

Políticas públicas como “atos interessados”: um diálogo entre Bourdieu e abordagens teóricas que dão destaque às crenças nas decisões políticas

JOSÉ MAURICIO AVILLA CARVALHO

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO (PUC-RIO)

LEONARDO VASCONCELOS CAVALIER DARBILLY

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (UFRRJ)

Agradecimento à órgão de fomento:

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Agradecemos também à UFRRJ e à PUC-Rio.

Políticas públicas como “atos interessados”: um diálogo entre Bourdieu e abordagens teóricas que dão destaque às crenças nas decisões políticas

*Por que a palavra interesse é de certo modo interessante?
Por que é importante questionar o interesse que os
agentes podem ter em fazer o que fazem?*
(BOURDIEU, 1997, p. 137).

1. INTRODUÇÃO

Política pública: como qualquer conceito, é fonte fértil para uma vasta gama de tentativas de definição. Nos termos deste estudo, políticas públicas estarão definidas como um conjunto de decisões e ações do governo que irão produzir efeitos específicos na vida dos cidadãos (SOUZA, 2006). Com base nessa definição, há então 4 dimensões essenciais dentro do conceito: (1) a dimensão dos atores, (2) a dimensão da decisão, (3) a dimensão dos resultados dela provenientes e (4) a dimensão dos afetados pelas decisões.

É certo que o processo político extrapola, na prática, qualquer tentativa de limitá-lo a dimensões teóricas específicas como estratégia de simplificar as análises, devido à dinâmica de relações complexas entre os elementos dessas várias camadas. Mas nesse estudo será tomado como foco principal a fronteira relacional entre a primeira e a segunda dimensão citadas no parágrafo anterior. Isto é, ele aborda sobre a dimensão dos atores (aqueles que tomam as decisões) e a dimensão de suas decisões.

Para Lasswell (1958), toda decisão tomada pelos governantes — e ressalta-se que mesmo as não tomadas¹ — respondem, ainda que implicitamente, à três questões básicas: (1) quem ganha o quê?; (2) como este ganho será obtido?; e (3) qual a importância dele? Tais questões estão diretamente imbricadas às ideias e crenças que informam os atores que detêm o poder decisório: elementos que, para uma série de abordagens teóricas sobre o campo, substanciam as decisões tomadas, servindo como guias e delimitadores analíticos para os atores.

Um dos principais pressupostos das abordagens que corroboram a importância das crenças e ideias dos atores no processo decisório é o de que os indivíduos são constituídos por uma racionalidade limitada (SIMON, 1959). Devido a esta limitação, de ordem cognitiva, os indivíduos organizam suas ações por meio da definição de heurísticas: regras e fórmulas criadas pelos indivíduos de modo a simplificar seu processo decisório. Estas regras simplificadoras podem ser traduzidas como as crenças, ideias e a visão do mundo dos indivíduos, que, limitados racionalmente e com habilidades cognitivas restritas, se baseiam nelas para tomarem, ou refletirem sobre, suas decisões.

No entanto, cabe uma série de questionamentos importantes, que este trabalho almeja responder em certo nível. De onde vêm estas crenças? São frutos de escolhas conscientes dos indivíduos para simplificar a necessidade de lidar com realidades complexas? No campo da construção e implementação de políticas públicas, qual seu papel no processo de decisões dos atores? Partindo da premissa de que indivíduos se alinham a outros por processos de interdependência, compondo grupos e sociedades (ELIAS, 1994), as crenças dos atores individuais e dos grupos dos quais fazem parte possuem similaridade? Além dessas, mais uma miríade de questões poderia ser também levantada, no entanto, as mencionadas bastam às reflexões que se procurará propor por meio deste ensaio.

Quanto à primeira e à segunda questões, estas procuram estabelecer pontos de comparação entre as abordagens que tratam sobre a influência de crenças e ideias sobre as decisões, e aquilo que Bourdieu chama de “ato interessado”, conforme será explorado adiante. As demais questões serão trabalhadas por um viés empírico, tomando como base a dinâmica que envolveu uma

recente política educacional brasileira: a Reforma do Ensino Médio. Tal política foi promulgada na Medida Provisória 746 de 2016 e sancionada definitivamente na Lei 13.415 em 2017. Serão tomadas as discussões feitas por Carvalho (2019), além de outros trabalhos.

Alguns elementos corroboram com a relevância que essa política tem como objeto de estudo para a compreensão das dinâmicas de decisões tomadas com base em crenças e em contextos de alto conflito. Seguem três desses elementos. O primeiro é pelo simples fato de ser uma política pública de cunho educacionalⁱⁱ (BRUNS; SCHNEIDER, 2016). O segundo tem relação com o contexto político do Brasil à época (pós-impeachment, alta polarização). O terceiro, com o contexto do campo de políticas para o ensino médio no Brasil: marcado por um alto grau de conflitos ideológicos (MELO, 2016).

Esses elementos deram à essa política uma configuração altamente conflituosa e polarizada, que acarretou na intensificação da necessidade de reafirmação das próprias crenças pelos atores. Nesse sentido, tal política se mostra como objeto de estudo relevante para a discussão e o diálogo entre o “interesse” e as crenças como importantes elementos influenciadores do processo de decisão dos atores sociais no campo das políticas públicas.

Nas seções que seguem, serão apresentadas as abordagens que dão destaque às crenças dos atores no processo de construção e implementação das políticas públicas (seção 2); a ideia de Bourdieu sobre “ato interessado” e como ela se articula à discussão das políticas públicas (seção 3); os conflitos que permearam a Reforma do Ensino Médio e as crenças dos atores no meio destes conflitos (seção 4); uma articulação analítica sobre as disputas no campo de discussão da Reforma a partir do diálogo entre as ideias de Bourdieu e as abordagens tratadas na seção 2 (seção 5); e as considerações finais, com reflexões de síntese sobre os elementos discutidos; além das referências bibliográficas utilizadas.

2. ABORDAGENS SOBRE O PAPEL DAS CRENÇAS DOS ATORES NO PROCESSO DE DECISÕES POLÍTICAS

A partir da década de 1980, diversos estudos sobre o aspecto cognitivo das decisões relativas às políticas públicas começaram a ser cada vez mais publicados no campo das ciências políticas (SUREL, 2011; SABATIER; SCHLAGER, 2000). É interessante apontar, antes de tudo, que esse processo ocorreu de forma transdisciplinar.

