

POLÍTICAS EDUCACIONAIS EM DISPUTA: UMA ANÁLISE DOS CONFLITOS EM TORNO DA REFORMA DO ENSINO MÉDIO NO BRASIL A PARTIR DO MODELO DE COALIZÕES DE DEFESA

JOSÉ MAURICIO AVILLA CARVALHO

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (UFRRJ)

LEONARDO VASCONCELOS CAVALIER DARBILLY

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (UFRRJ)

Agradecimento à órgão de fomento:

Agradecemos à CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pela concessão da bolsa de estudos que possibilitou a realização desta pesquisa.

POLÍTICAS EDUCACIONAIS EM DISPUTA: UMA ANÁLISE DOS CONFLITOS EM TORNO DA REFORMA DO ENSINO MÉDIO NO BRASIL A PARTIR DO MODELO DE COALIZÕES DE DEFESA

1. INTRODUÇÃO

A área de políticas educacionais no Brasil é, desde os primórdios da formação nacional, marcada pelo atavismo de um alto grau de embates ideológicos historicamente predominantes (Romanelli, 1986; Silva, 2012). No Brasil, a importância da área é denotada na definição da educação como direito fundamental, garantido pelo artigo 6º da Constituição de 1988 (Constituição, 1988). Dada sua relevância, a educação se configura como um campo fértil de conflitos, devido às disputas travadas entre os diversos atores com ela envolvidos visando a obtenção do poder político para a implantação de seus projetos na área.

Não muito tempo atrás, foi promulgada uma lei de Reforma do Ensino Médio, a qual tem suscitado intensas discussões entre os atores da área. Vigorando inicialmente pelo teor da Medida Provisória 746 de 2016, passou por algumas poucas modificações nas casas legislativas, para em seguida vigorar definitivamente pela Lei 13.415 de 2017. Por via dela, foram alteradas outras leis, relacionadas, principalmente, a sistematização e organização do ensino de nível médio e ao trabalho docente.

Estas questões, vinculadas aos conflitos decorrentes das relações de poder do campo educacional, dão a composição das decisões governamentais a forma de uma “trama conflituosa”, como nomeia Fonseca (2016). Por meio destas constantes disputas, os atores buscam que sua cosmovisão (crenças, interesses, expectativas, etc.) seja aceita como a legítima explanação da realidade, e que suas proposições alcancem a consideração dos demais como o melhor caminho a ser seguido. Nesta perspectiva, o objetivo definido para este estudo é o de suscitar o entendimento do processo conflituoso de estabelecimento da Reforma do Ensino Médio no Brasil a partir do arcabouço teórico do Modelo de Coalizões de Defesa.

A escolha do modelo teórico e metodológico apresenta-se como um dos principais desafios dos pesquisadores do campo de políticas públicas, devido ao grande montante de categorias analíticas que compõem estes fenômenos, e ao fato de não haver na literatura um modelo único ou considerado mais adequado, devido a flexibilidade epistemológica do campo de políticas públicas, fazendo com que possa ser estudado a partir do olhar de distintas disciplinas (Agum *et al.*, 2015). Nesta configuração, o referencial teórico escolhido para a fundamentação da pesquisa foi o Modelo de Coalizões de Defesa: teoria que visa à compreensão do processo político de uma determinada área de políticas públicas, a partir de determinados pressupostos e estruturas analíticas. Essa teoria é ligeiramente nova, desenvolvido na década de 80, mas tem ganhado bastante espaço na área e vem sendo utilizada em diversos trabalhos com contextos similares ao desta pesquisa (Capelari, Araújo, & Calmon, 2015)

O principal pressuposto do modelo é o de que os atores que procuram influenciar um determinado campo de políticas unem-se uns aos outros, por um processo de compartilhamento de crenças em comum, formando coalizões de defesa. Através desta união, visam a legitimação de suas crenças comuns no meio institucional, social e político, formatadas como políticas públicas. As quais, segundo Souza (2006), podem ser definidas como um conjunto de decisões e ações do governo — ou mesmo a ausência de ações (Barach & Baratz, 1962) — que irão produzir efeitos específicos na vida dos cidadãos.

Os dados do estudo aqui apresentado foram coletados de documentos oficiais ligados direta ou indiretamente a reforma, pela observação não-participante de eventos e da leitura diária de notícias sobre o tema. Os resultados preliminares indicam a existência de um *path dependence*¹ (tendência ou inclinação decorrente de políticas anteriores) no que tange à algumas das proposições da reforma. Além disso, foi possível entender os posicionamentos e os principais recursos utilizados pelos atores que atuam no subsistema de políticas analisado.

A seguir, apresenta-se o tópico de referencial teórico do artigo, onde se abordará sobre o Modelo de Coalizões de Defesa e sobre as características da Reforma do Ensino Médio, no aspecto da tramitação, de suas propostas e do processo político geral. Em seguida, apresenta-se a metodologia utilizada para as coletas e análise dos dados. Após esta, segue o tópico de resultados preliminares. E por último, seguem as considerações finais do artigo, além das referências bibliográficas e das notas de final de texto.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. O Modelo de Coalizões de Defesa

O *Advocacy Coalition Framework*, difundido no Brasil a partir dos anos 2000 com a alcunha de Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), 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.

Desde que o modelo foi criado, na década de 80, ele passou por uma série de revisões. Hoje ele é apresentado constando de 7 premissas primordiais e 12 hipóteses, divididas entre 3 principais ênfases teóricas (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible, & Ingold, 2017): coalizões de defesa, que diz respeito ao comportamento e perfil dos atores no processo político, individual e/ou coletivamente; mudança política, que se refere ao modo como a dinâmica e as alterações dos subsistemas de políticas ocorrem; aprendizado político, que tem relação como as coalizões e os atores desenvolvem seus conhecimentos e mudam suas crenças e ideias durante o envolvimento com o processo político.

Desde a primeira publicação sobre o modelo, Sabatier (1986) argumentava que a unidade de análise mais apropriada para os estudos de políticas públicas seria o subsistema de política, que, segundo ele, é formado 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” (p. 40, tradução nossa).

Defende-se ainda que qualquer um dos atores que tente regularmente influenciar as decisões tomadas no subsistema deve ser incluído na análise, e não apenas os que possuem cargos governamentais. Apesar desta premissa trazer complexidade para os estudos que fazem uso do MCD pelo grande número de atores que um subsistema pode comportar, salienta-se que os subsistemas são simplificados pela agregação da multiplicidade de atores dentro de uma ou mais coalizões, formadas através do compartilhamento de crenças e pela propensão dos indivíduos a experimentarem “*devil shift*” (tendência a superestimação dos oponentes, levando a união entre os atores aliados visando ampliar seus recursos).

