

## **Análise de políticas públicas de educação: a importância das narrativas**

Marisa Ribeiro Teixeira Duarte  
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG  
mmduarte@fae.ufmg.br

Rosimar de Fátima Oliveira  
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG  
rosimarfoliveira@gmail.com

**Resumo:** Este artigo analisa a formulação de políticas de educação em contextos de mobilização e organização de diferentes tipos de fóruns (arenas não eleitorais) com o objetivo de intervir no processo legislativo. A pesquisa sintetizou diferentes abordagens teóricas que orientam análises das políticas públicas e as relacionou com a sociologia da ação pública. Em segundo movimento, aportou empiria para demonstrar como, nos [poucos] períodos onde arenas não eleitorais foram associadas ao funcionamento das instituições clássicas da democracia, ocorreram processos decisórios mais participativos nos legislativos. O estudo concluiu sobre a importância das narrativas de políticas públicas na construção de arenas não eleitorais, de coalizões governamentais e de defesa.

**Palavras chave:** Análise de políticas públicas de educação. Coalizões de defesa. Coalizões governamentais. Narrativas de políticas públicas

### **Análisis de políticas públicas de la educación: la importancia de las narrativas**

**Resumen:** Este artículo analiza la formulación de políticas públicas de educación en contextos de movilización y organización de diferentes tipos de foros (arenas no electorales) con el objetivo de intervenir en el proceso legislativo. La investigación sintetizó diferentes abordajes teóricos que orientan el análisis de las políticas públicas y las relacionó con la sociología de la acción pública. En segundo lugar, aportó empiria para demostrar como, en los [pocos] períodos donde las arenas no electorales fueron asociadas al funcionamiento de las instituciones clásicas de la democracia, ocurrieron procesos decisorios más participativos en los legislativos. El estudio concluye sobre la importancia de las narrativas de políticas públicas en la construcción de arenas no electorales, de coaliciones gubernamentales y de defensa.

**Palabras clave:** Análisis de políticas públicas de educación. Coaliciones de defensa. Coaliciones gubernamentales. Narrativas de políticas públicas.

### **Analyses of education public action, the importance of narratives**

**Abstract:** This paper analyses policy making of education towards the mobilization and organization of different types of forum (non-electoral arenas); with the intention of intervene at the legislative procedures. The research was synthesized to different theoretical approaches that directed the analyses of public policies and associated them to the public action of sociology. Furthermore, by taking empirical inputs from the revision of the literature in order to demonstrate how, in the [short] periods where non-electoral arenas were associated to the operative of democracy classic institutions. The study concluded

that narratives of education policy to organize non-electoral arenas, government coalitions and advocacy coalitions are important.

**Keywords:** Analysis of public policies of education. Advocacy coalitions. Government coalitions. Narratives of public policies.

## Introdução

A elaboração deste artigo iniciou um ano após o golpe parlamentar contra o eleitor-soberano, que destituiu presidenta eleita. Neste intervalo, o *modus operandi* das elites políticas brasileiras, no executivo, legislativo e judiciário, foi exposto pelo espetáculo midiático, demonstrando como ocorre a distribuição de recursos políticos (DAHL, 2005) no país. Em poliarquias, governos podem ser mais ou menos responsivos com demandas por igualdade e os recursos políticos de coerção limitados por constrangimentos legais e constitucionais. A estratégia das elites políticas de reformar pelo alto, adotada no Brasil e em outros países latino-americanos, tem por objetivo conciliar regimes poliárquicos com desigualdades extremas e, para este fim, estabelecer relações “harmônicas” entre os executivos e os legislativos, financiadas pelo erário. Tal estratégia estimula coalizões governamentais<sup>1</sup> incapazes e desinteressadas em lidar com os problemas centrais decorrentes das múltiplas iniquidades sociais, o que requereu um esforço expressivo de construção do discurso em torno das razões do “*impeachment*”

Neste contexto, este estudo expõe processos de construção de agendas em torno de políticas públicas de educação, com foco nos estilos – *modus operandi* - de fazer políticas presentes nos períodos de governos mais inclusivos à participação e/ou capazes de formar coalizões multipartidárias. Em períodos mais participativos, a escuta parlamentar dos atores sociais organizados, por meio de debates públicos diverso, possibilitou a formulação de novos dispositivos normativos, procedimentos, instrumentos e/ou arenas não eleitorais, que influenciaram processos promotores de maior reflexividade deliberativa com consequências para períodos posteriores. Essas poucas alterações sofrem, por sua vez, ameaças nos períodos de ruptura autoritária.

O texto constitucional brasileiro prevê a apresentação de proposições legislativas por iniciativa popular tanto no âmbito federal (BRASIL, 1988, art.14, inc. III, art. 26, §4º), quanto no dos estados e municípios (BRASIL, 1988, art. 29, inc. VIII e art. 61, §2º). Esse dispositivo orientador da participação política, ainda pouco ativado pelos atores sociais, foi regulamentado em 1998 (BRASIL, 1998), mas o portal da Câmara dos Deputados não o discrimina como proposição legislativa específica. Desse modo, fica subentendido a noção presente no senso comum de ser requisito para o início do processo legislativo a aquiescência prévia de um legislador eleito. Se o ideal democrático supõe cidadãos(ãs) atentos à *res publica*, a apresentação de proposições legislativas por atores sociais estimularia mecanismos institucionais de competição política para além dos partidos? No caso das políticas públicas de educação, quando a esfera de debates públicos sofreu restrições expressivas e as decisões concentraram-se em um pequeno número de atores, com maior controle sobre o processo legislativo, este poder funcionou de modo mais instrumental, obstaculizado na função de operar entre o conflito desejável de interesses, valores e princípios para, dessa forma, impulsionar a argumentação e a justificação pública das proposições.

---

<sup>1</sup> Coalizões governamentais decorrem de negociações entre o Poder Executivo e os partidos, no legislativo, com vistas à formação de maiorias capazes de aprovar proposições normativas.

Ao fundamentar o esboço de um modelo analítico centrado na dimensão deliberativa dos processos decisórios nos legislativos, Rocha (2010, p. 133) destacou a possibilidade de que os cidadãos e grupos, potencial ou diretamente afetados por uma matéria, possam participar do processo decisório. De acordo com Rocha (2010), a mobilização de atores sociais no decorrer do processo legislativo promove exigências de justificação das necessidades, importância e/ou viabilidade das decisões pretendidas. Callon, Lascoumes e Barthe (2009, p. 226-254), ao analisarem o papel dos fóruns híbridos nos processos de democratização das democracias europeias, apontaram suas possíveis contribuições e riscos. Dentre as contribuições mencionam a maior capacidade de produzir mudanças de opinião, de considerar o ponto de vista de minorias e de diversos atores, de desenhar procedimentos mais equitativos e justos e de administrar controvérsias.

Por sua vez, a sociologia da ação pública, ao designar o *modus operandi* das políticas públicas, considera que as decisões legislativas, investidas de legitimidade, advêm de alternativas (planos) em disputa por grupos sociais diversos e desiguais, que mobilizam apoios ou rejeições (Le Galés, 2014). Essa linha de análise, associada a estudos sobre a dimensão deliberativa dos processos decisórios, dirigiram este estudo para o *modus operandi* função das arenas não eleitorais nos processos decisórios em educação.