No campo das ciências sociais de modo geral, abordagens sobre a ação pública, destacando o papel das crenças e das ideias dos atores no processo de tomada de decisão no campo político começaram a pulular. Collins (2009) informa que tais abordagens partiam das novas discussões que emergiram entre os autores da tradição racional-utilitarista. Algumas dessas novas abordagens tomaram as crenças e ideias como elementos centrais na construção de teorias do processo político.

A transversalidade entre o campo da economia e o campo da psicologia, no âmbito das teorias que estudam as decisões e ações dos indivíduos, propiciaram parte importante dessas novas abordagens. O economista Herbert Simon foi um dos precursores de parte dessas relações multidisciplinares, e o responsável pela ideia da racionalidade limitada (COLLINS, 2009; SBICCA, 2014; SIMON, 1959). Suas proposições influenciaram com peso o campo da Administração, das Ciências Políticas etc.

Segundo suas reflexões, 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 agir para alcançá-las. Somado às suas limitações para o processamento de estímulos (informações e experiências), isso efetiva-se ainda mais como óbice ao desenvolvimento de uma “racionalidade plena”.

Por conta dessas limitações, os indivíduos organizam suas ações por meio da definição de heurísticas; isto é, “regras que simplificam a tomada de decisão” (SBICCA, 2014, p. 580). Estas regras simplificadoras podem ser traduzidas como as crenças e ideias dos indivíduos. Limitados racionalmente e com habilidades cognitivas restritas, os atores se baseariam em seus “sistemas de crenças”, individuais e coletivos, para tomarem ou refletirem sobre suas decisões.

O conceito de **sistema de crenças** parte de uma das teorias da ciência política que procuram desvendar o processo político por meio de análises que dão lugar de destaque à dimensão cognitiva dos atores: o *Advocacy Coalitions Framework*, ou Modelo de Coalizões de Defesa (SUREL, 2011; SABATIER; SCHLAGER, 2000; SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999). Este modelo teórico, desenvolvido na década de 1980 por Paul A. Sabatier e já discutido e revisado por vários outros autores, entende que o processo de decisão do campo das políticas públicas é permeado por teorias implícitas dos atores; e estas, por sua vez, estariam inteiramente baseadas nas crenças destes atores, devido às limitações de racionalidade que possuem. Além disso, o modelo entende que os atores individuais procuram formar grupos, ou coalizões, com outros que possuem crenças similares às suas, de modo a advogar pela defesa de seus interesses e de sua visão de mundo. Os sistemas de crenças seriam então o produto da compilação das crenças destes vários atores unidos numa coletividade dinâmica que os agrupa.

Para os autores do modelo, toda política pública seria, na prática, a tradução do sistema de crenças das coalizões de defesa que obtiveram sucesso nas disputas com as demais, através do uso de recursos de poder à sua disposição e do aproveitamento de janelas de oportunidade, suscitadas por eventos diversos que podem afetar a dinâmica dos sistemas políticos, como desastres naturais, escândalos de corrupção etc. Desta maneira, as crenças que os atores, em conjunto com os aliados de sua coalizão, procuram promulgar no âmbito de suas decisões de políticas públicas dão forma a teorias implícitas que corroboram tais decisões.

O Modelo de Coalizões de Defesa serve, então, como um grande exemplo de abordagem que dá enfoque às crenças e ideias dos atores que participam de decisões políticas como elementos de grande relevância. Nele, ainda, o sistema de crenças é pensado numa estrutura de três camadas, em que as crenças são divididas de acordo com a maior ou menor possibilidade de sofrerem alterações: o núcleo profundo, o político e o de crenças secundárias.

No primeiro, constam as ideias ontológicas dos atores da coalizão, suas concepções ideológicas mais internalizadas, e, portanto, as crenças de tipo mais estável. Como Fonseca (2017) retrata, são exemplos deste núcleo as crenças que determinam a orientação conservadora ou liberal dos atores perante determinadas pautas, a priorização da garantia do bem-estar no presente, ou no futuro etc. Como esses elementos não são facilmente influenciáveis pelo aprendizadoⁱⁱⁱ dos atores, a tendência é de que se mantenham estáveis por longos períodos.

No núcleo político, se concentram as crenças que possuem relação direta com as visões sobre o tema de política pública que os atores e as coalizões observadas se debruçam, isto é, o subsistema de políticas^{iv}. Para Fonseca (2017), as crenças desse núcleo possuem também bastante resistência a mudanças, todavia tendem a ser mais flexíveis do que as crenças do núcleo profundo. Em seu espaço, se manifestam as preferências por diferentes soluções para os problemas identificados dentro do subsistema, e neste íterim estas crenças abordam também a forma que os atores assimilam o que definem como problemas e a gravidade de cada um.

Neste núcleo, segundo o modelo, estão presentes as crenças que de fato são compartilhadas entre os atores no processo de comunhão de visões de mundo, para a validação da formação de uma coalizão de defesa entre eles. Por conta disso, o modelo informa que as crenças do núcleo político funcionam como uma “cola” entre os atores (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999).

E, por último, na esfera das crenças secundárias, situam-se as ideias dos atores sobre a relação entre a gravidade percebida do problema ou a importância relativa de vários fatores

causais e locais/territórios específicos onde as políticas serão implementadas. Nesse contexto, algumas destas crenças se manifestam, por exemplo, como preferências políticas em relação a regulamentos desejáveis ou alocações orçamentárias (idem), favorecendo através das decisões tomadas algumas determinadas regiões. Cabe ressaltar que há uma certa dificuldade, no aspecto metodológico, em dividir as crenças do núcleo político e as crenças do núcleo de aspectos secundários, portanto, em Jenkins-Smith et al. (2014) e Jenkins-Smith et al. (2017), os autores admitem a possibilidade de uma perspectiva integrada entre os núcleos.

Por via da exposição destes elementos teóricos, buscou-se demonstrar como uma das teorias de análise de políticas públicas trabalha com o destacamento dos aspectos cognitivos que permeiam a decisão dos atores. Em seguida, se procurará discutir um pouco sobre algumas das reflexões produzidas por Bourdieu sobre a ideia de “ato interessado”, além de introduzir os aspectos nos quais sua visão se relaciona ao campo da política de Reforma do Ensino Médio.

3. POLÍTICA PÚBLICA COMO “ATO INTERESSADO” EM BOURDIEU

Para Bourdieu (1997), agentes sociais são intrinsecamente imbuídos de uma essência dual, entre um determinado tipo de racionalidade que esquematiza suas ações no mundo e uma série de impulsos, ou disposições, que, de alguma forma, acionam tipos diferentes de práticas. Deste modo, consciente e inconsciente, reflexão e inflexão, aspiração e inspiração são elementos relacionados que acarretam nas atitudes que os indivíduos tomam no mundo.