As hipóteses de que as crenças e o “*devil shift*” são os elementos que levam a formação de coalizões de defesa entre os atores é corroborada pela afirmação de que os indivíduos possuem racionalidade limitada para o processamento de estímulos. Esta tese, inicialmente criada por Herbert Simon e aprimorada por diversos autores, sustenta que os indivíduos atuam

numa realidade com alto índice de complexidade, e possuem, inerentemente, variadas limitações cognitivas (Sbicca, 2014).

Sbicca (2014) informa que, dadas estas limitações, os indivíduos agem por meio da definição de heurísticas: regras que simplificam as decisões. Estas heurísticas são traduzidas dentro do espaço teórico do MCD no que os autores denominaram por sistemas de crenças. Limitados racionalmente e com habilidades cognitivas restritas, os indivíduos se baseiam em seus sistemas de crenças para tomarem ou refletirem sobre suas decisões.

A estrutura do sistema de crenças é pensada de forma tridimensional, sendo composta da seguinte forma: núcleo duro ou profundo (*deep core*); núcleo político (*policy core*); e os aspectos secundários. Segundo Sabatier (1987), o núcleo profundo seria formado por “axiomas normativos e ontológicos fundamentais, os quais definem uma filosofia pessoal subjacente”, questões e temas relacionados a cosmovisão dos atores; 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 buscas de informação necessárias para implementar o *policy core* naquela área específica da política” (p. 666, tradução nossa). Esta estrutura estaria arranjada, ainda, 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.

Outro tópico relevante no MCD é a importância dada às informações técnicas produzidas por pesquisadores e associações. Esta, relaciona-se com pressuposto de que um dos fatores que catalisam as mudanças políticas dentro dos subsistemas é o aprendizado dos atores, o qual é fruto do acesso destes às informações técnicas sobre o assunto com o qual se envolvem. Além desse tópico, os autores defendem também que uma boa compreensão da dinâmica do subsistema observado depende da análise de dados de pelo menos uma década. (*ibidem*).

Os recursos que as coalisões 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:

1. **Autoridade legal formal:** 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, a contestação de evidências e crenças das demais coalizões, etc.;
4. **Mobilização:** 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 dos grupos mobilizados;
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;
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.

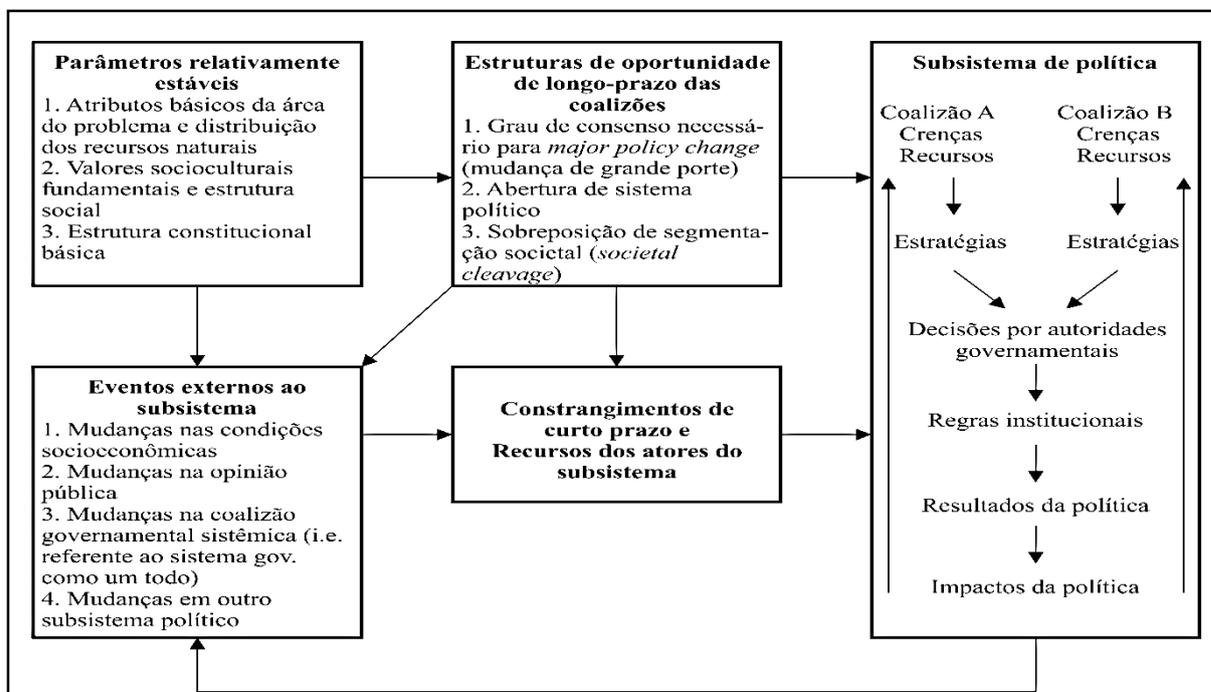
Estes recursos são utilizados pelas coalizões minoritárias (com menos poder decisório no âmbito político) para a abertura de brechas visando a obtenção de mais poder e espaço para a colocação de suas crenças no processo político e o deslustre das crenças de seus oponentes. Já as coalizões majoritárias — as quais têm, por consenso momentâneo da sociedade, o aval 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. Mudanças que, segundo os autores do MCD, podem ser de dois tipos: pequenas e incrementais (*minor change*), fruto de alterações no núcleo de aspectos secundários do sistema de crenças institucionalizado; ou grandes e substanciais (*major change*), decorrentes de alterações nos tópicos que compõem o núcleo político (Sabatier, 1987).

Além do aprendizado e dos recursos das coalizões do subsistema, outros elementos podem suscitar mudanças políticas substanciais (*major change*) no sistema de crenças institucionalizado, e, por consequência, no enquadramento dos atores e coalizões no poder. Jenkins-Smith et al. (2017) citam também: choques externos ao subsistema, perturbações significativas internas ao subsistema, acordos negociados, ou mesmo combinações destes fatores. Sabatier (1998), cita como exemplo de choques externos as possíveis mudanças nas condições socioeconômicas, na opinião pública, nas coalizões ao longo do subsistema, ou nos resultados de outros subsistemas. As perturbações internas estariam relacionadas a eventos ou ações que possam forçar a redistribuição de recursos políticos críticos, e/ou possam abrir espaço para as crenças das coalizões minoritárias no subsistema, ao mesmo tempo que geram dúvidas sobre as crenças das coalizões majoritárias. E, por último, os acordos negociados seriam derivações de consensos entre as coalizões sobre a necessidade de manutenção do *status quo*, somado ao sucesso dos fóruns profissionais de discussão sobre a questão principal do subsistema.