### **Análises de políticas públicas**

Tradicionalmente, as análises das políticas sociais abordavam tanto as resultantes da intervenção do(s) poder(es) público(s) sobre um domínio específico, quanto se concentram em compreender como o processo decisório (*agenda setting*) é constrangido por instituições ou por conjunturas específicas. Nessa segunda vertente analítica, diferentes estudos sobre políticas educacionais (FONSECA, 2009; OLIVEIRA, 2004; ROSAR; KRAWCZYK, 2001) revelam como decisões foram constrangidas, seja quanto à abrangência, ao conteúdo ou formato, pelo contexto econômico, pela globalização ou por escassez de recursos. São estudos fundamentados na demonstração de determinações sobre a decisão e nas heranças procedimentais, como precedente às escolhas das políticas. Na área educacional, muitos dos estudos sobre a formulação das políticas de expansão da Educação Superior, ou sobre a difusão dos sistemas de avaliação mediante testes padronizados, ou ainda sobre as reformas administrativas, têm por referente<sup>2</sup> fatores socioeconômicos globais, que conduzem tanto a formulação como a implementação de um modelo internacional de gestão da *res pública*. Estes estudos expõem fatores que determinam as políticas ou as constrangem em um leito de causalidades quase insuperáveis.

Já na primeira vertente, as análises enfatizavam, em um plano normativo, a avaliação das políticas. Um objetivo pragmático dos analistas-avaliadores conduzia à construção de evidências sobre resultados de programas, projetos de ação governamental, políticas sociais e, desse modo, estabelecia elementos empíricos para correção de seu desenho, com ênfase nos objetivos de promoção de *accountability* (FARIA, 2005). Investigações sobre resultados de políticas e programas sociais (governamentais ou não) são, atualmente, conduzidos pelos órgãos institucionais de controle e/ou produzidos e repercutidos pelas mídias. Nesse caso, análises das políticas e/ou dos programas governamentais são direcionadas para aferição da eficiência e eficácia das ações desenhadas e para a regulação de controle (BARROSO, 2006) dos implementadores.

---

<sup>2</sup> O conceito de referente se inscreve nas abordagens de análise cognitiva da ação pública. O referente corresponde, sobretudo, a certa concepção do lugar e da área atribuído pela sociedade, (...) constitui um conjunto de prescrições que dão sentido a um programa de ação pública ao definir os critérios de escolha e os modos de designação dos objetivos (MULLER, 2014).

Outra abordagem recorrente nas análises de políticas sociais, porém de difusão mais recente, consiste na relação entre ideias e o exercício do poder por grupos específicos. Com foco na formulação de políticas e de seus instrumentos, essas análises atentam tanto para o poder das representações entre decisores, como para as dos demais participantes, sejam os interessados ou os envolvidos. Entretanto, abordagens empíricas nessa vertente tendem, usualmente, a selecionar os primeiros, pois sua maior visibilidade permite ao pesquisador identificá-los com mais facilidade. Mas o papel das ideias influencia, também, os estudos para a formação de coalizões de defesa (BENTANCUR, 2016), onde “enunciações”<sup>3</sup> atuam como cola, capazes de articular atores diversos e desiguais na defesa de políticas, programas ou projetos consistentes com suas crenças. Nessas duas vertentes, os analistas se voltam para os processos de *agenda setting*.

Kingdon (2003), ao atentar para o elemento imprevisto (janela de oportunidades), quando uma política ou outra é adotada, considera que as chances de diferentes proposições de políticas serem escolhidas dependem, tanto do apoio nas comunidades geradoras de alternativas como, também, das negociações efetuadas e das coalizões formadas em torno delas. Nesse modelo analítico a passagem da fase de construção da agenda para o processo decisório requer a difusão das alternativas de política, para que possam ser consideradas com mais vigor pelos decisores. Esse movimento requer a sensibilização, tanto das comunidades geradoras quanto do público em geral, para as ideias que dão sentido e/ou significado a uma proposição política. Para esse fim são organizados fóruns diversos, de modo a persuadir as audiências, construindo a aceitação de diferentes proposições. Nesse modelo, os decisores são constrangidos e/ou impulsionados pela formação de arenas mais abrangentes e/ou conflitivas.

Ao destacar processos que complexificaram a tomada de decisão nas democracias modernas, Castiglioni e Warren (2006) apontam, dentre outros, a ampliação de demandas por reconhecimento de diferentes grupos sociais, bem como a formas de igualdade relacionadas diretamente com as necessidades, características, identidades e condições das pessoas. Essas demandas questionaram as narrativas orientadoras de políticas com padrões universalistas e igualitários, ao difundir a importância de ações focalizadas, afirmativas e/ou redistributivas. Destacam, ainda, esses autores a crescente diversificação das formas de associação nas sociedades modernas, bem como formas de discurso público, cada vez mais densas e complexas. Em seguida, Castiglione e Warren (2006) indagam para as democracias contemporâneas quem são os representantes democráticos, à luz das mudanças sociais e políticas contemporâneas? Concluem, após demonstrar que novas formas de representação<sup>4</sup>, tem qualidades intrínsecas, que a teoria democrática se acha pouco equipada para analisar.

Lascoumes e Le Galès (2007, p. 87), ao sintetizarem o referente de análise da sociologia da ação pública, afirmaram que políticas públicas não se configuram em um vazio, mas são estruturadas por regras (constituições, leis e/ou decretos), orçamentos e instituições (normas, *habitus*, valores, organizações). Entretanto, esclarecem que políticas públicas implicam necessariamente uma pluralidade de atores, ou seja, apesar dos enunciados veiculados pelo senso comum, agentes políticos não tomam suas decisões de modo isolado ou autônomo, múltiplos atores intervêm nesse processo de modo mais ou menos explícito. Para Le Galès (2014) a ação pública (*gouvernance*), mediante políticas públicas, combina formas clássicas de coordenação e articulação das ações coletivas pelo Estado (imposição normativa, hierarquias, planificação),

---

<sup>3</sup> Em uma enunciação, distingue-se a informação transmitida, dita “conteúdo”, e a “relação”, que a institui entre os interactantes, o quadro que ela implica (CHARAUDEAU; MAINGUENEAU, 2008, p. 127).

<sup>4</sup> Castiglione e Warren (2006) citam as ações estudantis em nome dos trabalhadores, muitas vezes sem qualquer contato direto com esse grupo social, movimentos diversos que vocalizam demandas feministas, de gênero, religiosas, etc. Apontam como a organização das Nações Unidas tem buscado incluir a “sociedade civil” em seus processos decisórios, mas se vê confrontada de qual(is) organizações detêm a representação legítima.

associando-as a outras maneiras provenientes dos mercados, das competições por *performance*, das lógicas de dádiva ou das de reciprocidade. A este respeito, esclarece Duran (2014):

a análise de políticas públicas é o “elo perdido” que nos ajuda a uma melhor compreensão dos processos, que se desenvolvem no interior da famosa caixa preta do modelo estoniano, pelos quais *inputs* são traduzidos em *outputs*, as exigências sociais convertidas ou não em políticas públicas. Mas é também outra imagem do Estado e do poder político que nasce dessas investigações. Distante de toda representação unitária, o Estado apresenta-se, sobretudo, como um aparato pouco integrado, constituído por um conjunto de organizações muito diferenciadas, em uma rede mais ou menos hierarquizada de elementos relativamente autônomos, é isto que explica a importância atribuída aos processos políticos (DURAN, 2014, p. 294-5).

Essa apreensão mais descentrada da organização e funcionamento do aparato estatal é relevante para análises das políticas públicas de educação, pois, desse modo, o analista pode apreender projetos, programas e políticas como algo mais "desmembrado", influenciados por várias organizações, arenas, setores, redes e jogos de competição político-administrativa (LECA, 2012). Assim, a sociologia da ação pública (MULLER, 2014), ao interrogar sobre como formas de mobilização social são convertidas em mobilização política (PASQUINO, 1994), objetiva compreender lógicas de ação capazes de intervir na construção de agendas e no modo pelo qual diferentes atores articulam políticas educacionais, as mais diversas. Desse modo, regras, programas e políticas nascem de discussões, fóruns, múltiplas arenas de negociações entre atores diversos e desiguais e, assim, políticas públicas são apreendidas em uma dupla perspectiva: estratégica e cognitiva.