Um dos principais conceitos desenvolvidos por Bourdieu é o de campo. Segundo Anheier, Gerhards e Romo (1995), o posicionamento dos atores dentro de um campo, espaço social, ou topografia se dá de acordo com características econômicas, sociais e culturais. A topografia, em outras palavras, “é assim construída de forma que os agentes que ocupam posições similares ou vizinhas são colocados em condições similares e sujeitos a condicionamentos similares” (BOURDIEU, 1989, p. 17). Pode-se afirmar que os diversos agentes inseridos em um determinado campo ocupam posições diferentes dentro dele, mas que também esse campo permite o fato de mais de um agente ocupar a mesma ou uma parecida posição pelo fato deles possuírem características ou recursos também similares.

Bourdieu (2002, p. 101) afirma que um agente é “a unidade escondida sob a diversidade e multiplicidade de um conjunto de práticas realizadas em campos governados por diferentes lógicas e conseqüentemente incluindo diferentes formas de realização”. Essa definição considera, portanto, os agentes como unidades caracterizadas pelas diferentes práticas que realizam e que estão localizados dentro de campos que diferem entre si. Bourdieu (1992, p. 107) afirma que o objeto das ciências sociais não são os indivíduos, mas são eles que constituem o campo, e, portanto, não são puramente uma ilusão, mas “existem como *agentes* - e não como indivíduos biológicos, atores ou sujeitos – que são socialmente constituídos como ativos e que agem no campo (...) pelo fato de possuírem as propriedades necessárias”. A posição que os agentes assumirão em um determinado campo, dessa forma, dependerá dessas propriedades mencionadas acima, as quais Bourdieu atribui o nome de capitais.

Há diversos tipos de capitais, identificados por Bourdieu, os quais são distribuídos em um determinado espaço social de maneira desigual, e que por isso são objetos de disputa por parte dos agentes lá inseridos. Dentre eles, pode-se mencionar o capital econômico, o capital cultural, o capital social e o simbólico, sendo que este último pode assumir a forma de qualquer outro tipo de capital (seja ele físico, econômico, social ou cultural) desde que este seja percebido, reconhecido e valorizado pelos agentes sociais inseridos no campo (BOURDIEU, 2004).

O capital apenas existe e funciona em relação a um campo, conferindo ele um poder sobre o campo, “sobre os instrumentos de produção ou reprodução materializados ou incorporados cuja distribuição constitui a própria estrutura do campo, e sobre as regularidades e as regras que

definem o funcionamento usual do campo, e assim, sobre os benefícios engendrados nesse campo” (BOURDIEU, 1992, p. 101). Uma vez que o campo constitui-se em um espaço de relações objetivas e de lutas, os agentes que ocupam diferentes posições nessa estrutura procuram de forma individual ou coletiva resguardar ou mudar de posição, e impor, por meio da utilização de estratégias relativas às próprias posições por ele ocupadas, “o princípio da hierarquização mais favorável a seus próprios produtos” (idem).

A ação que os agentes colocam em prática dentro de um campo, porém, ocorrem sob determinadas condições as quais Bourdieu chama de *habitus*, e que são fundamentais para a compreensão de sua teoria. Pode-se afirmar que o *habitus* orienta a ação de todos os indivíduos dentro de um espaço social, bem como seus gostos e formas de avaliar as situações que surgem perante eles. É por essa razão que Bourdieu (2002, p. 438) diz que o *habitus* “define a relação à posição ocupada sincronicamente e, conseqüentemente, as posições práticas ou explícitas tomadas vis-à-vis ao mundo social”.

Já com relação ao conceito de racionalidade dos agentes, faz-se importante a compreensão de que, para o autor, este não está relacionado à ideia de que os agentes executam cálculos prévios às suas decisões visando maximizar “ganhos” — como se um sentido universal de ganho pudesse mesmo ser cunhado —, como a prerrogativa da ação racional presente na economia clássica. Para ele, a “razão” por trás das decisões dos agentes deriva mais das análises posteriores, por meio das quais se procura dar coerência a uma série de ações, que, em verdade, podem nem mesmo ter sido tomadas de forma conscientemente coerentes. O que há de se postular, conforme diversos estudos das ciências sociais apontam, é que os atos não são **gratuitos**; isto é, arbitrários, sem motivações, sem relevância, desvairados etc.

A noção de gratuito, para Bourdieu (1997), pode ser compreendida por um sentido econômico inerente, pelo qual pode-se entender que atos desse tipo seriam aqueles que se desvinculam de fins lucrativos, ou seja, fins pelos quais o capital dos indivíduos é maximizado. E daí também, derivaria a conduta de estabelecer uma razão às séries de ações dos agentes — ações economicamente reflexivas. No entanto, a ideia de interesse para o autor, deve ser pensada além.

Tomando do conceito de *illusio*, que para ele pode ser entendido como a condição de um indivíduo que está preso ao/pelo/no jogo, deriva que o “interesse” — por análise etimológica: “estar em” — atribuído a um indivíduo, ou ato, pode ser entendido como o desejo de participar, de estar presente em um jogo que merece ser jogado, e que os objetivos do jogo que o indivíduo se permite jogar devem ser alcançados. O ato “interessado” é, então, aquele que deriva do reconhecimento do jogo que se participa e dos objetivos a serem alcançados nesse jogo.

Para Bourdieu (1997), ainda que o jogo tenha, por característica, a tendência a ser esquecido enquanto jogo, passando a ser lido como dinâmica rotineira, a *illusio* estaria manifestada entre os agentes sociais dos mais diversos campos, gerando com isso uma relação participativa destes agentes com o(s) campo(s) em que atuam.

Em suas críticas às visões utilitaristas, principalmente aos aspectos que considera como reduções, o autor vai ainda mais além, passando a demonstrar como os objetivos e fins são frutos do campo e do jogo, e não das vontades dos atores. Esses objetivos são inscritos nos agentes, e correspondem aos seus *habitus*, e são manifestos nos seus *afazeres* (ou *a fazeres*), isto é, nas determinações de suas ações, que se deslocam da realidade presente e se subscrevem no porvir, visando à produção de futuros.

