnp1h8b>>. Acesso em: nov. de 2018.

REIS, Leonardo Rodrigues dos. **Rejeição à matemática: causas e formas de intervenção**. 2005. 12 f. Monografia (Graduação em Matemática) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2005.

REZENDE PINTO, Jose Marcelino de; AMARAL, Nelson Cardoso; CASTRO, Jorge Abrahão de. O financiamento do Ensino Médio no Brasil: de uma escola boa para poucos à massificação barata da rede pública. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 116, set., 2011.



ROCHA, I. L. da. **O Ensino Fundamental no Brasil - Uma Análise da Efetivação do Direito à Educação Obrigatória**. IN: Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 4, Porto, abril, 2014. *Anais...* Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto, FPAE e ANPAE: Porto, 2016.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis: Vozes, 1986.

RUA, Maria das G.; ROMANINI, R. *Unidade IX - A Implementação de Políticas Públicas*. IN: \_\_\_\_\_. **Para Aprender Políticas Públicas: Conceitos e Teorias**. Brasília, DF: IGEPP, 2013. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y4e2ojcu>>. Acesso em: nov. de 2017.

SABATIER, Paul A. Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21-48, jan.-mar., 1986.

\_\_\_\_\_. Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: an advocacy coalition framework. **Knowledge**, v. 8, n. 4, p. 649-692, 1987.

\_\_\_\_\_; HUNTER, Susan; McLAUGHIN, Susan. The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents. **The Western Political Quarterly**, v. 40, v. 3, p. 449-476, set., 1987.

\_\_\_\_\_. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. **Journal of European Public Policy**, v. 5, n. 1, p. 98-130, 1998.

\_\_\_\_\_; JENKINS-SMITH, Hank C. *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*. IN: SABATIER, Paul A. (ed.) **Theories of the Policy Process**. 1. ed. Boulder, CO: Westview Press, 1999. p. 117-166.

\_\_\_\_\_; WEIBLE, Christopher M. *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*. IN: SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2007. p. 189-222.

SANTOS, Jean M. C. T.; SILVA, Maria K. da. Novo ensino médio: reações pelas políticas curriculares. **Crítica Educativa**, Sorocaba, v. 3, n. 1, p. 67-84, jan.-jun., 2017.

SANTOS, Rulian Rocha dos. **Breve Histórico do Ensino Médio no Brasil**. IN: Seminário Cultura e Política na Primeira República, 2010, Ilhéus. *Anais...* UESC: Ilhéus, 2010. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yynpx3to>>. Acesso em: fev. de 2018.

SANTOS, Pablo Silva Machado Bisbo dos. A Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional como Matrizes Estruturantes do Campo Político Brasileiro: Analisando o Campo do Poder e a Refração Política no âmbito da Gestão Democrática. **Revista Periferia**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, jul.-dez., 2014.

SAVIANI, Dermeval. *O trabalho como princípio educativo frente às novas tecnologias*. IN: FERRETTI, Celso J. et al. (orgs.). **Novas tecnologias, trabalho e educação**. Petrópolis: Vozes, 1994.

SBICCA, Adriana. Heurísticas no Estudo das Decisões Econômicas: Contribuições de Herbert Simon, Daniel Kahneman e Amos Tversky. **Estud. Econ.**, São Paulo, v. 44, n. 3, p. 579-603, jul.-set., 2014.

SCHWARTZMAN, Simon. *O novo ensino médio – o difícil caminho à frente*. IN: GOMES, Candido Alberto; VASCONCELOS, Ivar César Oliveira de; COELHO, Silvia Regina dos Santos. **Ensino médio: impasses e dilemas**. Brasília: SBEC, 2018. p. 15-36. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yyfyl6wt>>. Acesso em: dez. de 2018.

SEGATTO, C. I. Análise da implementação de políticas públicas: o programa de alfabetização na idade certa em dois municípios cearenses. **Temas de Administração Pública**, n. 7, v. 4, p. 1-16. Araraquara: UNESP, 2012.

SEMIS, Laís. Reforma do Ensino Médio faz Callegari deixar presidência da comissão da BNCC. **Nova Escola**, 02 de julho de 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y4yo9x9q>>. Acesso em: dez. de 2018.