Talvez o mais importante, afirma Leca (2012), seja o trabalho analítico de expor, para além do confronto público entre os profissionais da política (iniciados, representantes e líderes), os modos de articulação e/ou de conflito com aqueles que os seguem ou empurram (ativistas, eleitores). Acrescenta, o autor, a relevância de conhecer o jogo político caracterizado por múltiplos compromissos parlamentares mais discretos, entre *insiders* (LASCOURMES, 2009), cujas lógicas gerais dificilmente são perceptíveis. Para Leca (2012), se não quisermos subdividir os estudos de políticas públicas em assuntos legítimos e marginais, campos demarcados pelo desejo social de descobrir e gerenciar cada vez mais as necessidades decretadas por diferentes grupos e organizações, deve-se ousar mais analiticamente. Nessa direção, políticas públicas de educação e outras são produzidas por e produzem atores nelas interessados, participantes e/ou envolvidos. Ou seja, o modo de organização e funcionamento dos sistemas político, seja no decorrer do processo legislativo quanto na administração<sup>5</sup> da educação escolar, sofre efeitos do *modus operandi* das diferentes políticas públicas.

Em contextos mais democráticos, o reconhecimento do poder legislativo como a instância legítima de deliberação normativa se faz com a ampliação da participação social. E no Brasil, a implementação do desenho deliberativo afirmado a partir de 1988, envolveu um processo legislativo mais permeável às influências sociais.

---

<sup>5</sup> O termo administração remete para um conjunto de instâncias estatais e não estatais responsáveis pela implementação de políticas públicas. A emergência de uma nova norma, programa ou política governamental tem consequências na distribuição do poder entre diferentes instâncias administrativas e podem reforçar ou não capacidades de ação. Lascommes (1990) enfatiza o poder de interpretação das regras e a produção de normas secundárias tanto pelos funcionários públicos do executivo, quanto pelo implementadores.

## Legislação educacional, processo legislativo e coalizões de defesa

O Texto Constitucional de 1988 reafirmou para o país a permanência de um sistema educacional de educação de bases federativas. No plano normativo, as políticas públicas de educação, com abrangência nacional, se fazem mediante relações intergovernamentais cooperativas (BRASIL, 1988, art. 211), mas conforme afirmam Lascoumes e Le Galès (2007), essas relações não ocorrem em um vazio institucional. Arretche (2010, p. 611) apontou a função exercida pela União no ciclo das políticas sociais: “enquanto a União compromete os governos locais com certas políticas, por meio de suas funções regulatórias - evitando assim uma corrida para baixo no gasto em saúde e educação -, os governos locais detêm autoridade sobre a execução das políticas”. Desse modo, a regulação da competição intergovernamental no federalismo brasileiro requereu, historicamente, a regulamentação das políticas sociais e a supervisão do gasto por parte da União, bem como a autonomia dos governos locais na implementação, direcionando ações para maior variação (ARRETICHE, 2015).

Cunha (1981) considera que, historicamente, o processo legislativo brasileiro observou padrões verticalistas e centralistas, configurando um movimento de baixo para cima e da periferia para o núcleo. Assim, em certos momentos, foi verticalista, pois o(s) poder(es) executivo(s) elaborou(ram) anteprojeto(s) de lei que, após algumas reformulações, foram aprovados pelo Congresso Nacional. Para Cunha (1981, p. 5), a escuta do aparelho escolar, mais frequentemente silenciada, ou “mesmo de setores interiores ao próprio governo”, a burocracia de Estado, era pontual. Em outros momentos, esse processo legislativo foi também centralista, pois a formulação política e de seus instrumentos ocorreu no âmbito federal e, posteriormente, foi replicada pelos governos subnacionais. A mudança institucional introduzida pela Constituição de 1988 – federalismo tripartite –, a mobilização e organização de múltiplos atores sociais com o fim da ditadura civil militar passou a, paulatinamente, a tensionar esse processo decisório<sup>6</sup>.

Em relação à política educacional, a regulação federal, após 1988, tem por instrumento político chave a formulação de Emendas Constitucionais (ECs) e das leis que as regulamentaram (Quadro 01). Essas proposições normativas, conduzidas em diferentes períodos governamentais, requerem a formação de coalizões multipartidárias para sua aprovação<sup>7</sup> e permitem aos executivos federais a coordenação institucional da prestação dos serviços públicos na área educacional, com a permanência da estrutura institucional descentralizada historicamente existente. As coalizões de governo permitiram, ainda, ao executivo federal concentrar os custos dessas políticas nos entes subnacionais.

---

<sup>6</sup> Desde a década de 1990, a difusão midiática do termo “pacote” para caracterizar medidas de natureza diversas formuladas mediante insulamento burocrático pelo executivo federal, passa a questionar de modo difuso a adoção de políticas do tipo “*top down*”.

<sup>7</sup> A aprovação de Emenda Constitucional requer quórum qualificado nas duas Casas do Congresso de no mínimo 308 votos na Câmara dos Deputados e, no Senado, de no mínimo 49 votos (BRASIL, 1988, art. 60, §2º).

**Quadro 1** - Síntese das Emendas à Constituição Federal de 1988 relacionadas com a educação básica

PEC de origem	EC aprovada	Abrangência do texto aprovado	Autoria da PEC	Período governamental
233 de 23/10/1995	14, de 20 de dezembro de 1996	Competências dos entes federados; subvinculação de transferências constitucionais ao ensino obrigatório (FUNDEF).	Executivo	Fernando Henrique Cardoso
173 de 23/08/1995	19, de 04 de junho de 1998	Suprimiu o regime jurídico único dos servidores federais	Executivo	
536 de 14/10/1997	53, de 19 de dezembro de 2006	Organização político administrativa da educação básica quanto: profissionais da educação escolar, piso, financiamento pelo Fundeb e contribuição social, faixa etária da educação infantil.	Dep. Valdemar Costa Neto - PL/SP	Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva
277 de 08/07/2008	59, de 12 de novembro de 2009	Altera a obrigatoriedade e gratuidade; estabelece programas nacionais de assistência ao estudante, formas de colaboração entre os entes, abrangência do PNE	Senadora Ideli Salvatti - PT/SC	Luiz Inácio Lula da Silva
15 de 07/04/2015 -24 de 04/07/17 (Senado)	Em tramitação	Torna permanente o FUNDEB	Dep. Raquel Muniz – PSC/MG; Senadora Lídice da Mata – PSB/BA	Michel Temer

**Fonte:** Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 24 set. 2017.

Se a oferta da educação básica esteve a cargo dos governos subnacionais no país, mesmo em períodos autoritários e tecnocráticos de concentração da agenda no executivo federal, a mudança institucional de 1988 não restringiu a capacidade legislativa da União<sup>8</sup>. Por essa razão, ao constitucionalizar regras de administração da educação básica, diferentes coalizões governamentais estabeleceram condições e parâmetros para uma gestão mais descentralizada do sistema educacional, sob coordenação federal, mediante a indução do comportamento desejado pelos governos subnacionais (ARRETCHE, 2002; 2013, p. 55): “o Congresso Nacional é a principal arena para emendar a Constituição ou aprovar legislação infraconstitucional, mesmo quando estas afetam os interesses dos governos subnacionais”.

Saviani (1988) ao analisar o significado político de atuação do Congresso, quando da tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 (LDB 4.024/61) (BRASIL, 1961), afirma:

o Parlamento, sendo o órgão da sociedade política mais diretamente ligado à sociedade civil, o lugar por ele ocupado, bem como sua importância política estão na razão direta do grau de organização da sociedade civil, que, por sua vez, é determinada pela forma de produção material dominante (SAVIANI, 1988, p. 31)

<sup>8</sup> Ente da federação detentor da competência privativa de emendar o texto constitucional, competência exercida até 2017 por 97 vezes, ou seja, aproximadamente três emendas à Constituição aprovadas no intervalo de quase trinta anos. Compete, ainda, privativamente à União elaborar leis complementares, legislar sobre diretrizes e bases (BRASIL, 1988, art. 21 e 23). O texto constitucional permite iniciativa legislativa dos entes subnacionais, desde que respeitada a norma federal (ARRETCHE, 2013).