Partindo da ideia de que as políticas públicas são produtos de práticas de agentes sociais, e tomando essas reflexões de Bourdieu e os elementos teóricos discutidos na seção 2, propôs-se a seguinte premissa. Os atores que participam das decisões do campo de políticas públicas são possuidores de racionalidade limitada, devido à complexidade de suas realidades sociais, atuam

em seus campos como participantes de um jogo, visando à impreterível conduta de alcançar os futuros expostos como objetivos no “manual” deste jogo — para explorar a metáfora de Bourdieu —, através da execução de práticas derivadas de disposições inerentes (*habitus*, crenças etc.), que são, por um lado, frutos do próprio campo, e por outro, dos contextos sociais dos quais os indivíduos partem.

A partir dessa premissa, optou-se por tomar uma política pública do campo da educação de modo a procurar refletir sobre a dinâmica de decisões que envolvem a construção de políticas públicas e a imbricação do interesse e das crenças nesse meio. O campo da educação no Brasil foi tomado por conta da existência de um atavismo de embates e disputas ideológicas em seu interior (ROMANELLI, 1986; CARVALHO, 2019), que dão a ele uma característica de “jogo” muito peculiar entre os atores, onde conflitos tendem a pulular.

Dentro deste campo, tomou-se ainda uma política voltada para o nível médio de ensino, por suas particularidades historicamente constituídas. Como Melo (2016, [online]) aponta “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 no Brasil do que de outros níveis. As políticas educacionais após a redemocratização do Estado em 1988 intensificaram o foco que se tinha desde a Era Vargas (década de 1930) na universalização do ensino fundamental e na 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).

O resultado disso é que o ensino médio brasileiro se apresenta hoje como um subsistema de políticas vulnerável, a ser formatado com maior espaço pelas ideologias dos grupos que ascendem ao poder. Em muitos momentos, estas ideologias estão informadas por projetos políticos que não refletem sobre as desigualdades sociais e visam apenas à manutenção do *status quo* (CUNHA, 1980; 2017). Isso, somado à dicotomia e à divisão normalmente classista entre ensino profissionalizante e ensino propedêutico, dá ao ensino médio um grau significativo de peculiaridade de conflitos no termo das políticas educacionais desenvolvidas em seu escopo. Peculiaridade e vulnerabilidade aparentes no processo de discussão e promulgação da Reforma do Ensino Médio, que será discutida a seguir a partir dos referenciais aqui trabalhados.

4. CONFLITOS NA REFORMA DO ENSINO MÉDIO (2016/2017) NO BRASIL

Essa Reforma foi promulgada na MP 746/2016, publicada em setembro de 2016 (BRASIL, 2016a). Posteriormente, foi discutida por uma Comissão Mista, composta por deputados e senadores. Foram enviadas 568 emendas, das quais 148 foram acatadas pelo relator da comissão. A partir do 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. O PLV mencionado foi votado na Câmara e no Senado e aprovado, com cerca de 71% e 75% de votos positivos, respectivamente (BRASIL, 2017a). 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 (BRASIL, 2017b).

A Reforma do Ensino Médio promoveu alterações em diversas outras leis desde sua promulgação como MP. Alterou 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 instituía a língua espanhola como obrigatória no currículo do ensino médio.

Algumas das principais alterações que a reforma visa implementar são: ampliação da oferta de horário integral, através do aumento gradual da carga horária; inclusão de itinerários formativos, que somados à Base Nacional Comum Curricular do ensino médio, homologada apenas em final de 2018, formarão o currículo do chamado “novo ensino médio”; definição da língua inglesa como obrigatória; definição do ensino técnico como um dos itinerários formativos; e possibilidade de que indivíduos com notório saber ministrem conteúdos no itinerário do ensino técnico etc.

Conforme análises desenvolvidas em outros espaços (ver: CARVALHO, 2019), diante do contexto político ocasionado desde o ano de 2014, fomentado ainda mais no ano de 2016, no qual a Medida Provisória da Reforma foi promulgada, a partir do impeachment amplamente questionado da presidente Dilma Rousseff, a Reforma do Ensino Médio dividiu as coalizões de atores interessados em discutir sua pauta em dois polos: coalizão pró-reforma e coalizão antirreforma. Longe de querer dividir a realidade de forma dualista e simplista, a definição destas coalizões baseou-se na própria polarização política observada na realidade brasileira daquele momento, e pela característica das crenças e dos posicionamentos e da inflexibilidade expressas pelos próprios atores nas audiências públicas formadas para discutir sobre a política.

Fazendo uso do instrumento da medida provisória para colocar em vigor de imediato o conteúdo da Reforma e açodar sua tramitação, a coalizão pró-reforma obteve o sucesso esperado, garantindo a formulação de uma Lei condizente com suas crenças, propondo um conjunto de mudanças que se vincula diretamente aos *habitus* e crenças de seus atores.

Nas discussões das audiências públicas, a coalizão antirreforma aponta que algumas das proposições contidas na Reforma, principalmente pela pouca definição sobre os meios para a implementação da política (ambiguidade), tem a tendência de ampliar as desigualdades sociais. Para Lotta et al. (2019), a ambiguidade é às vezes utilizada como estratégia para reduzir o grau de conflito. No caso da Reforma, o alto grau de conflito entre os atores foi suscitado, principalmente, pelo fato de ela ter sido promulgada por meio de uma medida provisória^v. O efeito de redução do conflito a partir da produção de ambiguidade para o processo de implementação da Lei se dá no sentido do que Lotta et al. (2019, p. 3) explicam: “o aumento da ambiguidade dá espaços para reinterpretação das políticas, adequando-as ao seu contexto diverso. Mas gera, como consequência, variação dos resultados das políticas”.

Por conta da possibilidade desse “efeito secundário” é que a coalizão antirreforma criticava as proposições da Reforma: tomando às desigualdades de capacidades estatais dos diversos estados brasileiros como elemento de análise, seus temores se situavam na possibilidade de esta Reforma, por seu formato e características, além de não resolver, fomentar ainda mais as desigualdades educacionais.

Numa das audiências públicas, um dos atores levanta o seguinte questionamento, que ilustra esse temor de ampliação de desigualdades por meio da Reforma^{vi}:

[...] 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. 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? (NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS).

Cabe destacar que há também posicionamentos dos atores da coalizão pró-reforma no mesmo sentido, como o que segue de exemplo:

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. (NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS).