Conforme o diagrama do Modelo de Coalizões de Defesa apresenta, o processo e as mudanças políticas se dão como uma resultante dos vetores de todos estes elementos citados até agora: forças, oportunidades e constrangimentos das coalizões, eventos externos ao

subsistema e parâmetros de configuração do aparato social e estatal. O diagrama segue apresentado na Figura 1, junto dos subitens que compõem cada um destes blocos.

Figura 1 – Diagrama do Modelo de Coalizões de Defesa



Fonte: Traduzido e adaptado de Jenkins-Smith et al., 2017.

Além de todos estes tópicos e fatores citados, o MCD tem ainda outros que podem ser encontrados na leitura das principais obras que abordam sobre a teoria. Conforme mencionado anteriormente, Weible et al. (2011) e Jenkins-Smith et al. (2017) afirmam que todos estes tópicos do MCD podem ser classificados dentre três principais ênfases teóricas: coalizões de defesa, aprendizado e mudanças políticas. No estudo aqui apresentado, tem-se procurado abordar os aspectos imbricados à primeira (coalizões de defesa) e à terceira (mudança política) ênfases prioritariamente. Isto, pois, a partir do principal objetivo do estudo apresentado na Introdução, entende-se que os elementos teóricos e as questões tratadas no *corpus* destas duas ênfases estão mais relacionados com as demandas analíticas desta pesquisa.

Com isto, conclui-se que o MCD como um todo, enquanto um modelo teórico recente que tem se dado a diversas revisões para seu próprio desenvolvimento e compreensão do processo político, e os tópicos destas ênfases teóricas em particular, servirão de holofotes para o esclarecimento da realidade do estudo aqui apresentado.

2.2. Panorama do Ensino Médio no Brasil

Os embates ideológicos são a principal marca da educação nacional desde a época do Brasil Colônia, conforme apresentam vários estudos genealógicos da área, como Silva (2012) e Romanelli (1986). A maioria das medidas neste primeiro momento da história da nação visava ao atendimento das demandas da elite portuguesa que habitava o território, e tinha como principal foco o âmbito do nível superior de ensino. Apenas em 1837, já no pós-Independência, com a criação do Colégio Pedro II, é que a educação de nível secundário — que englobava parte do que hoje se conhece pelo ensino fundamental e ensino médio — passou a ganhar mais importância (Santos, 2010).

Com a criação da primeira Constituição republicana, em 1891, o Estado aumentou seu nível de responsabilidades com relação a regulação da área educacional da nação. Contudo, a precariedade infraestrutural das instituições de ensino e o elitismo das decisões públicas se perpetuou. As várias decisões político-legislativas de reforma tomadas mantinham o ensino secundário 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.

Após o fim da República Velha, substituída pela Era Vargas, uma série de ações foram tomadas no âmbito da educação. O Ministro Francisco Campos, em 1931, passa a organizar o ensino secundário em duas categorias: ensino fundamental, com duração de 5 anos; e ensino complementar (equivalente ao ensino médio de hoje), com duração de 2 anos. Neste último módulo, eram oferecidos cursos de encaminhamento para o nível superior nas seguintes áreas: pré-jurídico, pré-médico e pré-politécnico,

A partir dos frutos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, a sociedade ganha a garantia na Constituição de 1934 de que o Estado deveria instituir e manter o ensino fundamental, que passa a ser de cunho obrigatório, público e gratuito. Porém, para o ensino complementar manteve-se o aspecto elitista e desigual, dado que apenas os filhos dos abastados tinham acesso efetivo, visando o prosseguimento dos estudos no nível superior (Melo, 2016).

Em 1942, com as reformas do Ministro Gustavo Capanema, o ensino secundário passa por uma nova reorganização. Agora constava de duas etapas: o ginásio, com quatro anos; e o colégio (equivalente ao ensino médio de hoje), com três. Este último, passou a ter dois modelos, dentre os quais o aluno poderia escolher: o ensino científico e o ensino clássico, tendo pouca diferença entre eles. Esta reforma regulou também o ensino técnico-profissionalizante, que passou a ser organizado da mesma forma: ginásio técnico (quatro anos) e colégio técnico (três anos). (Palma Filho, 2005)

Palma Filho (2005) salienta também que a classe alta costumava ter rejeição para com a formação técnica, pois, além do diploma por meio desta impedir a prestação de exames para o ensino superior, a formação pelo ensino secundário científico ou clássico dispunha de um currículo mais propedêutico para o ensino superior. Para a classe subalternizada, entretanto, o ensino técnico era o melhor meio de formação e, conseqüentemente, o melhor meio de aumentar suas chances de obter um emprego razoável. Para a massa da juventude pobre, a formação de nível superior era um sonho distante, no que tange à filosofia das ações políticas tomadas.

Após o fim da ditadura varguista, tem-se um curto período de enquadramento político legitimamente democrático no país. Deste, emanam políticas positivas como a criação da primeira LDB, em 1961 e do primeiro Plano Nacional de Educação, em 1962. No entanto, logo em seguida, o país volta a viver num sistema ditatorial, agora imposto pelos militares. Durante este período, por meio de alterações na LDB — e mesmo em toda a filosofia da educação, que mundo afora começa a ser fortemente baseada na Teoria do Capital Humanoⁱⁱ —, a educação sofre nova alteração estrutural: o ensino primário e o ginásio (hoje: fundamental I e II) são unidos no que passa a ser chamado de 1º grau; e o ensino médio, como hoje é conhecido, passa a ser chamado de 2º grau, tendo como foco generalizado o ensino profissionalizante. (Santos, 2010).

Com a retomada da democracia, foi promulgada uma nova Constituição em 1988 que tinha em si um melhor olhar ideológico para a educação do país. Em 1996, após 8 anos de debates, tem-se também a aprovação de uma nova LDB, pela qual a educação passa a ser dividida da seguinte forma: ensino infantil (antiga pré-escola), ensino fundamental (1ª a 8ª

séries), ensino médio (antigo segundo grau), ensino profissionalizante e ensino superior. Esta nova LDB vem a descrever os Parâmetros Curriculares Nacionais, pelos quais finalmente o currículo do ensino fundamental passa a ser distinguido do currículo do ensino médio.