Essa possível permeabilidade dos legislativos à mobilização política dos atores sociais, sugerida por Saviani (1988), é, contraditoriamente, interpretada pela teoria democrática. Como garantir legitimidade de decisões coletivas e evitar manipulações da representação e insulamento decisório? Processos deliberativos nos legislativos, com condições procedimentais prescritas, são formas eficazes de respostas às necessidades de redução de múltiplas desigualdades? Atualmente em tramitação nas duas casas legislativas, a Proposta de Emenda Constitucional (Quadro 1), que torna permanente o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), recebe contribuições mediante fóruns, seminários e audiências públicas, com participação de atores sociais diversos (pesquisadores, representantes sindicais, agentes políticos, professores e pesquisadores de diferentes universidades brasileiras) e organizações como a União dos Dirigentes Municipais de Educação, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Conferência Nacional dos Trabalhadores em Educação, Banco Mundial, Conselho Nacional dos Secretários de Educação, etc.

A formulação legislativa de abrangência nacional para a educação básica no Brasil permitiu o desenvolvimento de uma regulação institucional (BARROSO, 2006) capaz de amalgamar dispositivos voltados para a regulação burocrático-profissional - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública (BRASIL, 1988, art. 206, inc. VIII) - como os voltados para a promoção de desempenho (MAROY, 2006) – os recursos serão distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes (BRASIL, 1988, ADCT, art. 60). Entretanto, o conteúdo de normas nacionais, que regulamentam o sistema educacional federativo, em contextos participativos, produziu para além da barganha e negociação de interesses, o desenvolvimento de entidades diversas que disputam a agenda, como também processos deliberativos mais reflexivos, quando da tramitação legislativa. Para esse fim, a função das coalizões de defesa e coalizões de governo nos legislativos detêm funções políticas diferenciadas (OLIVEIRA, 2008).

### **Políticas públicas de educação: a LDB de 1961 e o *modus operandi* da ação pública**

Romanelli (1985, p. 171-172), ao analisar a tramitação legislativa da LDB de 1961 (BRASIL, 1961), informa que, elaborado um anteprojeto em 1948<sup>9</sup>, começou uma longa luta cheia de marchas e contramarchas. Afirma, ainda, a historiadora da educação, que “jamais, na história da educação brasileira, um projeto de lei foi tão debatido e sofreu tantos reveses, quando este” e que, nesse processo ocorreu a mobilização de “um contingente muito mais significativo do que aquele com que tinham contado “os pioneiros”. Segundo a autora, “participaram desses debates estudantes, operários e intelectuais”<sup>10</sup>. Ainda com Romanelli (1985), pode-se afirmar que o processo de formulação da LDB de 1961 (BRASIL, 1961) transpôs as arenas institucionais de debates e as reorganizou com atores antes não participantes na construção da agenda legislativa.

Saviani (1988), ao analisar, também, o processo legislativo da LDB de 1961, considerou como decisivo para o arquivamento do anteprojeto encaminhado pelo executivo a disputa ocorrida entre a coalização partidária no governo e a oposição, visto o anteprojeto ser iniciativa de um ministro membro de partido na oposição. Uma segunda versão, apresentada mais de dez anos depois, resultou ser conhecida como “substitutivo Carlos Lacerda” que, segundo Saviani (1988, p. 54), “coroa um processo cujas origens remontam ao III Congresso Nacional dos

---

<sup>9</sup> Resultado do trabalho de comissão de especialistas constituída pelo então Ministro da Educação e Saúde Clemente Mariani (UDN) e encaminhado à Câmara Federal em 29/10/1948 (Saviani, 1988, p. 47).

<sup>10</sup> Leher (2012, p. 1165) relata que em 1961 “Florestan [Fernandes] incorporou os sindicatos na luta em defesa da escola pública, contribuindo para a realização da I Convenção Operária em Defesa da Escola Pública”.



Estabelecimentos Particulares de Ensino, realizado em janeiro de 1948”. A partir desse segundo período, Saviani (1988) detecta que o conflito fez emergir no Congresso Nacional, nos termos gramscianos, os chamados partidos ideológicos, como a Igreja, a imprensa, além de associações de diferentes matizes.

Uma transposição da arena legislativa na elaboração de políticas públicas de educação foi registrada por Nagle (1974), desde o primeiro período republicano, ao analisar iniciativas “de caráter privado”, que visavam mobilizar a opinião pública a favor da escolarização primária - como a organização da Conferência Interestadual de Ensino Primário de 1921, pelo governo federal. Cunha (1981, p. 6) afirma, para este período, que as conferências acionadas pelo núcleo (poder executivo) tinham por objetivo “captar novas ideias, testar a aceitação de novas medidas, cooptar quadros dirigentes e/ou desmobilizar iniciativas paralelas de organização. Peixoto (1983) destaca, para o Congresso de Instrução Pública, realizado em Belo Horizonte – MG, em 1927, uma dupla finalidade: dar aos dirigentes uma visão dos recursos humanos com que contavam para empreender a reforma e captar sua adesão para o movimento. Esses autores reafirmam o diagnóstico de Lourenço Filho que a Conferência de 1923 não foi organizada para tratar de matérias puramente científicas, “mas tão somente para iniciar a fixação de certos pontos capitais de uma política nacional em matéria de educação, o que se conseguiu” (COSTA; SHENA; SCHIMDT, 1997, p. 692). Hoeller (2014, p. 128; 383), acrescenta, a respeito das Conferências de Educação, deste primeiro período republicano, serem “estruturas políticas de oportunidade”, por possibilitarem a projeção nacional de seus atores.

A literatura a respeito das Conferências, coordenadas pelos governos, permite denominá-las como fóruns (CALLON, LASCOUMES; BARTHE, 2009), que constituíam processos de “concertação” política, com o objetivo de antecipar e/ou buscar resolver situações de conflito entre atores estatais, profissionais de educação e outros agentes. Nessas arenas não legislativas, enunciações recorrentes e algumas vezes invariantes promoveriam a exposição de alianças e de conflitos em torno da ação pública. A literatura consultada (NAGLE, 1974; PEIXOTO, 1983; SIMIELLI, 2008; HOELLER, 2014) revela interesses das elites nos governos, desde o primeiro período republicano, em amadurecer narrativas capazes de organizar planos de ações, que os articulem com atores sociais. Menos envolventes e normativas que as ideologias, as narrativas de políticas públicas se constroem em cenários que dizem sobre o que vai ocorrer e menos sobre o que deve ocorrer (ROE, 1994, *apud* RADAELLI, 2014). Ao projetar um futuro, narrativas políticas permitem aos governantes planejar. Se as conferências tinham por objetivo conferir reconhecimento e legitimidade às decisões políticas anteriores ou posteriores, mediante sua exposição pública, *experts* com formação diferenciada (médicos, engenheiros, advogados, filósofos) assumiram, naquele período, a função de narradores, ou seja, de fundamentar enunciações que garantiam alianças, coalizações e canalizavam conflitos no interior da ação pública.