Isto posto, cabe destacar que ambos os grupos se importavam com os problemas presentes no ensino médio brasileiro, como o alto índice de evasão de alunos, de reprovação, baixas notas nas avaliações externas, como o Ideb e o PISA, com as desigualdades educacionais do contexto nacional, questões sobre o baixo nível de financiamento da educação, sucateamento das infraestruturas das instituições educacionais, desvalorização de professores etc. No entanto, atribuíam diferentes níveis de gravidade a cada um deles, e propunham caminhos de soluções diferentes a partir das crenças que referenciavam suas reflexões sobre a realidade social. O que salienta a diferença das crenças entre as coalizões, principalmente às relativas ao núcleo político (tomando o Modelo de Coalizões de Defesa).

O contexto de promulgação da medida provisória da Reforma é inerentemente conflituoso: foi o primeiro ato do novo governo que assumiu a Presidência, na figura de Michel Temer, após o polêmico impeachment da presidente Dilma Rousseff. No cargo, Temer pôde capitalizar esforços, e aproveitar a oportunidade de uma opinião pública remexida, para propor políticas públicas condizentes com seu montante ideológico. Como exemplo, podem ser citadas: a Lei da Terceirização, a Reforma Trabalhista, a Emenda Constitucional que estabeleceu um Teto para os Gastos Públicos (diminuindo investimentos para diversas áreas como a educação e a saúde), a própria Reforma do Ensino Médio, entre outras.

4.1. Sistemas de crenças das coalizões antirreforma e pró-reforma

Pode-se tomar as principais propostas e discursos dos atores das coalizões identificadas, a fim de decifrar as crenças e disposições que lhes orientam. Para este propósito, tomou-se da estrutura do sistema de crenças do Modelo de Coalizões de Defesa, com foco nas crenças do núcleo profundo, através de uma adaptação feita da operacionalização de Fonseca (2017). Deu-se foco ao núcleo profundo pelo fato de estarem presentes nele as crenças mais internalizadas e estáveis dos atores das coalizões.

Foram tomadas duas categorias para a produção das discussões: visão sobre a presença do Estado e visão sobre justiça distributiva (equidade). Quanto à primeira, a coalizão antirreforma possuía uma visão que apregoava com muito mais ênfase a presença do Estado e sua responsabilidade sobre a área da educação. Apesar de não negar essa responsabilidade, a coalizão pró-reforma assinalava uma proposta de relações em que o setor público se colocaria como quase dependente do setor privado, com foco nos Institutos e Fundações empresariais, para a efetivação da implementação dessa política.

Um trabalho interessante que discute o papel desses Institutos e Fundações na educação brasileira é o de Avelar e Ball (2019). Neste, os autores salientam que burocratas da administração pública em conjunção com organismos do mercado, e da “nova filantropia”, que muitas vezes possuem também relação direta com o mercado — como o caso de uma série de Institutos e Fundações que atuaram na discussão da Reforma do Ensino Médio —, constroem

novas formas de coordenação, com características de “relações mais flexíveis, assimétricas e heterárquicas” (*ibidem*, p. 72).

Quanto à segunda categoria do núcleo profundo tomada: conforme já abordado, ambas as coalizões entendem a importância da redução das desigualdades educacionais por meio da produção de novas políticas públicas. Entretanto, cabe refletir sobre certas contradições observadas entre a defesa de certos ideais pela coalizão pró-reforma e certas ações tomadas pelos atores que lhe compõe. Optou-se por dar destaque a três das contradições encontradas.

A primeira delas está na proposta de um Novo Ensino Médio, que, por conta das alterações que promulgou para serem implementadas, exigiria um extensivo e consolidado diagnóstico dos problemas e planejamento, além de aumento de investimentos para a ampliação dos cursos de ensino técnico, para a formação dos professores, ampliação do ensino médio em tempo integral etc. Entretanto, a Reforma do Ensino Médio, e os programas de incentivo que lhe seguiram, como o Programa de Ensino Médio em Tempo Integral, formulado inicialmente na Portaria 1145/2016 (MEC, 2016) e alterado pela Portaria 727/2017 (MEC, 2017), foram publicados de forma concomitante à diversas políticas de austeridade, como a PEC do Teto.

Este foi um ponto fortemente questionado nas audiências públicas, principalmente por atores da coalizão antirreforma, mas também por alguns atores da coalizão pró-reforma, como a fala abaixo de uma das audiências públicas ilustra:

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**. (NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS).

Uma segunda contradição está no fato da Reforma ter sido promulgada por meio de uma medida provisória com a prerrogativa de ser um tema de extrema urgência, enquanto, por outro lado, o que propunha estava amplamente baseado em uma Base Nacional Comum Curricular que só veio a ser homologada mais de 2 anos depois. Conforme Carvalho (2019, p. 59):

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.

Além disso, a urgência apregoada se contradiz com a ampla ambiguidade presente no teor do documento da MP 746/2016, utilizada como estratégia para a redução do nível de conflito (LOTTA, 2019). Deixou-se aos estados o peso quase inteiro de pensar nos instrumentos que serão utilizados e os modos pelos quais a implementação da política será realizada, ponto fortemente criticado pela coalizão antirreforma. Em tempos recente, quem teve de assumir a coordenação desses esforços foi uma organização da sociedade civil formada pelos Secretários Estaduais de Educação: o CONSED (Conselho Nacional de Sec. Estaduais de Educação). Que atua com grande apoio de uma série de Institutos e Fundações empresariais.

A terceira principal contradição que se decidiu apontar faz menção à maneira como a Reforma foi apresentada à opinião pública, como uma oportunidade para ganhar o interesse dos jovens para com o ensino médio, através da abertura da possibilidade de estes jovens escolherem os campos (itinerários formativos) que desejam focar durante seus estudos. A Lei divide os itinerários em cinco tipos: linguagens e suas tecnologias; matemática e suas tecnologias; ciências da natureza e suas tecnologias; ciências humanas e sociais aplicadas; e formação técnica e profissional.

No entanto, na MP 746/2016, e mesmo na Lei 13.415/2017, não há nenhuma determinação de que as instituições de ensino, públicas e/ou privadas, sejam obrigadas a oferecer todos os itinerários; o que garantiria de fato uma escolha aos alunos. Uma das emendas enviadas à MP 746/2016 demandava que esta obrigatoriedade fosse incluída na Lei, com a justificativa 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, 2016b, p. 51). Reafirmando a contradição aqui mencionada, o relator da Comissão Mista que discutiu a Reforma rejeitou essa emenda, afirmando 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. (*ibid.*).