Mesmo com todas essas idas e vindas e as evoluções que se teve no campo educacional em geral, o ensino médio até hoje encontra-se em um tipo de “crise de identidade”. Como diversos autores sinalizam, esta etapa ainda titubeia em seu sentido de existência entre servir como “trampolim” 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, decerto, para as altas taxas de evasão escolar, diminuição no número de matrículas e a desmotivação dos estudantes para com a escola.

Melo (2016) sinaliza ainda 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”. Com isto, pode-se concluir que existe um grau de peculiaridade tanto para esta etapa de ensino em si quanto para as políticas educacionais desenvolvidas em seu escopo, conforme demonstrado pela própria história da educação nacional.

2.3. A Reforma do Ensino Médio no Plano Material

Do início do século XXI até os dias de hoje, foram promulgadas uma série de políticas importantes no que tange ao planejamento da educação brasileira: dois Planos Nacionais de Educação, um em 2001, com vigência até 2010, e outro em 2014, com vigência até 2024; um documento chamado de Plano de Desenvolvimento da Educação em 2007; e dois Planos Plurianuais que trazem medidas explícitas para a educação, o de 2012, vigente até 2015, e o de 2016, vigente até 2019. Nestes documentos, constam alguns tópicos de diagnóstico, metas e estratégias vinculados diretamente ao nível médio de ensino, os quais são condizentes com algumas das proposições da Medida Provisória 746/16, pela qual foi posta em vigor a Reforma do Ensino Médio (Medida Provisória 746, 2016).

Esta reforma deriva também do Projeto de Lei de número 6.840 de 2013 (Projeto de Lei 6.840, 2013). A ideia deste PL era a de produzir reformulações no ensino médio, no que tange: à reorganização do currículo, ampliação da carga horária, implementação universalizada do ensino integral no ensino médio, possibilidade de os alunos escolherem em um dado momento do curso alguma área (itinerário formativo) na qual desejam se especializar, inclusão do ensino profissional e técnico como um destas áreas, etc.

A MP 746/2016 foi publicada em setembro de 2016, sendo posteriormente discutida por uma comissão mista, composta por deputados e senadores, que incluíram 568 emendas, das quais 148 foram acatadas pelo relator da comissão, senador Pedro Chaves (PSC-MS). A partir deste conjunto de emendas acatadas, foi feita uma nova versão da lei, que passou a ser discutida no formato do PLV (Projeto de Lei de conversão) 34/2016. Este PLV foi votado na câmara — com a inclusão de apenas um elemento votado em separado, derivado de uma das 148 emendas que já tinham sido aprovadas — e no senado — onde não sofreu alterações. Após a aprovação em ambas as casas, o PLV 34/2016 seguiu para o encargo presidencial, que, após apreciação dos pontos alterados, deu sanção e o fez ser convertido na Lei 13.415/2017 (Lei 13.415, 2017).

A Reforma do Ensino Médio promoveu alterações em diversas outras leis, a saber: a LDB de 1996; a CLT; a Lei 11.494/2007 que trata sobre o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação); o Decreto-Lei 236/1967, complemento da Lei 4.117/1962, que trata sobre os termos da telecomunicação no Brasil; e revogou também a Lei 11.161 de 2005, que instituiu a língua espanhola como obrigatória no currículo do ensino médio.

Algumas das principais alterações que a reforma visa implementar são:

- Ensino em horário integral, através do aumento gradual da carga horária;
- Inclusão de itinerários formativos, que somados a Base Nacional Comum Curricular do ensino médio, que ainda está em desenvolvimento, formarão o currículo do ensino médio;
- Definição da língua inglesa como obrigatória;
- Definição do ensino técnico e profissional como um dos itinerários formativos; e
- Possibilidade de que indivíduos com notório saber ministrem conteúdos no itinerário do ensino técnico e profissional.

Tendo sintetizado neste tópico as principais características da Lei da Reforma do Ensino Médio e de alguns dos documentos que antecederam seu surgimento, seguir-se-á agora no próximo tópico com a exposição da metodologia deste estudo.

3. METODOLOGIA

Este estudo pode ser definido como uma pesquisa qualitativa. Segundo Gil (2008), conclui-se que esta pesquisa se caracteriza ainda como de cunho descritivo, dado o fato de que seus objetivos se situam em explorar e compreender determinadas dinâmicas encontradas na realidade social.

A coleta de dados foi realizada principalmente por via de documentos oficiais relacionados direta ou indiretamente a lei da Reforma do Ensino Médio e a educação de modo mais geral publicados num horizonte de 10 anos ou mais anterior a publicação da MP 746/2016. Os principais documentos analisados foram: a Lei 13.415/2017 (lei da reforma); os Planos Nacionais de Educação 2001-2010 e 2014-2024; o Plano de Desenvolvimento da Educação de 2007; e os Planos Plurianuais 2012-2015 e 2016-2019. E também foram também levantadas informações a partir da leitura diária de notícias sobre o tema divulgadas pelos principais canais de mídia do Brasil e páginas oficiais dos agentes governamentais e de outros atores envolvidos, e pela observação não participante em eventos relacionados com a reforma ou com a educação brasileira. É válido ainda ressaltar que as informações coletadas da literatura científica da área também fundamentaram os resultados.

A análise dos dados foi feita através da análise de conteúdo. A escolha desta técnica foi baseada tanto em suas potencialidades (Bauer, 2002) quanto na experiência da grande maioria dos trabalhos empíricos que fazem uso do Modelo de Coalizões de Defesa. Os fundamentos teóricos da análise de conteúdo estão relacionados com a esfera linguística, e, a partir destas bases, a técnica objetiva a identificação de vínculos entre os conteúdos analisados e os demais aspectos subjetivos relacionados a eles que emanam do fenômeno estudado.

O tópico de análise que segue foi estruturado através dos “conceitos sensíveis” (Patton, 2002) definidos a partir dos tópicos importantes da educação, que foram levantados através da literatura da área, da observação de eventos das notícias lidas, e também a partir das principais categorias analíticas do Modelo de Coalizões de Defesa. Deste processo de categorização,

emergiram 4 categorias principais: Atores e posicionamentos; Recursos; Conflitos quanto aos elementos pedagógicos; Principais questões e desafios da educação.