Entretanto, ao longo das décadas de 1920 e 1930, como aponta Xavier (2002, *apud* SIMIELLI, 2008), divergências entre um grupo de atores, que expressavam um pensamento conservador e em defesa da iniciativa privada na educação escolar (conduzido por membros ligados à Igreja Católica, mas com a participação de outras confissões, da maçonaria ou de integralistas), e outro com formação política mais liberal (elitistas e igualitários) tornam-se explícitas. Se a redação do texto constitucional de 1934 incorporou algumas das ideias liberais em matéria educacional, as proposições defendidas pelo grupo mais conservador também se fizeram presentes (SIMIELLI, 2008). Mas, foi com a tramitação da LDB de 1961 que a luta entre os dois blocos e os enunciados, que os aglutinavam e opunham, articularam arenas não legislativas opostas com objetivos de intervir na agenda parlamentar. A este respeito afirma Fernandes (1982, p. 346):

durante a elaboração desse projeto de lei [BRASIL, 1961], tanto o executivo quanto o legislativo encontraram amparo na colaboração dos educadores brasileiros e acolhida simpática pela opinião pública. Assim, o anteprojeto elaborado por iniciativa do Ministro da Educação (...) contou com a cooperação de educadores de várias tendências (como Lourenço Filho, Antônio de Almeida Júnior, Carneiro Leão, Fernando de Azevedo, Leonel Franca, Alceu Amoroso Lima). (...) Almeida Junior, Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Fernando Azevedo e tantos outros tudo fizeram para auxiliar os deputados em suas complexas tarefas ou para resguardar os interesses legítimos do sistema oficial de ensino. Nesse ínterim, tomava corpo uma imensa conspiração retrógrada contra o ensino público, nascida do estranho conluio dos proprietários das escolas privadas, leigos e os mentores das escolas mantidas por iniciativa do clero católico.

O desenho de um instrumento de política pública – a LDB de 1961 – sob coordenação governamental de um grupo de educadores (*experts* com saberes diferenciados), quando da elaboração do anteprojeto de LDB no final da década de 1940, expressava um dos efeitos das mobilizações ocorridas no período anterior. Formado por educadores de várias tendências, como aponta Fernandes, o compromisso firmado quando do Manifesto de 1932 orientou estratégias de educadores com formações profissionais diferenciadas na direção de influenciar a agenda de construção de princípios e bases para a educação do povo na nação (DUARTE; SANTOS, 2015).

É extensa a literatura que explora os diferentes temas presentes nesses debates, mas o uso de posições irredutíveis, pelos atores em disputa (governamentais, educadores, religiosos ou privatistas), como forma de melhor se posicionarem em outras instâncias ou momentos, constitui um mecanismo pouco analisado. A hipótese presente na literatura da sociologia política de matriz sociointeracionista é que identidades mais coletivas e posições de poder se definem no curso das controvérsias (CALLON, 1981). Ao analisarem o voto operário na França da década de 1970, Michelat e Simon (1977) destacavam a associação entre o que denominaram como “sistemas simbólicos”<sup>11</sup> ou “estruturas mentais” e a escolha eleitoral. Esses autores combinaram lógicas contextuais – valores e práticas de classe – com lógicas psicossociais – decorrentes de experiências e valores familiares, de vizinhança, etc. Enunciados em oposição permitem que o discurso político encene (DAHLET, 2016) um sujeito coletivo – nós – pretensamente igualitário, mas a encenação requer sistemas simbólicos compartilhados.

Um possível tratamento científico da questão educacional constituiu um enunciado aglutinador de “educadores” de matizes políticas diversas, desde a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE). Contudo, Florestan Fernandes (1982) apontou, também, o enunciado conduzido por aqueles atores denominados como conservadores (SIMIELLI, 2008) - a defesa da liberdade de ensino<sup>12</sup>. Em sequência, afirma o sociólogo, sobre função política exercida pela controvérsia na organização de um novo movimento político:

---

<sup>11</sup> Sistemas de representações são atitudes e normas efetivamente valorizados por indivíduos e grupos sociais, que efetivamente orientam suas condutas, ou seja, lógicas de ação.

<sup>12</sup> Cury (1978) analisou como a defesa do princípio da “liberdade de ensino”, neste período, traduzia a disputa entre a igreja Católica e educadores liberais.

no clima de revolta que se espalhou pelo país, os estudantes secundaristas e das escolas superiores (tanto particulares, quanto oficiais) atacaram duramente os desacertos da Câmara, atraindo para o debate cívico professores, intelectuais e líderes operários. Um dos principais frutos desse movimento de opiniões foi a realização da I Conferência Estadual em Defesa da Escola Pública, na qual se organizou formalmente a campanha de Defesa da Escola Pública em São Paulo e tomou corpo o projeto de estendê-la por todo o Brasil (FERNANDES, 1982, p. 347).

A função exercida pela controvérsia no *modus operandi* da ação pública permitiu constituir identidades coletivas mais homogêneas, por demarcar campos de valores a serem defendidos e contrapostos. Em controvérsias nada é mais importante que a assunção de mecanismos que fixam as identidades dos participantes (CALLON, 1981). Cury (1997, p. 20) ao reafirmar o transbordamento da arena legislativa, quando da elaboração da LDB de 1961, acrescenta:

quando da retomada do projeto, outra questão se sobrepôs à questão federativa: para onde devem ser dirigidas as verbas públicas? Só para as escolas públicas oficiais, ou, quem sabe, também, para uma ou outra escola particular? E sobreveio ainda a discussão sobre a legitimidade do ensino religioso nas escolas públicas. Estas polêmicas tomaram as ruas. De um lado, socialistas e liberais e de outro lado conservadores, católicos e privatistas. E assim, a discussão sobre a escola pública do final dos anos 50, dos anos 60, em trono do projeto de LDB, trouxe à tona três questões: a questão federativa, a questão das verbas públicas e a questão do ensino religioso nas escolas públicas (BRASIL, 1961).

Desse modo, Cury (1997) indica que, no fluxo de formulação (KINGDON, 2003) da LDB de 1961 (BRASIL, 1961) produziu-se uma lista mais restrita de propostas, que ganharam a atenção dos decisores na arena legislativa e as posições em disputa passam a ser identificadas, bem como o conflito passa a se expressar entre um setor privado e os defensores da escola pública-estatal. Controvérsia essa reprimida quatro anos depois com o golpe de 1964 e com a repressão das organizações que os aglutinavam.

A retomada no país dos processos de ação pública com objetivos de reconstrução democrática se fez após deslocamentos sociais significativos, ocorridos ao longo da década de 1970. Arretche (2015) sintetiza as principais transformações da sociedade e educação brasileira, no período de vinte e poucos anos de ditadura, com o crescimento das desigualdades. Em relação à escolarização da população brasileira, Ribeiro, Ceneviva e Brito (2015), Menezes Filho e Kirschbaum (2015) apontam, simultaneamente, o movimento de redução de algumas desigualdades e de emergência de novas. Essas mudanças no sistema educacional do país levaram ao que Domingues (1999) qualificou como processos de desencaixe e reencaixe social e, desse modo, produziram novos atores que as análises de políticas públicas passam a considerar.

### **Políticas públicas de educação: novas narrativas e novas coalizões?**

Cunha e Góes (1985) já analisavam como, a partir de 1975, a organização sócio-institucional da área da educação se complexificou, com o surgimento de um conjunto de novas formas de organização (entidades, fóruns, movimentos) e demandas. A década de 1970 assiste na área da educação ao redirecionamento político de entidades científicas como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), a criação do Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), a fundação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) (CUNHA; GÓES, 1985). Profissionais e pesquisadores da área buscavam meios de influenciar uma ampla agenda política em educação. Em paralelo, ao final desta década

de 1970, associações e organizações sindicais mobilizavam professoras das redes públicas em busca de melhores condições de vida e trabalho.

O processo legislativo constituinte (1987-1988) foi organizado por um regimento interno que previa, dentre outros dispositivos, a realização de audiências públicas e uma organização descentralizada de redação, a partir de comissões e subcomissões temáticas. Esse arranjo promoveu no período uma janela de oportunidades para a participação de múltiplos atores (COSTA, 2016), que se organizavam pelo retorno das eleições regulares no país, ruptura com os militares, melhores condições de vida e de trabalho e ampliação do acesso à educação escolar. Os membros da subcomissão de educação aprovaram ouvir em audiência mais de vinte entidades que articulavam interesses de diferentes grupos vinculados à educação básica e superior no país. Costa (2016) registra como o lobby das entidades sindicais fez uso dessa janela para promover direitos trabalhistas.