Na impossibilidade de garantir que todos os sistemas de ensino poderão implementar esta Reforma com plenas capacidades, a coalizão antirreforma se colocava de forma contrária a ela. Do outro lado, o relator procurava se esquivar de que a inequidade e o sucateamento infraestrutural dos sistemas educacionais dos estados poderia impedir a implementação da Reforma. Segue um trecho de seus posicionamentos sobre esse ponto:

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. [...] **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.** (NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS AUDIÊNCIAS).

O fato de haver já uma discussão sobre um modelo de reforma para o ensino médio previamente instaurada no âmbito legislativo, figurando na tramitação do Projeto de Lei 6.840/2013, intensificava ainda mais as críticas à proposição desta Reforma por medida provisória. Este PL havia sido discutido com uma série de entidades contrárias^{vii} às propostas de sua primeira formatação. Estas discussões substanciaram um último substitutivo ao PL aprovado no final de 2014 pelo relator, antes de seu arquivamento.

Apesar do arquivamento, o CONSED entrou com mais peso nas disputas. Em 2016, após reuniões num Grupo de Trabalho organizado pela instituição, a organização entregou ao MEC uma proposta de substitutivo ao PL 6834/2013, 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).

Nesta discussão, ao contrário do que houve anteriormente na tramitação do PL, não houve uma participação pluralista e democrática, fazendo com que esse projeto de substitutivo não formal, que influenciou diretamente na produção da MP 746/2016, fosse nada mais que uma câmara de eco das crenças, ideias e disposições partícipes apenas dos sistemas de crenças dos atores que o formularam, e não de um amplo debate.

Discutidos estes diversos pontos, na próxima seção serão apresentadas algumas reflexões procurando estabelecer relações entre estas questões levantadas de forma ilustrativa e o diálogo anteriormente produzido entre as ideias de Pierre Bourdieu sobre os atos interessados e as ideias das abordagens sobre o papel das crenças na construção de políticas públicas.

5. O JOGO E OS JOGADORES NO CONTEXTO DO CAMPO DE DISCUSSÕES DA REFORMA DO ENSINO MÉDIO

A caracterização do campo relativo às políticas públicas para o ensino médio no Brasil indicou a presença de uma diversidade de agentes tais como o MEC, partidos políticos de situação e de oposição, institutos e fundações, sindicatos de professores e profissionais da educação, representações de estudantes etc. Tais agentes, conforme discutido anteriormente, possuíam interesses bastante diversos e, nesse sentido, uniram-se em torno de grupos ou coalizões com o intuito de exercer pressão sobre as discussões em torno da reforma em questão.

Além disso, fica evidente, com base na caracterização de tais grupos, que a origem e trajetória destes são bastante distintas entre si. Assim, enquanto os agentes pertencentes à coalizção pró-reforma possuem um viés mais alinhado com a perspectiva de educação voltada para a inserção no mercado, os agentes pertencentes à coalizção contrária à reforma possuem uma visão mais atrelada à maior presença do Estado no campo e uma menor influência do setor privado nos rumos das políticas públicas de educação. Dessa forma, tem-se um campo substantivamente marcado pelo enorme grau de conflito entre agentes com distintos recursos de poder e cujas práticas ou ações são orientadas por *habitus* distintos.

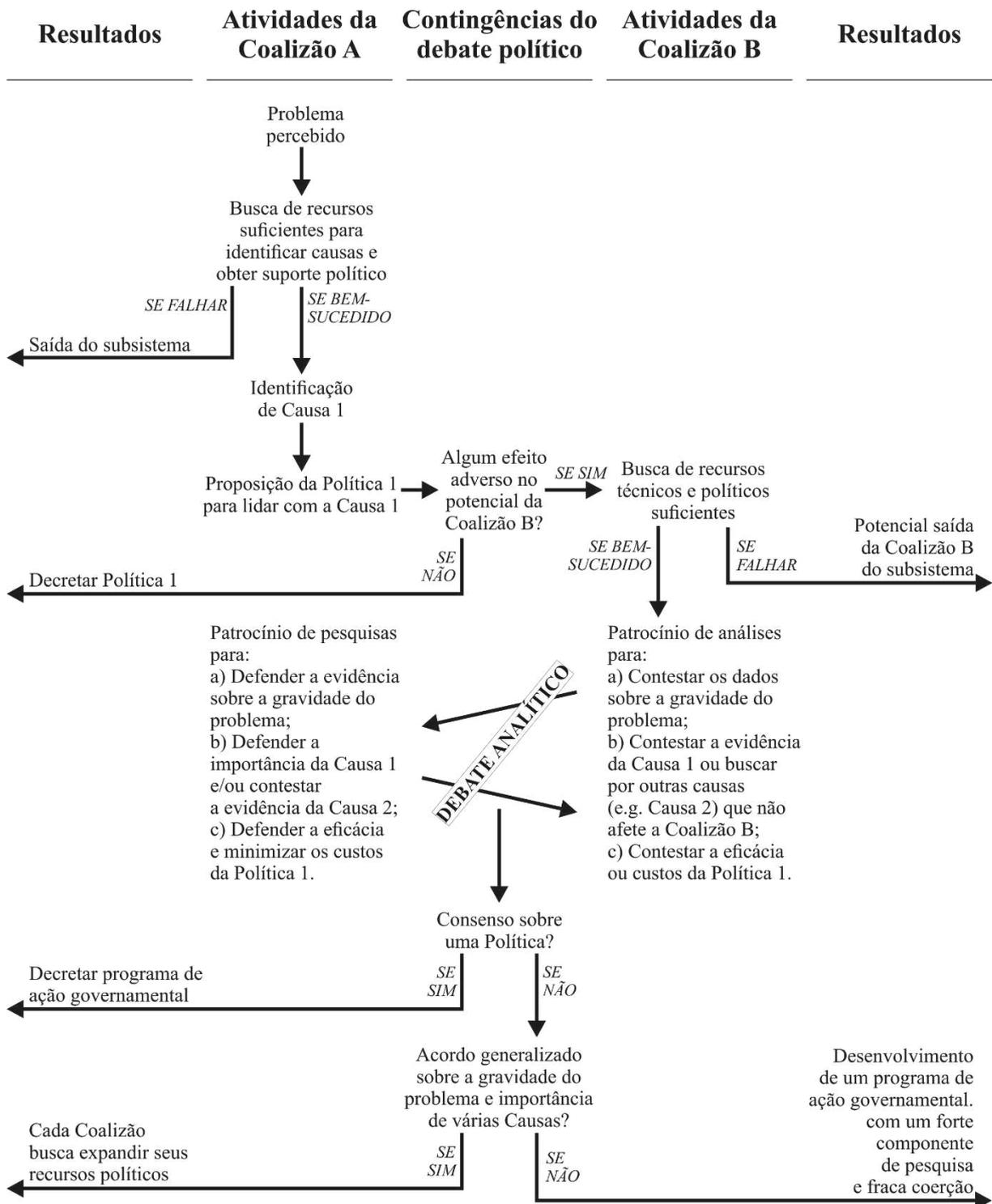
Através dos elementos apresentados anteriormente, fica claro que a coalizção pró-reforma, que formulou e deu suporte à MP 746/2016, apesar de entender o peso da produção de uma política pública para a educação brasileira, cedeu a um complexo ideológico para garantir a produção de uma Lei da forma mais rápida possível, procurando evitar pontos de veto que poderiam dissipar suas propostas e desviá-las da coerência com seu sistema de crenças.