4. ANÁLISES E RESULTADOS PRELIMINARES

4.1. Atores e Posicionamentos

Nesta categoria, os dados da pesquisa documental e da observação dos eventos e notícias apontam que mesmo com a existência de um *path dependence* para a formação desta reforma, os atores contrários à ela direcionam uma série de críticas ao modo como foi posta em vigor (por meio de Medida Provisóriaⁱⁱⁱ). Esta crítica, em particular, envolve ainda o apontamento de inconstitucionalidade da MP da Reforma, instrumentalizada com o envio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 5599 e 5604) ao Superior Tribunal Federal (STF). Cita-se na ADI 5.599 (2016) que a indicação de inconstitucionalidade da reforma deriva do fato de ser “cristalina a ausência do requisito constitucional da urgência” (p. 4).

Estes atores defendem também que muitas das propostas contidas na reforma não tocam em pontos principais que deveriam ser priorizados, como: a desigualdade estrutural socioeconômica e/ou regional encontrada na educação brasileira, ou os grandes problemas de falta de financiamento e falta de estrutura das instituições. Além disso, cita-se regularmente os óbices à implementação de uma série de proposições desta reforma no âmbito público, por conta da escassez de recursos e do sucateamento existente.

A maioria das leis do campo da educação levam anos para alcançarem consenso no momento de formulação, o que dá no mínimo tempo de atuação para a participação de todos os atores interessados na discussão. Como exemplo: a discussão da LDB de 1996 levou cerca de 8 anos, os Planos Nacionais de Educação promulgados em 2001 e 2014 levaram 3 anos sendo discutidos. Este tempo de discussão, por sua vez, torna o processo mais democrático e legítimo, dada a pluralidade de atores e demandas particulares que existem no Brasil, país com ampla dimensão e diferenças no aspecto territorial e cultural, e marcado por grandes níveis de desigualdades que precisam ser tratadas.

Estas críticas foram emitidas por grupos e atores partidários mais à esquerda no espectro político (PT, PSOL, PCdoB, etc.), associações de pesquisa importantes da área da educação (Anped, CENPEC e outros), por sindicatos de docentes e profissionais da educação, por movimentos sociais (Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio, Campanha e outros), por movimentos estudantis (UBES, UNE e outros) e por grupos de alunos que se mobilizaram contra a reforma no Brasil afora no curto momento de tramitação da lei. O último grupo de atores mencionado, teve atuação inovadora e importante no processo político, por via das mais de mil ocupações de escolas e universidades em todo o Brasil (Carrano, 2017).

Do outro lado, em defesa da reforma, o grupo de atores favoráveis é composto por diversas agências governamentais da área da educação (MEC, CNE, CONSED, UNDIME, etc.), partidos políticos (de centro, centro-direita e direita no espectro político, como MDB e DEM), institutos e fundações vinculados a grandes empresas que atuam diretamente ou não no campo da educação privada (Instituto Natura, Instituto Unibanco, Fundação Lehmann, entre outros), movimentos sociais (Todos Pela Educação).

Estes atores dão suporte à reforma argumentando que seu viés modernizante é urgente e necessário para o tratamento das condições negativas apresentadas por diferentes indicadores relativos ao ensino médio, como o índice de evasão escolar e a distorção idade-série. Na exposição de motivos da Reforma do Ensino Médio elaborada pelo Ministro da Educação à

época, Mendonça Filho, alguns destes elementos discursivos são apresentados (Exposição de Motivos da MP 746, 2016):

1. No 4º tópico do documento, salienta-se que os jovens “não veem sentido no que a escola ensina”. Esta afirmação é baseada numa pesquisa que tenta entender a opinião dos jovens de baixa renda de São Paulo sobre suas escolas de nível médio. Nesta pesquisa, os autores concluíram que os jovens “não gostam e não veem utilidade em muitas das disciplinas oferecidas” (TORRES et al., 2013, p. 7);
2. No 5º tópico, afirma-se que muitos jovens que deveriam estar cursando o ensino médio não o fazem, e os que estão apresentam ainda baixo rendimento educacional;
3. O tópico acima é ainda corroborado pelo 6º ponto, que afirma que apenas 58% dos jovens brasileiros estão no ensino médio com a idade devida (entre 15 e 17 anos); e também corroborado pelo 9º ponto, no qual informa-se que os resultados do SAEB (Sistema de Avaliação de Educação Básica), instrumento utilizado para avaliar a aprendizagem dos alunos do ensino médio, tiveram regressão no que tange aos conhecimentos em língua portuguesa (redução de 8% no desempenho de 2015 para 1995) e matemática (redução de 5,3% no desempenho de 2015 para 1995).

Quanto às carências da rede pública, estes atores afirmam que o governo federal será capaz de apoiar financeiramente os estados na implementação. No entanto, em contradição a esta afirmação, foi solicitado e aprovado recentemente ao Banco Mundial empréstimo de R\$ 250 milhões para dar suporte a implementação da reforma (Ministério contará com reforço, 2018). O repasse de recursos aos estados será baseado no critério de cumprimento dos resultados acordados no chamado “Programa para Resultados” entre o Governo Federal e o Banco Mundial.

4.2. Recursos

Os dados coletados da observação dos eventos e das notícias sobre o tema apontam que os principais recursos dentre a tipologia do Modelo de Coalizões de Defesa utilizados pelos atores que se posicionam de forma contrária à reforma condizem com as categorias de autoridade legal formal, mobilização e informação. Dentro destas categorias de recursos estão imbuídas potenciais capacidades que podem ser utilizadas pelos atores que os detêm. Como exemplo: as Ações de Inconstitucionalidade Direta enviadas ao STF, a formulação de emendas e os pedidos de voto em separado destas emendas são elementos imbricados com a categoria da autoridade legal formal que procuram atrasar ou barrar o andamento do processo de uma política pública que não condiz com o sistema de crenças de uma dada coalizão ou ator.

Quanto às outras duas categorias de recursos, a mobilização vincula-se principalmente as ocupações já citadas; e a informação se apresenta na forma de pesquisas, manifestos, debates e encontros que têm sido produzidos por pesquisadores e associações de pesquisa da área da educação em todo o Brasil.

Dos recursos utilizados pelos atores favoráveis à reforma, tem-se: a autoridade legal formal, a opinião pública, a informação e os recursos financeiros. No plano do primeiro grupo de recursos, cita-se principalmente o espaço que os atores inclinados à defesa desta reforma obtiveram após a assunção de Michel Temer no cargo de Presidente da República, após o impeachment da Presidenta eleita, Dilma Rousseff. Ao ocupar o cargo, o novo governo pôde capitalizar apoio político para impulsionar uma série de políticas correspondentes ao espectro ideológico de seu partido (MDB), dentre as quais cita-se: a Reforma Trabalhista, PEC do Teto, Lei da Terceirização e a própria Reforma do Ensino Médio.

A opinião pública foi um recurso que estes atores procuraram utilizar ao promoverem diversas propagandas em mídia televisiva, rádios e jornais, apontando a aprovação da reforma pelos brasileiros em pesquisa desenvolvida pelo Data Folha. Esta aprovação informada é contradita pelos 94% de rejeição da proposta obtidas em consulta pública do Senado no momento de tramitação do PLV 34/2016. A informação foi utilizada, como mencionado, nos principais argumentos dos atores pró-reforma e na elaboração de documentos que lhe dão base, como a exposição de motivos da MP 746/2016. Os recursos financeiros foram utilizados como base para indicar a capacidade do Estado para implementação da reforma.

4.3. Conflitos quanto aos Elementos Pedagógicos

No que tange ao arcabouço filosófico do ensino médio, corroborando com Melo (2016), constatou-se que há uma dualidade de propósitos centrais: de um lado defende-se o viés propedêutico relativo a formação do jovem para seguir os estudos no nível superior de ensino ou a formação para o mercado de trabalho, e de outro lado defende-se a formação crítica que dê base para que os jovens entendam e façam uso de sua cidadania da forma mais produtiva possível para si próprios e para a nação. Singer (1995) denomina, respectivamente, estas duas visões de educação como: “produtivista” e “civil democrática”.

Para materializar estes montantes ideológicos, os elementos pedagógicos são os recursos utilizados. No escopo da Lei da Reforma do Ensino Médio, um dos principais tópicos relativo a estes elementos é a Base Nacional Comum Curricular. Vê-se que no Plano Nacional de 2014 a ideia da criação de um documento elementar que determina diretrizes curriculares comuns para os diversos níveis de educação ganhou muito mais peso — mesmo que esta discussão tenha se iniciado desde a LDB de 1996. Esta proposta teve influência de determinadas dinâmicas internacionais de políticas para a educação, como exemplo o *Common Core* dos Estados Unidos, ou as experiências finlandesa e australiana (Macedo, 2016).

Além disso, não só o formato, mas também a estrutura e o conteúdo curricular seguem influenciados pelo arcabouço internacional. Os resultados obtidos no teste Pisa (avaliação de nível internacional utilizada para a medição do nível educacional de jovens de 15 anos através da aplicação de provas de Leitura, Matemática e Ciências), por exemplo, são sempre mencionados nas audiências públicas ou notícias sobre o tema do currículo brasileiro. A influência destas avaliações e comparações com outros países levam a proposições e focos curriculares para o novo ensino médio que passa por cima de outras leis.

Como exemplo: a Lei 11.684/2008, que promoveu a obrigatoriedade da inclusão das disciplinas Filosofia e Sociologia nos currículos do ensino médio tem sido deixada um pouco de lado das discussões da reforma (Lei 11.684, 2008). Isto é possível de ser notado já durante a tramitação, onde apenas no último momento de discussão no âmbito da Câmara dos Deputados é que foi votada em separado e aprovada uma emenda que definia a inclusão do seguinte parágrafo no artigo 3º: “A Base Nacional Comum Curricular referente ao ensino médio incluirá obrigatoriamente estudos e práticas de educação física, arte, sociologia e filosofia”.

4.4. Principais Questões e Desafios da Educação

A partir dos resultados vinculados à esta categoria de análise, verificou-se que havia um consenso entre os diferentes atores sobre a necessidade de mudanças no ensino médio. Esta necessidade tem relação com índices que apontam um alto grau de evasão escolar, baixos resultados dos estudantes nas avaliações educacionais, baixos níveis de infraestrutura, baixos

salários dos professores, etc. No entanto, cada grupo de atores estabelece uma hierarquia de prioridade diferente para os problemas identificados.

Os atores contrários à reforma dão destaque a duas questões problemáticas no que tange a Gestão Pública de recursos: os aspectos do financiamento e da infraestrutura das instituições públicas de ensino. Quanto ao primeiro, Pinto et al. (2011) citam como questão importante a reviravolta que este nível de ensino sofreu na década de 90, quando a demanda pela rede pública praticamente dobrou, tendo um crescimento de aproximadamente 1170% de 1971 até 2010. Ainda nesse âmbito, diversas críticas foram emitidas por pesquisadores sobre o PNE de 2001, pelo não atendimento das demandas da sociedade e pelos vetos realizados à trechos da lei que promoviam o aumento de recursos para a educação (Militão, 2011).

Ambos os estudos citados salientam também a incapacidade que os recursos do FUNDEB têm de manter a educação básica do âmbito público sozinhos. Em termos práticos de valores, Pinto et al. (2011) informam que para o desenvolvimento de um ensino médio integrado a formação profissional, seria necessário, em 2010, um custo de R\$ 5.700 por aluno e por ano, o dobro do que era praticado na média da época na rede estadual de ensino.

No aspecto da infraestrutura da rede estadual de ensino público, que atende majoritariamente ao ensino médio, Pinto et al. (2011) informam que, em 2010:

apenas 67% dos alunos matriculados na rede estadual estudavam em escolas com biblioteca, embora saibamos que a indicação da existência deste equipamento no Censo Escolar não signifique o seu efetivo funcionamento, ou a existência de um profissional habilitado para organizar o seu acervo. Com relação aos laboratórios de ciências, este índice era de apenas 43%; para quadra de esportes, 72%; para laboratório de informática e acesso à internet, a participação é superior a 90%. Este último indicador é positivo, mas o que a observação cotidiana das escolas mostra é que o uso da internet é apenas administrativo e os laboratórios de informática ficam geralmente fechados, com acesso restrito aos alunos, além da ausência crônica de manutenção. (p. 661).

No que tange ao aparato de gestão, cita-se o foco dado na última década ao desenvolvimento de uma educação pautada em resultados. 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. Os atores favoráveis argumentam que esta lógica tem potencial para gerar as mudanças necessárias.