Tanto no período constituinte como no decorrer da tramitação da LDB de 1996 novos enunciados (re)constróem narrativas políticas orientadora da ação pública para o período pós-militares no governo. A intensa mobilização social (sindical, religiosa, associativa) cimentou novas ideias e com elas a (re)organização da mobilização política. Ao agir sobre as representações da realidade, a dimensão cognitiva torna-se cada vez mais relevante para a dinâmica da ação pública.

Uma ideia, difundida desde o primeiro número do “Jornal da Educação<sup>13</sup>”, permitiu integrar um conjunto de demandas contrárias às políticas educacionais conduzidas no período ditatorial. Arroyo (1980), em artigo publicado na revista do CEDES, nomeou o enunciado identificador das novas posições políticas que se formaram, a partir de confrontos entre professores das redes públicas com os governos, ditatorial ou os subnacionais autoritários. O título do artigo expressava um enunciado da narrativa política em construção a partir do final da década de 1970: “operários e educadores se identificam: que rumos tomará a educação brasileira”? (ARROYO, 1980).

Aqueles *experts* de formação diferenciada, cuja identidade construída no período anterior achava-se na defesa da escola pública estatal, apreenderam da participação política anterior a importância da formação de novas coalizões de defesa e, ao longo da década de 1980, se articularam com o movimento sindical em crescimento. Para esse fim, difunde-se o discurso dicotômico da política educacional, determinada pela posição de classe.

Os educadores estão vivendo hoje o início de um conflito entre o projeto burguês de educação (que é o projeto vigente) e um projeto popular; iminente político. No centro desse conflito situa-se a educação como espaço de luta. A educação torna-se um instrumento de luta. No seio dela trava-se também a luta por uma outra educação, que é o reflexo de uma outra sociedade, libertada da opressão de classe, que é o anseio da maioria hoje no Brasil (GADOTTI, 1980, p. 4).

As implicações políticas da narrativa em torno da identidade de trabalhadores e educadores/professores foram analisadas por Cardoso (2010). No final da década de 1970, em Minas Gerais, a União dos Trabalhadores do Ensino de Minas Gerais (UTE-MG) configurou práticas discursivas em torno da noção de trabalhador do ensino, constituiu uma identidade organizativa diferenciada, uma postura sindical diversa e conseguiu contrapor-se, enquanto entidade de representação dos professores estaduais, à Associação dos Professores Primários de

---

<sup>13</sup> Publicação do Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), entidade criada em 1979 por professores de educação superior e pesquisadores, que buscava se posicionar tanto nos debates em torno da Constituição quanto nos da LDB.

Minas Gerais, criada na década de 1930. Cardoso (2010) revela como o discurso político operava na condução da ação pública e construiu, simbolicamente, uma comunidade de iguais, sobre desigualdades de gênero, cor e relações de trabalho. Dahlet (2016, p. 214), ao afirmar que “a encenação de um sujeito coletivo constituiu a condição de funcionamento do discurso político”, por forjar comunidades mediante uma ilusão de ótica e constituir um referencial genérico para uma série diversa de políticas, reafirma o lugar das ideias na condução da ação pública.

A história da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) expressa efeitos desse novo referencial, difundido no final da década de 1970 no país. Em 1979, a antiga Confederação dos Professores Primários, passou a ser chamar Confederação dos Professores do Brasil (CPB). Esse novo signo político – professores do Brasil - expressava as mudanças ocorridas na organização do ensino primário, ginásial e colegial, a partir da Lei nº 5692 de 1971 (BRASIL, 1971), mas especialmente a mobilização política das professoras que atuavam nas redes públicas estaduais de primeiro e segundo graus (atual ensino fundamental e médio)<sup>14</sup>. No Rio Grande do Sul, o Centro dos Professores Primários Estaduais, criado em 1945, também alterou o seu nome para Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul em 1973, quando unificou os professores de primeiro grau com os professores do ensino médio (à época segundo grau). Em 1989, agregou-se ao CPERs o Sindicato dos Trabalhadores em Educação e em 1990 os funcionários de escola foram incluídos na entidade em 1990. Em São Paulo, a Associação dos Professores do Ensino Oficial, originalmente criada em 1945 como Associação dos Professores do Ensino Secundário e Normal do Estado de São Paulo (KAPOR, 2012), vai constituir-se no decorrer das décadas de 1980 e 1990, com um sindicato que congrega aproximadamente 180 mil filiados(as). Se sua origem envolve a diferenciação indenitária dos professores secundários em relação aos professores primários, ao final da década de 1970, ações que os articulavam em lutas por interesses comuns eram recorrentes.

Cunha (1981) considerava que a ampliação do âmbito da ação dessas entidades de educadores tinha por objetivo reunir aqueles que se achavam dispersos. Mas as Conferências de Educação, reintroduzidas na década de 1980 (PINHEIRO; DAL RI<sup>15</sup>, 2013; SIMIELLI, 2013), cumprem, também, a função de difundir os novos enunciados que permitiram articular entidades de educadores (*experts*) e de trabalhadores em defesa da escola pública financiada pelo Estado e polarizar com aqueles que advogavam pelo ensino privado e seu ideário. Desde o final da década de 1970, mobilizações sociais e políticas intensas difundiram o valor da participação dos trabalhadores na construção de um regime mais democrático no país e promotor de maior equidade social.

Em 1990, relatório do projeto substitutivo da Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996) informava que, para a elaboração inicial da nova lei, foram realizadas audiências públicas com 40 representantes de entidades e órgãos ligados à educação. Relata que diversas entidades ouvidas apresentaram propostas completas ou abrangentes de Leis de Diretrizes e Bases, que outras propostas foram encaminhadas diretamente à Câmara dos Deputados. Ao ser apresentada a primeira e segunda versão do texto substitutivo, o relatório informa o expressivo número de emendas recebidas, as audiências realizadas, registra, também, o recebimento de sugestões vindas

<sup>14</sup> Cardoso (2010) analisa a função política do uso do termo no masculino, quando a maioria das redes públicas de primeiro e segundo graus (atual ensino fundamental e médio) no final da década de 1970 era formada por professoras. Em 1990 a CPB altera seu estatuto e passa a chamar-se Confederação Nacional dos Trabalhadores de Educação (CNTE), incorporando sindicatos de professores, de especialistas, técnicos administrativos da educação básica.

<sup>15</sup> Pinheiro e Dal Ri (2013) apresentam um registro das três Conferências Brasileiras de Educação (CBEs) que antecederam a elaboração da Constituição e para ela organizaram proposições e atores, dentre esses o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

de entidades públicas e privadas, de educadores, estudantes, professores, reitores, secretários dos mais diversos pontos do país. Os enunciados em defesa da iniciativa privada receberam, ao final da tramitação da LDB de 1996, subdivisão entre grupos que advogavam por regras mercantis na prestação dos serviços e aqueles que associavam sua atuação a uma noção vaga de público não estatal. Foi esta segunda noção que, no período mais recente, articulou diferentes grupos empresariais em torno de proposições para a educação básica pública.

O movimento de atores sociais, quando da tramitação do segundo projeto de LDB não passou despercebido dos analistas de política educacional, embora a ênfase dos estudos esteja nos pressupostos orientadores das disputas e nas possíveis consequências dos dispositivos aprovados. Entretanto, Pino (2005, p. 23) afirma: “o que se observou na Câmara foi a produção de um novo espaço social com ação política partidária organizada (...) reafirmando o novo estilo de fazer política inaugurado na Constituinte e abrindo espaço para setores organizados da sociedade”. O reconhecimento de Pino (2005) sobre um novo estilo de fazer política a partir de novos espaços sociais, indica a (re)construção de arranjos institucionais orientadores dos processos legislativos em contexto mais participativos. Analisar a agenda legislativa, desse modo, não se restringe aos processos normativos de qualificação de um problema, mas envolve reconhecer representações, socialmente construídas, que articulam atores diversos e desiguais. Cury (2001, p. 14) orientou quanto aos procedimentos para a leitura analítica dos instrumentos normativos da ação pública, ao afirmar a respeito da LDB de 1996:

a LDB aprovada não é – como também as outras não foram – um texto mas um intertexto. Ao final, a lei aprovada acabou por conjugar diferentes vozes com distintas potências. As vozes dominantes, as recessivas, as abafadas e as ausentes que a constituem como uma rede intertextual a ser lida e reconstruída. O texto aprovado, cumpre vê-lo como um intertexto cujo jogo de vozes não chega a compor uma melodia harmônica (BRASIL, 1996).

Cury (2001) afirma que um instrumento de política educacional – a LDB de 1996 – contém uma série de dispositivos desigualmente incorporados ao texto por atores que influenciaram no processo legislativo. Desse modo, a decisão que instituiu a norma, em contextos que contam com a influência de múltiplas arenas, não pode ser analisada como um ato do tipo *top down* – determinado por interesse de um grupo ou outro – mas como um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social, resultado de múltiplas relações de poder. Simielli (2013), ao analisar as coalizões de defesa na área de educação para o período mais recente – elaboração do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) –, destaca como a desigualdade de recursos entre os atores ou a maior proximidade com atores governamentais influenciam posições de barganha, que por sua vez são inscritas no texto normativo.

Cunha (2014), por sua vez, ao analisar as disputas em torno da laicidade nas escolas públicas, quando da tramitação da LDB de 1996 (BRASIL, 1996), identificou diferentes grupos com projetos em conflito em torno do ensino confessional ou laico. Sua pesquisa direcionou-se para a atuação dos participantes interessados na defesa da laicidade e organizados no Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública (FÓRUM), em contraposição aos defensores do ensino religioso. A crítica formulada por Cunha (2014) aos grupos em defesa do ensino laico, ao denominá-los como uma aliança inorgânica, sugere dificuldades da formação de coalizões de defesa da educação escolar pública e laica. Ao expor a composição do FÓRUM, Cunha (2014, p. 57) aponta que a heterogeneidade das entidades integrantes e a diversidade de pontos de vista (enunciações) trouxe para a arena legislativas “propostas universalistas da esquerda, visando atenuar as desigualdades educacionais” e “propostas próprias do particularismo de entidades (para)sindicais de docentes e de pessoal técnico-administrativo”, permanecendo silente quanto a defesa da laicidade. Se os estudos de Cardoso (2010) e de Cunha (2014), dentre outros,

apresentavam as fissuras na enunciação de um ator coletivo imaginado nas lutas contra a ditadura, a análise sobre o enunciado da laicidade do ensino nas escolas públicas aponta para a distinção entre grupos que agem por interesses comuns e os limites para a formação de coalizões de defesa.

### **Análise de políticas públicas de educação: arenas não eleitorais e narrativas**

Ao tomar a literatura sobre as leis de diretrizes e bases (BRASIL, 1961; 1971; 1996) para análise desses instrumentos de políticas públicas, com o objetivo de demonstrá-los como resultantes, no campo da educação escolar, da ação pública, o estudo se inscreve nas discussões epistemológica do campo com a indagação sobre o esgarçamento das fronteiras entre o Estado e a sociedade. Análises de políticas públicas dizem mais a respeito de uma instituição – Estado - cuja organização se faz de modo diferenciado, sem uma hierarquia linear de comando. Em contextos mais participativos, suas ações requerem múltiplas capacidades de coordenar ações e articular atores diferentes e desiguais e para isso os discursos políticos, mediante narrativas, projetam futuros.

Essa pesquisa trouxe evidências mediante revisão da literatura, quanto à constituição e organização de atores sociais, que influenciaram os textos legislativos com sua mobilização e organização política. Em diferentes momentos da história política da educação as fronteiras se esgarçaram com a formação de arenas legislativas e não legislativas (fóruns diversos). Um segundo movimento teórico metodológico, apontou para a função das enunciações que articulavam comunidades geradoras – coalizões de defesa. Os discursos políticos permitiram agregar e organizar identidades mais coletivas e ocultar, parcialmente, desigualdades.

O terceiro movimento apontou a relevância de arranjos institucionais promotores da participação no decorrer do processo legislativo. Esses procedimentos procuram demonstrar a importância do processo legislativo em contextos de eleições regulares e com instituições promotoras de participação de atores diversos e desiguais. A literatura sobre a tramitação das leis de diretrizes e bases da educação no Brasil informou ao analista de políticas públicas que “educadores” socialistas e liberais – defensores de uma escola pública estatal e laica - assim como grupos conservadores (católicos, integralistas) e privatistas, organizações sindicais, não formavam apenas grupos de interesse, mas foram atores relevantes na construção de arenas não eleitorais, capazes de influenciar os instrumentos normativos de políticas públicas. Seus enunciados centrais, construtores de identidades mais coletivas, que polarizavam posições, permitiram em épocas diferentes, articulá-los como atores políticos. Um exemplo foi o enunciado “educadores e trabalhadores se identificam”, que introduziu um novo sistema de ideias capaz de articular e coordenar ações voltadas tanto para o retorno de eleições diretas, por melhores condições de vida e trabalho, como também pela efetivação e universalização do direito à educação no país.

Dessa forma, análises dos processos de formulação legislativa de instrumentos de política educacional – Legislação Educacional - revelam como esses processos extravasam as fronteiras clássicas das instituições estatais (arena legislativa, por exemplo) e as articulam com mobilizações políticas de grupos e entidades, ou seja, multiplicam-se as arenas participativas. Apontados na literatura de política educacional como movimentos de mobilização da sociedade civil, esse estudo sinalizou para as diferentes narrativas condutoras das mobilizações políticas e da presença dos novos arranjos institucionais nesse processo. Se a intensificação dos enunciados, em oposição, permite que diferentes grupos organizem sua participação, essa organização produz políticas públicas e seus instrumentos de modo, não necessariamente, harmônicos. Consonâncias expressariam hegemônias discursivas e dissonâncias, novos quadros narrativos em emergência?

## Referências

- ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, jul./set. 2002. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582002000300004>
- ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, jul./set. 2010.
- ARRETCHE, M. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 95, p. 39-57, mar. 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002013000100003>
- ARRETCHE, M. Trazendo o conceito de cidadania de volta. In: ARRETCHE, M. **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Ed. Unesp, 2015. p. 193-222.
- ARROYO, M. G. Operários e educadores se identificam: que rumos tomará a educação brasileira? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 2, n. 5, p. 5-23, 1980.
- BARROSO, J. **A regulação das políticas públicas de educação**: espaços, dinâmicas e atores. Lisboa: Educa, 2006.
- BENTANCUR, N. Las “Coaliciones Promotoras” de las políticas educativas: marco conceptual y aplicación a un caso nacional. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 1, n. 1, jan./jun. 2016.
- BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 dez. 1961.
- BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 ago. 1971.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.
- BRASIL. Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 nov. 1998.
- BRASIL. Lei 13.005, de 9 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 de jun. 2014.
- CALLON, M. Pour une sociologie des controverses technologiques. **Fundamenta Scientae**, n. 2, p. 381-299, 1981.
- CALLON, M.; LASCOUMES, P.; BARTHE, Y. **Acting in an uncertain world**: an essay on technical democracy. London: MIT Press, 2009.