Esse processo açodado, por conta do alto grau de conflito que suscitou, somado a um contexto de polarização já existente no contexto político do Brasil, direcionou as decisões da coalizção pró-reforma num sentido de garantir a manutenção da ambiguidade, advinda do texto da medida provisória. Desta forma, após as discussões nas audiências públicas da Comissão Mista e as votações nas câmaras legislativas, espaços nos quais foram produzidas pouquíssimas mudanças no texto (tão poucas que chega a ser irrelevante citá-las), a Reforma do Ensino Médio foi aprovada em definitivo na Lei 13.415/2017.

Evocando as ideias de Bourdieu sobre o sentido de “ato interessado” como um ato de agentes que fazem parte de um jogo no interior de um determinado campo, e por isso atuam na realidade social de forma a cumprir os objetivos determinados por este, somadas à relevância das crenças nas decisões de políticas públicas e as premissas das abordagens que apresentam essa relevância, pode-se analisar as ações de ambas as coalizções dentro da Reforma do Ensino Médio. Apresenta-se na Figura 1, um esquema de interações entre as coalizções de defesa que atuaram no campo, de forma a ilustrar a dinâmica entre elas e discutir sobre suas crenças, procurando refletir sobre a essência de suas ações.

Como é possível ver na Figura 1, a promulgação da MP 746/2016 foi precedida pela contextualização da Lei a partir de uma trajetória prévia de discussões e de outras leis que estavam sendo discutidas em momentos anteriores, ou em vigor, no caso do Plano Nacional de 2014, e de políticas estaduais para o ensino médio com similaridade com o que a Reforma dispunha em seu texto. Pela leitura desta trajetória, a coalizção pró-reforma desenvolveu o entendimento de que, no caminho de reverter os números apresentados pelos indicadores, mudanças eram necessárias para “atrair os jovens”.

Figura 1 – Esquema de interação entre as coalizões na discussão da Reforma



Fonte: Carvalho (2019).

Mudanças muito influenciadas por uma visão eurocêntrica e que reforça uma certa colonialidade, ao tomar-se como referência políticas implementadas em países como Finlândia, Alemanha, Nova Zelândia, Estados Unidos etc. A participação de organismos internacionais que apregoam uma formatação política global aos países, principalmente os que estão na categoria “em desenvolvimento”, como o Brasil, reflete e fomenta esta visão. Como exemplo,

pode ser citado o empréstimo de R\$ 250 milhões obtido junto ao Banco Mundial (Bird) em 2018 pelo Brasil para financiar a implementação da Reforma (MEC, 2018).

A crença de que essa Reforma possuía extrema urgência serviu como base para sua promulgação por meio de uma medida provisória por atores da coalizão pró-reforma. Isto também pode ser preconizado como uma “regra do jogo”, do qual os atores se entendiam como integrantes (*illusio*), que guiou suas ações e estratégias.

Outra das regras é a que determinava que atos de resistência deveriam ser realizados pelos atores da coalizão antirreforma, no sentido de garantir a produção de vetos à MP 746/2016. Estes atos ocorreram no formato de ocupações de milhares de escolas e universidades no Brasil afora (CARRANO, 2016), promovidas principalmente por estudantes; protestos nas ruas (MELLO, 2016); um grande número de emendas enviadas, em sua maioria, por parlamentares alinhados com o sistema de crenças da coalizão antirreforma¹; envio de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI 5599 e 5604), que questionavam junto ao Superior Tribunal Federal a constitucionalidade da proposta da MP e a prerrogativa de que havia de fato urgência para sua proposição através desse instrumento legislativo etc.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, como o sistema de crenças da coalizão pró-reforma prevaleceu, suportado pelo contexto da época — pós-impeachment, de fragilização da capacidade de articulação de instituições e grupos com ideologias similares ao governo anterior, de polarização e manipulação da opinião pública por meio de uma proposta heroica para resolver os problemas do país —, a Reforma foi promulgada na Lei 13.415/2017 tal qual formulada na MP 746/2016.

As dinâmicas relacionadas à construção dessa política deram ao campo o formato de arena onde as diferentes crenças e “interesses” — no sentido bourdieusiano — dos atores que dela participam formam uma “trama conflituosa” (FONSECA, 2016). Nesta trama, estes atores buscavam que sua compreensão do mundo fosse aceita como a legítima explanação da realidade, e que suas propostas, baseadas em seus sistemas de crenças, fossem acatadas para a resolução dos problemas que diziam existir e definiam como mais graves.

A admissão de estar em um jogo pelos atores e a fundamentação de suas ações em suas crenças conversam entre si. De modo que os atos exercidos dentro do campo da construção das políticas públicas possam ser indicados como plenamente “interessados”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANHEIER, H. K.; GERHARDS, J.; ROMO, F. P. Forms of Capital and Social Structure in Cultural Fields: Examining Bourdieu's Social Topography. **The American Journal of Sociology**, v. 100, n. 4, p. 859-903, 1995.

AVELAR, M.; BALL, S. Mapping new philanthropy and the heterarchical state: The Mobilization for the National Learning Standards in Brazil. **International Journal of Educational Development**, n. 64, p. 65-73, jan., 2019.

BACHRACH; BARATZ. Two Faces of Power. **American Science Review**, v. 56, n. 4, 1962.

BOURDIEU, P. Social space and symbolic power. **Sociological Theory**, v. 7, n. 1, p. 14-25, 1989.

¹ Conforme Carvalho (2019), tomando a classificação de espectros políticos dos partidos de Maciel et al. (2017), 74% das emendas foram enviadas por partidos de esquerda e centro-esquerda, que contavam com parlamentares mais, ou inteiramente, alinhados com as crenças da coalizão antirreforma.