Esta lógica sofre influências do modelo de gestão gerencial, sustentado pelos pressupostos neoliberais, o qual tem promovido alterações no aparato da gestão pública desde a década de 90 no Brasil (Paula, 2005). No campo da Educação, trabalhos importantes discutem este aspecto. Tripodi (2014) e (Soares, Darbilly, & Vieira, 2010) citam a racionalidade instrumental e o modelo “contratualista” que fundamentaram a relação entre poder público e servidores nos diversos setores, inclusive a educação, durante o Programa Choque de Gestão em Minas Gerais. Baldino e Freitas (2016) citam as ocupações de escolas por alunos em Goiás, de modo a barrar o avanço de um projeto estadual que visava a terceirização de uma fração das escolas públicas através de contratos com organizações sociais. Concorda-se com Baldino e Freitas (2016) que “a narrativa de que hoje os tempos são outros pretende “naturalizar” os tempos sombrios que temos vivido carentes de ética, de respeito às diferenças, de justiça, de igualdade, de democracia, de verdade, de cultura” (p. 903), etc.

Estas carências permitem a difusão de uma racionalidade que deixa de lado questões centrais. Muitos dos motivos apontados para os principais problemas do ensino médio no Brasil,

como distorção idade-série, evasão escolar e absenteísmo, destoam da realidade apresentada no contexto de certas regiões do país. Afirmar, por exemplo, que currículos antiquados são o principal fator de desinteresse dos jovens é renegar uma realidade onde estes mesmos jovens são muitas vezes impedidos de ir à escola por conta de intempéries, como tiroteios ao redor da escola ou de suas casas, falta de água nas escolas, necessidade de cuidar de irmãos pequenos enquanto os pais trabalham, necessidade de trabalhar para auxiliar no sustento de suas famílias, necessidade de percorrer distâncias imensas (que muitas vezes envolvem também formas perigosas ou difíceis de traslado), entre outros fatores.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz do referencial teórico do Modelo de Coalizões de Defesa e da dinâmica da educação brasileira apresentados, torna-se possível compreender de forma preliminar o quadro de configuração do processo político pelo qual a Reforma do Ensino Médio foi exarada, e também a participação dos atores envolvidos nesta conformação, além de suas crenças, posicionamentos e recursos utilizados.

O vigor da reforma dado por meio de Medida Provisória acabou por limitar o campo de debates prévio que poderia ajudar a moldá-la melhor às diversas realidades do ensino público nas variadas regiões do Brasil, muitas delas marcadas por grandes desigualdades e por escassez. Os atores envolvidos com o tema concordam com o fato de que mudanças eram necessárias no ensino médio, a fim de sanar as principais questões, como o alto índice de evasão escolar ou a distorção idade-série. No entanto, havia discordância na hierarquia de prioridades dos problemas e mesmo na forma de trata-los, diferenças estas que decorrem, por sua vez, das divergências entre os sistemas de crenças destes atores.

Como relatado, diversos instrumentos foram utilizados para tentar prorrogar ou impedir que esta reforma entrasse em vigor; muitos dos quais não obtiveram sucesso, devido ao grau de poder nas mãos dos atores favoráveis a ela e ao modo como ela foi posta em vigor. No entanto, ainda existe uma forte resistência à reforma, e é possível que outros instrumentos possam vir a ser utilizados durante sua implementação. O que corrobora com a visão de Sabatier e Weible (2007) sobre os tipos de estruturas de oportunidade dos grupos de atores envolvidos com determinadas políticas. Os autores assinalam que em países organizados por sistemas federalistas costumam haver muitos canais para a imposição de vetos ou demonstração de resistência a uma determinada política que esteja sendo discutida ou em fase de implementação.

O objetivo deste artigo foi fazer uma abordagem sobre a Reforma do Ensino Médio, seu contexto, características e fatores a ela relacionados a partir das categorias analíticas de mais destaque do arcabouço teórico do Modelo de Coalizões de Defesa. No entanto, como limitação do artigo, cita-se a divisão vetorial simplificada apresentada para o quadro de atores envolvidos com o processo político: atores contrários e favoráveis. É importante informar que esta é apenas uma divisão inicial que será melhor tipificada no momento de definição das coalizões, para a qual é necessário coletar e compreender melhor as crenças dos atores. Isto será realizado por meio de entrevistas em profundidade que estão sendo realizadas.

Incentiva-se também a produção de investigações do campo de políticas públicas na área da educação brasileira. Defende-se que estes estudos podem, de fato, auxiliar em futuras discussões, na mobilização de atores do campo, e também na formulação de políticas no futuro; fatores que cumprem o que Weiss (1977) define como a “função iluminadora” (*enlightenment function*) das pesquisas em ciências sociais (principalmente as do campo de políticas públicas).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.599. (2016). Brasília, DF.
- Agum, R., Riscado, P., & Meneses, M. (2015, Julho/Dezembro). Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. *Revista Agenda Política*, 3 (2), pp. 12-42.
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power. *American Science Review*, 56 (4).
- Baldino, J. M., & Freitas, F. S. de. (2016, Setembro/Dezembro). Movimento de Ocupação de Escolas Públicas. *Educativa*, 19 (1), pp. 902-926.
- Bauer, M. (2002). *Análise de conteúdo clássica*. In Bauer, M., & Gaskell, G. *Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som*. Petrópolis: Vozes. pp. 189-218.
- Capelari, M. G. M., Araújo, S. M. V. G., & Calmon, P. C. du P. (2015). Advocacy Coalition Framework: Um Balanço Das Pesquisas Nacionais. *Rev. Adm. Púb. e Gestão Social*, 7 (2).
- Carrano, P. (2017) *Um "novo" ensino médio é imposto aos jovens no Brasil*. Disponível: <http://www.anped.org.br/news/um-novo-ensino-medio-e-imposto-aos-jovens-no-brasil>
- Constituição da República Federativa do Brasil. (1988/2018). DO da União. Brasília, DF.
- Exposição de Motivos da MP 746*. (2016). Brasília, DF.
- Fonseca, F. (2016, Julho). A trama conflituosa das políticas públicas: Lógicas e projetos em disputa. *Cad. EBAPE.BR*, 14 (Edição Especial), pp. 406-417.
- Gil, A. C. (2008) *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6a ed.). São Paulo: Atlas.
- Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Ingold, K. (2017) *The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program*. In Weible, C. M.; Sabatier, P. A. (Eds.). *Theories of the Policy Process* (4a ed.). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Lei 11.684* (2008). DO da União. Brasília, DF.
- Lei 13.415*. (2017). DO da União. Brasília, DF.
- Macedo, E. (2016). Base Nacional Curricular Comum: a Falsa Oposição entre Conhecimento para Fazer Algo e Conhecimento Em Si. *Educação em Revista*, 32 (2), pp. 45-67.
- Medida Provisória 746*. (2016). DO da União. Brasília, DF.
- Melo, W. (2016). *As reformas do ensino médio: considerações históricas, educacionais e políticas*. Disponível: <http://contee.org.br/contee/index.php/2016/09/as-reformas-do-ensino-medio-consideracoes-historicas-educacionais-e-politicas>
- Militão, S. C. N., Militão, A. N., & Perboni, F. (2011). Do PNE/2001 ao Novo PNE (2011-2020): O Financiamento da Educação em Análise. In Anais do Congresso Nacional de Educação, Curitiba, Paraná, Brasil, 10.
- Ministério contará com reforço de US\$ 250 milhões do Bird para implementação do Novo Ensino Médio*. (2018, 17 de Abril). Brasília, DF.