\_\_\_\_\_, Laís. Seguir com a Base ou devolvê-la ao MEC? Tema divide opiniões em audiência pública. **Nova Escola**, 05 de julho de 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y5mhnpol>>. Acesso em: dez. de 2018. 2018b.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEWELL, Granville C. **Actors, Coalitions and the Framework Convention on Climate Change**. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2005. Tese de doutorado.

SIMIELLI, Lara Elena Ramos. **Coalizões em Educação no Brasil**: A pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: FGV, 2008.

SINGER, Paul. Poder, política e educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, ano 2, n. 1, p. 5-15, jan.-abr., 1995.

SILVA, Jane Santos da. **Relações de Força e Políticas Educacionais no Brasil**: a Caixa de Pandora Brasileira. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2012.

SILVA, Mônica Ribeiro da. Currículo, ensino médio e BNCC: Um cenário de disputas. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 9, n. 17, p. 367-379, jul.-dez. 2015.

\_\_\_\_\_. A BNCC da Reforma do Ensino Médio: O Resgate de um Empoeirado Discurso. **Educ. rev.**, Belo Horizonte, v. 34, e214130, 2018. Disponível em <<https://tinyurl.com/yxzcndng>>. Acesso em: 23 de dez. de 2018.

SILVA, Fabrício Fonseca. **Aparelhos Privados de Hegemonia dos Novos Modelos de Gestão Escolar**: Uma Análise da Atuação do Instituto de Desenvolvimento Gerencial na Educação Básica. IN: Encontro de História da Anpuh-Rio, 18, Niterói, julho de 2018. *Anais...* UFF: Niterói, 2018.

SILVEIRA, Iara Maira da; LIMA, João Eustáquio de; TEIXEIRA, Evandro Camargos; SILVA, Rubicleis Gomes da. Avaliação do Efeito do FUNDEB sobre o Desempenho dos Alunos do Ensino Médio no Brasil. **IPEA**, v. 47, n. 1, Brasília, abr., 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y6478dr8>>. Acesso em: dez. de 2018.

SOARES, V. B.; DARBILLY, L. V. C. ; VIEIRA, M. M. F. **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Uma Análise a Partir do Paradigma Multidimensional de Benno Sander**. IN: Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD, 4, 2010, Vitória. *Anais...* Vitória: EnAPG, 2010.

SOUSA, Zákia Lian; OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de; LOPES, Valéria Virgínia. **Ensino médio noturno: democratização e diversidade**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2006.

SOUZA, Donaldo Bello de. Avaliações Finais Sobre o PNE 2001-2010 e Preliminares do PNE 2014-2024. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set.-dez., 2014.

SOUZA, Rodrigo Augusto de. **O Pragmatismo de John Dewey e sua expressão no pensamento e nas propostas pedagógicas de Anísio Teixeira**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Teologia e Ciências Humanas. Curitiba: PUC, 2004.

STAKE, Robert E. **Qualitative Research: Studying How Things Work**. New York: The Guilford Press, 2010.

STOLL, Heather. **Social Cleavages, Political Institutions and Party Systems: Putting Preferences Back Into The Fundamental Equation of Politics**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Califórnia: Stanford University, 2004.

TOKARNIA, Mariana. Ibope: 72% aprovam reforma do ensino médio e 59% são a favor da PEC do Teto. **Agência Brasil**, Brasília, 10 de out. de 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y68ltede>>. Acesso em: dez. de 2018.

\_\_\_\_\_. Brasília recebe última etapa de audiências da BNCC. **Agência Brasil**, Brasília, 14 de set. de 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yxecvskw>>. Acesso: dez. de 2018.

TORRES, Haroldo da Gama; FRANÇA, Danilo; TEIXEIRA, Jacqueline; CAMELO, Rafael; FUSARO, Edgard. **O que pensam os jovens de baixa renda sobre a escola**. São Paulo: CEBRAP e FVC, 2013.

UBES. **Já são 64 ocupações: escolas em luta no Rio de Janeiro!** On-line, 19 de abril de 2016. Disponível em: <<https://ubes.org.br/2016/ja-sao-64-ocupacoes-escolas-em-luta-no-rio-de-janeiro>>. Acesso em: jan. de 2019.

UNDIME. **CNE promove primeira audiência pública para debater a BNCC do Ensino Médio**. 14 de maio de 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y645dxuf>>. Acesso em: dez. de 2018.