- CARDOSO, M. E. **Discursos e identidades**: a emergência do termo “trabalhadores do ensino”. 2010. 221 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.
- CASTIGLIONI, D.; WARREN, M. E. Rethinking democratic representation: eight theoretical issues. In: WORKSHOP RETHINKING DEMOCRATIC REPRESENTATION. 2006, Vancouver. **Anais...** Vancouver: University of British Columbia, 2006.
- CHARAUDEAU, P.; MAINGUENEAU, D. **Dicionário de análise do discurso**. São Paulo: Contexto Editora, 2008.
- COSTA, L. O lobby dos trabalhadores no processo constituinte de 1987-88: um estudo sobre a atuação do DIAP. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 59, p. 767-786, set./dez. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/s2178-14942016000300011>
- COSTA, M. J. F.; SHENA, D. R.; SCHIMDT, M. A. CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 1., 1997, Brasília. **Anais...** Brasília: Inep, 1997.
- CUNHA, L. A. R. A organização do campo educacional: as conferências de educação. **Educação & Sociedade**, n. 9, p. 5-48, maio 1981.
- CUNHA, L. A. R. Hegemonia e confronto na produção da segunda LDB: o ensino religioso nas escolas públicas. **Pro-Posições**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 141-159, jan./abr. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73072014000100008>
- CUNHA, L. A. R.; GÓES, M. **O Golpe na Educação**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.
- CURY, C. R. J. **Ideologia e educação brasileira**: católicos e liberais. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978.
- CURY, C. R. J. Leis nacionais de educação: uma conversa antiga. In: CURY, C. R. J. et al (Ed.). **Medo à liberdade e compromisso democrático**: LDB e plano nacional de educação. São Paulo: Editora do Brasil S/A, 1997. p. 7-28.
- CURY, C. R. J. **Lei de diretrizes e bases da educação nacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- DAHL, R. A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 2005.
- DAHLET, P. **O discurso político e o sujeito coletivo**: fachadas do nós. Belo Horizonte: Faculdade de Letras da UFMG, 2016.
- DOMINGUES, J. M. Desencaixes, abstrações e identidades. In: AVRITZER, L.; DOMINGUES, J. M. (Orgs.). **Teoria social e modernidade no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. p. 38-60.
- DUARTE, M. R. T.; SANTOS, M. R. Planejamento da educação nacional no Brasil: da educação do povo à regulação do sistema federativo. In: SOUZA, D. B.; DUARTE, M. R. T.; OLIVEIRA, R. F. **Sistemas educacionais**: concepções, tensões e desafios. São Paulo: Edições Loyola, 2015. p. 83-104.
- DURAN, P. **Genèse de l'analyse des politiques publiques**. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2014.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-110, out. 2005. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092005000300007>

FERNANDES, F. O novo ponto de partida. In: CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, 2., 1982, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 1982, p. 21-23.

FONSECA, M. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, p.153-177, maio/ago. 2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622009000200002>

GADOTTI, M. Por um novo projeto de educação. **Jornal da Educação – Cedes**, Campinas, v. 1, p. 4-5, out. 1980.

HOELLER, S. A. O. **As conferências educacionais: projetos para a nação e modernidade pedagógica nos anos de 1920 - Brasil**. 2014. 482 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

KAPOR, T. S. Da criação à primeira greve do magistério: APEOESP na sua primeira fase (1945-1963). In: IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL, 9., 2012, João Pessoa. **Anais eletrônicos...** João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2012. Disponível em: <[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer\\_histedbr/seminario/seminario9/PDFs/2.26.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario9/PDFs/2.26.pdf)>. Acesso em: 5 jan. 2018.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. United States: Addison-Wesley educational publishers, 2003.

LASCOUMES, P. Normes juridiques et mise en oeuvre des politiques publiques. **L'année sociologique**, Paris, v. 40, p. 43-71, 1990.

LASCOUMES, P. Les compromis parlementaires, combinaison de surpolitisation et de sous-politisation: l'adoption des lois de réforme du code penal (décembre 1992) et de la création du Pacs (novembre 1999). **Revue française de science politique**, Paris, v. 59, n. 3, p. 455-478, 2009. DOI: <https://dx.doi.org/10.3917/rfsp.593.0455>

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologie de l'action publique**. Paris: Armand Colin, 2007.

LE GALÈS, P. Gouvernance. In: BOUSSAGUET, L. et al. **Dictionnaire des politiques publiques**. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 299-308.

LECA, J. L'état entre politics, policies et polity: ou peut-on sortir du triangle des Bermudes?. **Gouvernement et action publique**, v. 1 n. 1, p. 59-82, 2012. DOI: <https://dx.doi.org/10.3917/gap.121.0059>

LEHER, R. Florestan Fernandes e a defesa da educação pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1157-1173, out./dez. 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302012000400013>

MAROY, C. **École, régulation et marché: une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe**. Paris: Presses Universitaires de France, 2006.

- MENEZES FILHO, N.; KIRSCHBAUM, C. Educação e desigualdade no Brasil. In: ARRETCHE, M. (Ed.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 109-132.
- MICHELAT, G.; SIMON, M. **Classe, religion et comportement politique**. Paris: Éditions sociales, 1977.
- MULLER, P. Référenciel. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S. et al (Ed.). **Dictionnaire des politiques publiques**. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 555-561.
- NAGLE, J. **Educação e sociedade na primeira república**. São Paulo: Editora USP, 1974.
- OLIVEIRA, D. A. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1127-1144, set./dez. 2004. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302004000400003>
- OLIVEIRA, R. F. **Políticas educacionais no Brasil: qual o papel do poder legislativo**. Curitiba: Protexto, 2008.
- PASQUINO, G. Mobilização. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Orgs.). **Dicionário de política**. Brasília: Editoria da UNB, 1994. p. 765-766.
- PEIXOTO, A. C. **Educação no Brasil: anos vinte**. São Paulo: Edições Loyola, 1983.
- PINHEIRO, C. M.; DAL RI, N. M. Democratização da educação na década de 1980: o Fórum de Educação na Constituinte e a IV Conferência Brasileira de Educação. In: JORNADA DO HISTEDBR, 11, 2013, Cascavel. **Anais...** Cascavel: HISTEDBR, 2013.
- PINO, I. R. Editorial. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 719-723, out. 2005. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302005000300001>
- RADAELLI, C. M. Récits: policy narrative. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S. et al (Ed.). **Dictionnaire des politiques publiques**. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 548-553.
- RIBEIRO, C. C.; CENEVIVA, R.; BRITO, M. M. A. Estratificação social entre jovens no Brasil: 1960 a 2010. In: ARRETCHE, M. (Ed.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 79-108.
- ROCHA, M. M. Representação, deliberação e estudos legislativos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 25, n. 74, p. 121-137, out. 2010. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092010000300008>
- ROMANELLI, O. O. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis: Vozes, 1985.
- ROSAR, M. F. F.; KRAWCZYK, N. R. Diferenças da homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional em alguns países da América Latina. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 75, p. 33-43, ago. 2001. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302001000200004>
- SAVIANI, D. **Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1988.

SIMIELLI, L. **Coalizões em educação no Brasil**: a pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação. 2008. 223 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

SIMIELLI, L. Coalizões em educação no Brasil: relação com o governo e influência sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 567-586, maio/jun. 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122013000300002>

Recebido: 30/11/2017

Versão corrigida recebida: 10/04/2018

Aceito: 12/04/2018

Publicado online: 17/04/2018

---

**Marisa Ribeiro Teixeira Duarte**

Professora Associada do Departamento de Administração Escolar e do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação/UFMG. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Política e Administração dos Sistemas de Ensino (PASE). Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense (2003), com estágio pós-doutoral na Universidade Católica de Louvain la Neuve, Bélgica (2008) e na Universidade de Humboldt, Alemanha (2013).

**Rosimar de Fátima Oliveira**

Professora Associada do Departamento de Administração Escolar e do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação/UFMG. Vice-Coordenadora do Grupo de Pesquisa Política e Administração dos Sistemas de Ensino (PASE). Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (2005), com estágio pós-doutoral na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2016).

---