- Palma Filho, J. C. (2005) *A Educação Brasileira no Período de 1930 a 1960: a Era Vargas*. In Palma Filho, J. C. (2005) *Pedagogia Cidadã. Cadernos de Formação. História da Educação* (3a ed.). São Paulo: Santa Clara Editora.
- Parecer nº 95*. (2016). Brasília, DF.
- Patton, M. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods* (3a ed.). California: SAGE.
- Paula, A. P. P. de (2005). Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. *RAE*, 45 (1), pp. 36-49.
- Pierce, J. J., Peterson, H. L., Jones, M. D., Garrard, S., & Vu, T. (2017, 15 de Fevereiro) There and Back Again: A Tale of the Advocacy Coalition Framework. *Policy Studies Journal*.
- Pinto, J. M. de R., Amaral, N. C., & Castro, J. A. de. (2011, Julho/Setembro). O Financiamento do Ensino Médio no Brasil: De uma Escola Boa para Poucos à Massificação Barata da Rede Pública. *Educ. Soc.*, 32 (116), pp. 639-665.
- Plano de Desenvolvimento da Educação, Decreto 6.094*. (2007). DO da União. Brasília, DF.
- Plano Nacional de Educação, Lei 10.172*. (2001). DO da União. Brasília, DF.
- Plano Nacional de Educação, Lei 13.005*. (2014). DO da União. Brasília, DF.
- Plano Plurianual, Lei 12.593*. (2012). DO da União. Brasília, DF.
- Plano Plurianual, Lei 13.249*. (2016). DO da União. Brasília, DF.
- Projeto de Lei 6.840*. (2013). DO da União. Brasília, DF.
- Projeto de Lei de Conversão 34*. (2016). Brasília, DF.
- Romanelli, O. de O. (1986) *História da Educação no Brasil (1930/1973)*. Petrópolis: Vozes.
- Sabatier, P. A. (1986) Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6 (1), pp. 21-48.
- Sabatier, P. A. (1987). Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: an advocacy coalition framework. *Knowledge*, 8 (4), pp. 649-692.
- Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5 (1), pp. 98-130.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007) *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*. In Sabatier, P. A. (Ed.). *Theories of the Policy Process* (2a ed.). Boulder, Colorado: Westview Press. pp. 189-222.
- Santos, R. R. dos. *Breve Histórico do Ensino Médio no Brasil*. (2010). Anais do Seminário Cultura e Política na Primeira República: Campanha Civilista na Bahia, Ilhéus, Bahia, Brasil.
- Sbicca, A. (2014). Heurísticas no Estudo das Decisões Econômicas: Contribuições de Herbert Simon, Daniel Kahneman e Amos Tversky. *Estud. Econ.*, 44 (3), pp. 579-603.

Sewell, G. C. (2005). *Actors, Coalitions, and the Framework Convention on Climate Change*. Unpublished dissertation, Massachusetts Institute of Technology.

Silva, J. S. da. (2012). *Relações de Força e Políticas Educacionais no Brasil: a Caixa de Pandora Brasileira*. Tese de Doutorado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, RJ, BR.

Singer, P. (1995). Poder, política e educação. *Rev. Bras. de Edu.*, 2 (1), pp. 5-15.

Soares, V. B., Darbilly, L. V. C., & Vieira, M. M. F. (2010). O Choque de Gestão em Minas Gerais: Uma Análise a Partir do Paradigma Multidimensional de Benno Sander. In *Anais do Encontro de Administração Pública e Governança*, Vitória, ES, Brasil.

Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 16, pp. 20-45.

Torres, H. da G., França, D.; Teixeira, J.; Camelo, R.; & Fusaro, E. (2013). *O que pensam os jovens de baixa renda sobre a escola*. São Paulo: CEBRAP e FVC.

Tripodi, M. do R. F. (2014). A instituição da agenda contratual na educação mineira: arquitetura de uma reforma. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, SP, BR.

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 de Doutorado, Universidade Federal de Uberlândia, MG, BR.

Weible, C. M., Sabatier, P. A., Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Henry, A. D., deLeon, P. (2011). A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue. *The Policy Studies Journal*, 39 (3), pp. 349-360.

Weible, C. M., Sabatier, P. A., McQueen, K. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal*, 37 (1), pp. 121-140.

Weiss, C. H. (1977). Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research. *Policy Analysis*, 3 (4), pp. 531-545.

NOTAS

ⁱ Conforme Fawcett, H. (2006). *Social Policy: Pensions*. In Peters, B. G.; Pierre, J. *Handbook of Public Policy*. London: SAGE. p. 193, o conceito de *path dependence*, deriva da literatura do neo-institucionalismo e diz respeito aos elementos de políticas anteriores que se refletem nas decisões governamentais do presente, isto é, ao fato de que escolhas tomadas no passado influenciam de forma modelar nas escolhas atuais.

ⁱⁱ Esta teoria defende a ideia de que a educação formal está relacionada com o desenvolvimento econômico no âmbito individual e coletivo. Segundo Saviani, D. (1994). *O trabalho como princípio educativo frente às novas tecnologias*. In Ferretti, C. J. et al. (Orgs.). *Novas tecnologias, trabalho e educação*. Petrópolis: Vozes, 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)” (p. 1).

ⁱⁱⁱ A Medida Provisória no Brasil é um instrumento legitimado pelo artigo 62 da Constituição/88 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., D. A. de. (2002). *Medidas Provisórias: O Poder Quase Absoluto*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.