UNESCO. **REPRESENTAÇÃO DA UNESCO NO BRASIL: UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação**. On-line, S.d. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y3dmz9g>> Acesso em: dezembro de 2018.

VALENTE, L. (2011). **Permanências e mudanças na organização do trabalho escolar nas Geraes: uma análise do programa dinheiro direto na escola (PDDE) e do PDE-Escola**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2012.

VELLOSO, Mônica P. A Ordem, uma revista de doutrina política e cultura católica. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 117-160, jul.-set., 1978.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

VICENTE, Victor M. B. A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. **R. Pol. Públ.**, São Luís, v. 19, n. 1, p. 77-90, jan.-jun., 2015.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A. *A Guide to the Advocacy Coalition Framework*. IN: FISCHER, Frank; et al. (eds.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. New York: CRC Press, 2007. p. 123-136.

\_\_\_\_\_; SABATIER, Paul A.; McQUEEN, Kelly. Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 121-140, 2009.

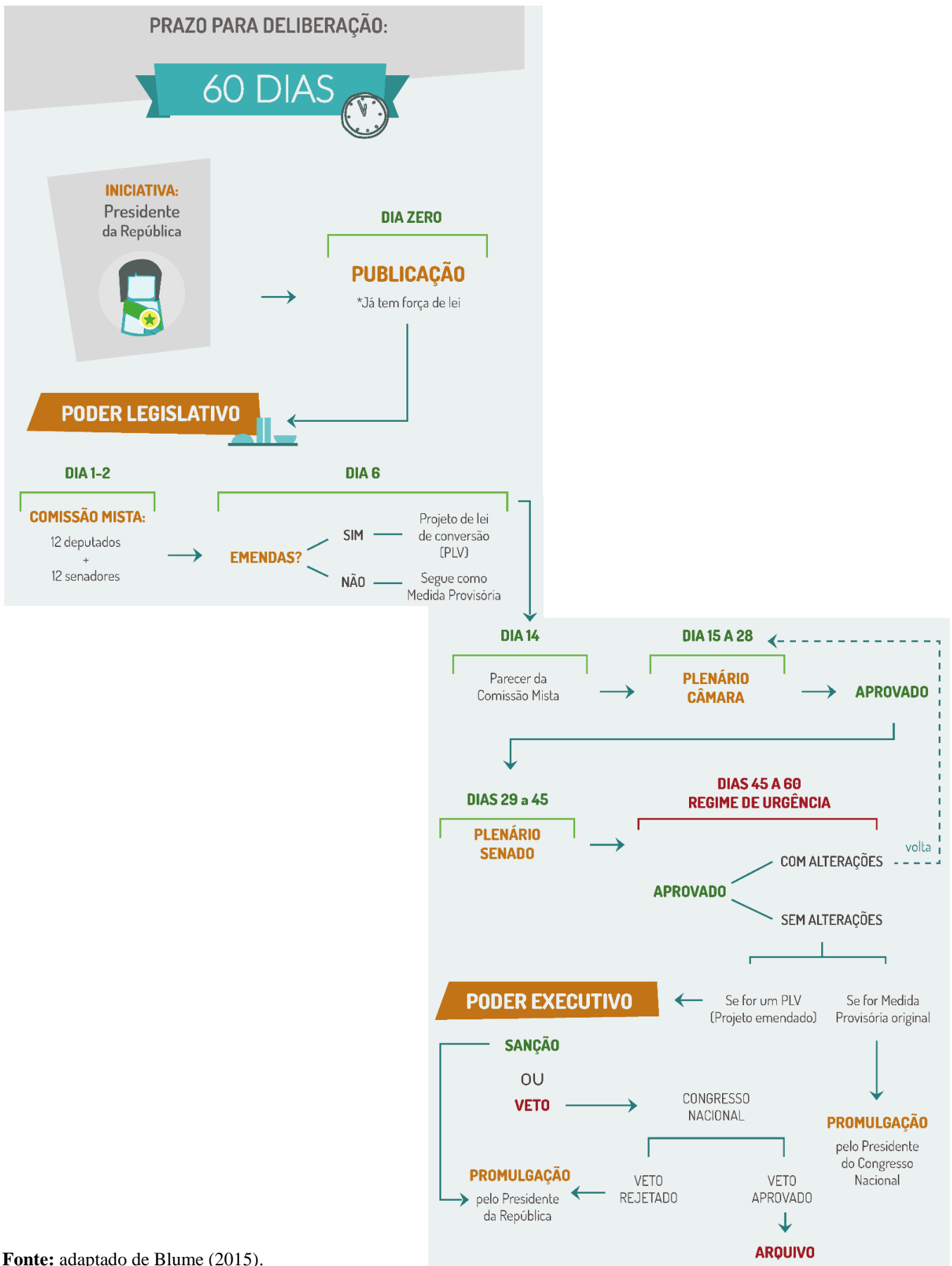
\_\_\_\_\_; SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C.; NOHRSTEDT, Daniel; HENRY, Adam Douglas; deLEON, Peter. A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue. **The Policy Studies Journal**, v. 39, n. 3, p. 349-360, 2011.

WEIBLE, Christopher M.; NOHRSTEDT, Daniel. *The advocacy coalition framework: Coalitions, learning and policy change*. IN: ARARAL Jr., Eduardo; et al. (eds.). **Routledge Handbook of Public Policy**. Routledge, 2012.

WEISS, Carol H. Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research. **Policy Analysis**, v. 3, n. 4, p. 531-545, 1977.

XAVIER, Libânia Nacif. **O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova como divisor de águas na história da educação brasileira**. IN: COLÓQUIO NACIONAL 70 ANOS DO MANIFESTO DOS PIONEIROS: um legado educacional em debate, 2002, Belo Horizonte e Pedro Leopoldo. *Anais...* Belo Horizonte e Pedro Leopoldo, ago. 2002. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y63nxem5>>. Acesso em: 30 de setembro de 2017.

## ANEXO A - INFOGRÁFICO: TRAMITAÇÃO DE UMA MP



Fonte: adaptado de Blume (2015).

## **ANEXO B - CARTA DOS ESTUDANTES APRESENTADAS NA 5ª COMISSÃO MISTA PARA DISCUSSÃO DA MP 746/16**

Nós, estudantes, temos realizado debates, assembleias e ocupações em todo o País para discutir e apresentar a nossa opinião em relação à Medida Provisória nº 746, sobretudo porque nos preocupamos com os jovens e a educação de um futuro próximo, e como a MP pode afetá-la.

Esse movimento dos estudantes chamou a atenção de toda a sociedade, pois é o maior movimento estudantil da história. E por que esse movimento? A resposta é simples: porque a nossa causa é legítima. Nesse sentido, nós, estudantes em todo o País, gostaríamos de apresentar a nossa contrariedade à MP 746. Vale lembrar que as medidas provisórias foram e são muito usadas nos regimes ditatoriais e que, por coincidência, essa medida reduz o ensino e o pensamento crítico, algo também característico dos regimes ditatoriais.

A MP também aumenta a carga horária e coloca o ensino para o meio de produção, sem ao menos as escolas terem estrutura para tal. Muitos usam o argumento de que as escolas que aderirem ao ensino em tempo integral receberão dinheiro para ter estrutura, mas a medida só garante dinheiro por quatro anos. E depois disso? As escolas precisam de manutenção. E que dinheiro será esse enviado para as escolas se, pela PEC 241, ou 55, está sendo votado um corte de investimento por 20 anos?

Os estudantes não são contra uma reforma. O ensino médio precisa, sim, de uma reforma, mas uma reforma que venha de baixo para cima, principalmente e primeiramente dos estudantes. E a reforma não deve ser somente no ensino médio, mas, sim, em todo o ensino. A medida é uma simplificação e precarização do ensino médio, que deveria ser o aprofundamento do ensino fundamental. Mas como?

Por fim, gostaríamos de repudiar a repressão contra os estudantes secundaristas, tanto aqui na Casa quanto nas ocupações. Quem aqui esteve numa ocupação? Todos os dias, nas ocupações, era um 29 de abril. Estudantes ameaçados por todos os lados, inclusive de morte. Várias vezes os estudantes foram questionados: “O que vocês aprontaram para a polícia intervir?” Agora respondemos: “Estávamos, e estamos, lutando pelo Brasil, pela nossa educação”.

É triste ver a polícia militar, ou a polícia legislativa, receber ordem para usar força contra os estudantes, que estão simplesmente lutando contra a retirada de direitos já adquiridos. Para barrar a precarização, ocupação, ocupação, ocupação! Para barrar a precarização, ocupação, ocupação, ocupação!