_____. The purpose of reflexive sociology: the Chicago workshop. In: _____; WACQUANT, L. J. D. An invitation to reflexive sociology. Chicago: Chicago University Press, 1992. p. 61-215.

_____. **É possível um ato desinteressado?** IN: _____. *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. Tradução por Mariza Corrêa. Campinas: Papyrus, 1997. p. 137-156.

_____. *Distinction: a social critique of the judgement of taste*. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

_____. **Razões Práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papyrus, 2004.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 59**, de 11 de novembro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 de nov. de 2009.

_____. **Medida Provisória nº 746**, de 22 de setembro de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Edição Extra, p. 1, 23 de setembro de 2016. Seção I. 2016a.

_____. **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. 2016b. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y2n3z3pv>>. Acesso em: dezembro 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, nº 35, p. 1-3, 17 de fev. de 2017. Seção I, parte 1. 2017b.

CARRANO, P. **MP do Ensino Médio e Ocupações – Análises, Entrevistas, Reportagens, Manifestos, Documentos**. 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yxlvtsry>>. Acesso em: janeiro de 2018.

CARVALHO, J. M. A. **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**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Seropédica: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2019.

COLLINS, R. **Quatro Tradições Sociológicas**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2009.

CONSED. **Consed entrega substitutivos do PL 6840 ao MEC**. CONSED, 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yy7tqlx>>. Acesso em: fev. de 2019.

CUNHA, L. A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1980.

_____. Ensino Médio: Atalho para o Passado. **Educ. e Soc.**, Campinas, v. 38, n. 139, p.373-384, abr.-jun., 2017.

ELIAS, N. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

FONSECA, F. 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, M .C. **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.

JENKINS-SMITH, H. C.; NOHRSTEDT, D.; WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. 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, D.; WEIBLE, C. M.; INGOLD, K. **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.

LASWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How.** Cleveland: Meridian Books, 1958.

LOTTA, G.; BAUER, M.; ROJAS, C.; JOBIM, R. **Efeito de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: análise do caso da Reforma do Ensino Médio no Brasil.** IN: Encontro Nacional de Administração Pública da Anpad, 8, Fortaleza, maio, 2019. *Anais...EnAPG*, UNIFOR, Fortaleza: 2019. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y6zr683l>>. Acesso em: junho de 2019.

MACIEL, A. P. B.; ALARCON, A. de O.; GIMENES, É. R. Partidos Políticos e Espectro Ideológico: Parlamentares, Especialistas, Esquerda e Direita no Brasil. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 8, n. 3, 2017.

MEC. **Portaria 1145**, de 10 de outubro de 2016. **Diário Oficial da União**, n. 196, Brasília, DF, 11 de out. de 2016.

_____. **Portaria 727**, de 13 de junho de 2017. **Diário Oficial da União**, n. 113, Brasília, 14 de jun. de 2017. 2017a.

_____. Ministério contará com reforço de US\$ 250 milhões do Bird para implementação do Novo Ensino Médio. **Portal do MEC**, 17 de abril de 2018. Disponível em: <<http://tinyurl.com/yxr2rx fz>>. Acesso em: junho de 2019.

MELLO, D. Estudantes protestam contra reforma do ensino médio, no centro de São Paulo. **Agência Brasil**, Brasília, 18 de out. de 2016. Disponível em: <<http://tinyurl.com/y3h32ts7>>. Acesso em: dez. de 2018.

MELO, W. **As reformas do ensino médio: considerações históricas, educacionais e políticas.** Publicado em: 26 de junho de 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y6pvvtb4>>. Acesso em: janeiro de 2018.

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.

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, O. de O. **História da Educação no Brasil (1930/1973).** Petrópolis: Vozes, 1986.

SABATIER, P. A.; SCHLAGER, E. Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines. **Revue française de science politique**, ano 50, n. 2, p. 209-234, 2000.

_____; JENKINS-SMITH, H. C. **The Advocacy Coalition Framework: An Assessment.** IN: SABATIER, P. A. (ed.) *Theories of the Policy Process*. 1. ed. Boulder, CO: Westview Press, 1999. p. 117-166.

SBICCA, A. 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.

SIMON, H. A. Theories of decision-making in economics and behavioral science. **American Economic Review**, n. 49, v. 3, p. 253-283, 1959.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20-45, 2006.

SUREL, Y. The role of cognitive and normative frames in policy-making. **Journal of European Public Policy**, v. 7, n. 4, p. 495-512, 2000.

ⁱ Para Bachrach e Baratz (1962), a isenção de tomar uma decisão é também um tipo de decisão política.

ⁱⁱ Para Bruns e Schneider (2016, p. 2), algumas “características fazem as reformas educacionais diferentes das de outras áreas: 1) ubiquidade e poder dos sindicatos docentes; 2) opacidade da sala de aula e consequentes dificuldades em monitorar performance e reforma; e 3) os resultados das reformas emergem em longo prazo”.

ⁱⁱⁱ No MCD, o aprendizado é uma categoria bastante trabalhada. É por meio dele que as crenças são repensadas e que os sistemas de crenças das coalizões sofrem alterações, ocasionando em mudanças na composição das próprias coalizões, e consequentemente, nas decisões a serem tomadas e nas políticas públicas em vigor (*policy change*).

^{iv} Exemplos: educação, saúde, assistência social, meio-ambiente. Os subsistemas são, assim, campos sobre temas específicos que demandam agendas e políticas públicas específicas, e onde atores e coalizões específicas atuam.

^v As críticas quanto à Reforma ter sido promulgada por meio de MP se alinham ao fato de que, além de acelerar a tramitação, este instrumento produz alterações imediatas após sua promulgação, reduzindo o tempo disponível para o amplo debate. A Reforma durou cerca de 2 meses de discussão e 5 de tramitação, entre sua promulgação como a MP 746 em set. de 2016 e sua sanção na Lei 13.415 em fev. de 2017. Se comparada, *e.g.*, com a LDB de 1996, tem-se uma grande disparidade do tempo de debates: esta última levou cerca de 8 anos de discussão. Os PNEs de 2001 e de 2014, *e.g.*, levaram cerca de 3 anos em debate entre os atores políticos.

^{vi} Os grifos em negrito em todas as citações diretas são nossos. Foram utilizados como ferramenta para dar destaque a determinados pontos das citações escolhidas.

^{vii} Anped, CNTE, Campanha etc., que se articularam e atuaram em conjunto através de um grupo denominado de Movimento Nacional pelo Ensino Médio e, mais tarde, de Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio.