
arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngue



aape | epaa

Arizona State University

Volume 31 Número 18

21 de fevereiro 2023

ISSN 1068-2341

“ENEM, Chego Junto, Chego Bem”: Promoção da Transição para a Educação Superior nas Escolas Estaduais do Ceará, Brasil

Flora de Paula Gonçalves Holanda Maia



Ana Paula Karruz

Universidade Federal de Minas Gerais
Brasil

Citação: Maia, F. de P. G. H., & Karruz, A. P. (2023). “ENEM, Chego Junto, Chego Bem”: Promoção da transição para a educação superior nas escolas estaduais do Ceará, Brasil. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 31(18). <https://doi.org/10.14507/epaa.31.7183>

Resumo: A transição para o ensino superior ainda tem ocorrido de forma muito desigual no Brasil. Em geral, a proporção de alunos que participam do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) é muito menor nas redes estaduais que nas escolas privadas. Uma iniciativa de relevo na transição para o ensino superior é o “ENEM, Chego Junto, Chego Bem” (ECJCB), programa do estado do Ceará que considera a diversidade dos obstáculos encarados pelos alunos das escolas públicas (e.g., falta de motivação; falta de documentos para inscrição no ENEM; falta de meios de locomoção até o local de prova). Este estudo descreve o processo de reconhecimento do problema, as ideias dos formuladores do ECJCB, os instrumentos de política utilizados e os prováveis mecanismos acionados por tais instrumentos. São mobilizadas teorias sobre *policy process*, em particular o *advocacy coalition framework*, e escritos sobre *policy design*. A pesquisa apoia-se em entrevistas semiestruturadas com atores-chave para a formulação e a implementação da política. Resultados indicam que as crenças compartilhadas entre formuladores moldaram o programa, entre elas a crença na capacidade dos alunos e das escolas públicas, e a crença de que

a preparação para o ENEM deva ser tema central nas escolas estaduais. São também salientes as estratégias de engajamento da rede.

Palavras-chave: ensino médio; ensino superior; *advocacy coalition framework* (ACF); análise de políticas públicas; *policy design*; instrumentos de política pública; perspectiva mecanística; Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM); “ENEM, Chego Junto, Chego Bem”; Ceará; Brasil

“ENEM, Chego Junto, Chego Bem”: Promoting the transition to higher education in public schools in the state of Ceará, Brazil

Abstract: Transition to higher education is still a very unequal process in Brazil. Generally, the proportion of students who take the National High School Exam (*Exame Nacional do Ensino Médio*, ENEM) is much lower in public school systems than in private schools. An important initiative to promote the transition to higher education is “ENEM, Chego Junto, Chego Bem” (ECJCB), a program created by the Ceará state government. This program factors in the diversity of obstacles preventing students from taking the exam (e.g., lack of motivation; lack of documentation for registering for ENEM; lack of means of transportation to the exam site). This study describes the process of problem acknowledgement, the ECJCB formulators’ ideas, the policy instruments used, and probable mechanisms triggered by such instruments. We draw on theories of the policy process, particularly the Advocacy Coalition Framework, and on studies about policy design. The research is based on semi-structured interviews with key actors involved in the formulation and implementation of the ECJCB. Our results indicate that formulators’ shared beliefs shaped the program – for example, the belief in students’ and public schools’ capacity and the belief that the state’s public schools should take preparation for ENEM as a central theme. Also prominent are the engagement strategies used by the school system.

Keywords: high school education; higher education; advocacy coalition framework (ACF); public policy analysis; policy design; policy instruments; mechanistic perspective; Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM); “ENEM, Chego Junto, Chego Bem”; Ceará; Brazil

“ENEM, Chego Junto, Chego Bem”: Promoviendo la transición hacia la educación superior en las escuelas públicas de Ceará, Brasil

Resumen: La transición hacia la educación superior ha ocurrido de forma muy desigual en Brasil. En general, la proporción de estudiantes que participan en el Examen Nacional de Educación Media (*Exame Nacional do Ensino Médio*, ENEM) es mucho menor en las escuelas públicas que en las privadas. Una iniciativa importante en la transición a la educación superior es el “ENEM, Chego Junto, Chego Bem” (ECJCB), un programa del estado de Ceará que considera la diversidad de obstáculos que enfrentan los estudiantes en las escuelas públicas (por ejemplo, falta de motivación, falta de documentos para inscripción en el ENEM; falta de medios de transporte al sitio de prueba). Este estudio describe el proceso de reconocimiento del problema, las ideas de los formuladores del ECJCB, los instrumentos de política utilizados y los posibles mecanismos desencadenados por dichos instrumentos. Se utilizan teorías sobre el *policy process*, en particular el *advocacy coalition framework*, y bibliografía sobre *policy design*. La investigación se apoya en entrevistas semiestructuradas a actores clave en la formulación e implementación de la política. Los resultados indican que las creencias compartidas de los formuladores dieron forma al programa, como la seguridad en la capacidad de los estudiantes y las escuelas públicas, y el convencimiento de que la preparación para el ENEM debe ser un tema central en las escuelas públicas. Por igual, se destacan las estrategias de compromiso de la red de escuelas.

Palabras-clave: educación media; educación superior; *advocacy coalition framework* (ACF); análisis de políticas públicas; *policy design*; instrumentos de política pública; perspectiva mecanística; Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM); “ENEM, Chego Junto, Chego Bem”; Ceará; Brasil

“ENEM, Chego Junto, Chego Bem”: Promoção da Transição para a Educação Superior nas Escolas Estaduais do Ceará, Brasil¹

O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) é central na alocação de vagas do ensino superior; junto do Sistema de Seleção Unificada (Sisu), reduz custos de participação em processos de seleção (Nogueira et al., 2017) e tem potencial para diminuir disparidades sociais. Entretanto, ainda há enorme desigualdade de oportunidades na transição para o ensino superior. Alunos da rede pública estadual, em geral, inscrevem-se muito menos no ENEM do que os de escolas privadas. Obstáculos encontrados pela parcela mais vulnerável da população assumem diversas formas, desde entraves logísticos até limitadores subjetivos. São exemplos: falta de documentação para a inscrição, falta de meios de locomoção até o local da prova (Maia, 2019), desconhecimento dos conteúdos cobrados e baixo autoconceito acadêmico².

No contexto da organização da educação pública pelo federalismo brasileiro, as transições entre diferentes níveis educacionais são frequentemente transições entre redes de ensino – e.g., de uma escola municipal para uma escola estadual ou federal. Tais passagens no percurso educacional são momentos delicados, que exigem, por um lado, capacidade institucional (Abbott-Chapman, 2011; Fagundes Luce & Espinar, 2014) e, por outro, adaptação do indivíduo que as experimenta (Galton et al., 1999; Lebourg et al., 2021).

Em particular, a responsabilidade por articular a transição para o ensino superior não está bem definida no nosso federalismo. Enquanto iniciativas federais como o ENEM e o Sisu reduzem custos e incertezas nessa travessia, nenhum ente é incumbido especificamente de fomentar a participação em processos seletivos no contexto da educação pública. Já em escolas de iniciativa privada é comum haver estratégias robustas de incentivo à participação³ de seus estudantes no exame nacional, bem como em processos seletivos para o ensino superior, diferenciação que acirra desigualdades de acesso à educação terciária.

Dado que cada rede de ensino médio decide sobre o investimento que empreenderá nessa direção, caracteriza-se um problema de federalismo educacional (Abrucio, 2010), em que o esforço central para a democratização do acesso ao ensino superior – via ENEM, Programa Universidade para Todos (Prouni), Sisu e Lei de Cotas (lei federal n. 12.711/2012), entre outras iniciativas de alcance nacional – ainda carece de articulação com os governos subnacionais. Logo, os estados, como principais ofertantes do ensino médio, podem ou não tomar para si a incumbência de apoiar a transição dos jovens ao ensino superior.

Nesse sentido, o Ceará é um caso de destaque. Ações com a temática da transição para o ensino superior focadas no ENEM são promovidas desde 2009 pelo governo estadual. Essas ações, que inicialmente consistiam na distribuição de cadernos de provas anteriores como material de estudo, ganharam corpo num período relativamente curto. Realizado desde 2012⁴, o “ENEM,

¹ Em grande parte, este artigo baseia-se na dissertação de mestrado de Flora de Paula Gonçalves Holanda Maia, orientada por Ana Paula Karruz e defendida em julho/2022, para obtenção do título de mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais.

² Autoconceito acadêmico refere-se ao sentimento do indivíduo quanto a sua capacidade para enfrentar os desafios educacionais (Korhonen et al., 2016, p. 22) – neste caso, da educação terciária.

³ Usamos o verbo “participar” e o substantivo “participação” para indicar o ato de prestar o ENEM – i.e., comparecer ao exame. Assim, o significado pretendido não se confunde com a mera inscrição para o ENEM.

⁴ Apesar de existir desde 2012, só recentemente o ECJCB passou a figurar na legislação estadual – especificamente, na lei n. 17.572, de 22 de julho de 2021, que institui o Programa Ceará Educa Mais. O

Chego Junto, Chego Bem” (ECJCB) consiste em um conjunto de iniciativas de mobilização e preparo dos estudantes da rede estadual para este exame. As ações do programa⁵ se distribuem no decorrer do ano letivo e têm naturezas variadas – e.g., apoio à obtenção dos documentos para a inscrição, realização de eventos culturais para motivar a participação no exame e preparação acadêmica. Seu público-alvo são os alunos do ensino médio e dos anos finais da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Atualmente, o ECJCB está alocado na Coordenadoria de Protagonismo Estudantil⁶, mas já passou por mudanças, tanto de sua alocação dentro da Secretaria da Educação do Ceará (Seduc), quanto das ações que o compõem.

Há evidência consistente com a hipótese de que o ECJCB tenha efetivamente “mudado o jogo” da transição para o ensino superior. Em 2010, o Ceará era a oitava unidade da federação com a maior proporção de concluintes da rede estadual de ensino médio inscritos no ENEM; em 2011, ficou na sexta colocação. De 2012 a 2017, o estado figurou entre as quatro primeiras posições; em 2018, 2019 e 2020 (último ano para o qual há dados disponíveis), ocupou a primeira posição⁷. Destacadamente, a partir de 2015 a proporção de concluintes da rede estadual cearense inscritos no ENEM foi maior inclusive do que a proporção de inscritos entre concluintes das escolas privadas do estado.

Nesse contexto, nossa pesquisa é orientada pelas seguintes questões: *A*. Quais foram os atores relevantes durante a gênese da política e como suas crenças se refletem no reconhecimento do problema (baixa participação no ENEM) e na formulação da política? *B*. Quais foram os instrumentos de política pública utilizados para endereçar o problema? *C*. Como os instrumentos do ECJCB contribuem para sua efetividade?

Com a primeira pergunta, objetivamos entender como se deu a decisão do governo estadual do Ceará de adotar uma política cujo tema central é a transição para o ensino superior. Especificamente, buscamos descrever o processo que abrange reconhecimento do problema, elaboração de objetivos, escolha de instrumentos para implementação, construção de estruturas de coordenação e definição de efeitos esperados. Com este propósito, a identificação de atores é base para a descrição do sistema de crenças e de eventuais coalizões; como não localizamos fontes que informassem sobre os atores-chave do ECJCB, coube a nós identificar esse elenco, além de caracterizar suas crenças. A pergunta *B* nos convida a um detalhamento estruturado do programa, enquanto *C* instiga uma reflexão sobre os mecanismos causais acionados pelo ECJCB. Acreditamos assim poder contribuir com subsídios para o desenvolvimento de outras políticas educacionais de

ECJCB é uma de suas ações (art. 2º, X). Disponível em:

<https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2021/17572.htm>.

⁵ Neste artigo, utilizamos indistintamente os termos “política” e “programa” para nos referirmos ao ECJCB.

⁶ Essa coordenadoria se reporta diretamente à Secretaria Executiva do Ensino Médio e Profissional da Secretaria da Educação do Ceará (Seduc). Organograma disponível em: https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2019/06/organograma_2019.pdf.

⁷ Cálculo nosso, com base nas edições 2010 a 2020 da “Sinopse Estatística da Educação Básica” e da “Sinopse Estatística do ENEM”, publicadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Essas informações têm inconsistências que são, pelo menos em parte, explicadas pelo fato de que o dado do ENEM sobre ser concluinte do ensino médio é autodeclaratório e não é verificado. Em alguns casos, o número de inscritos no ENEM autodeclarados concluintes do ensino médio (3ª e 4ª séries) é superior à coorte de concluintes do ensino médio na unidade federativa, conforme dados do Censo Escolar. Por essa razão, optamos por exibir a posição relativa das unidades da federação no tocante à proporção de concluintes inscritos no ENEM, em vez da proporção que, ocasionalmente, em função das inconsistências supracitadas, assume valor maior que a unidade.

apoio à transição para o ensino superior, especialmente importantes no contexto atual de queda do número de inscritos no ENEM (Folha de São Paulo, 2021).

Para endereçar a questão *A* mobilizamos o modelo de coalizão de defesa (*Advocacy Coalition Framework* – ACF) proposto por Sabatier (1998) e algumas de suas revisões, principalmente a realizada recentemente por Weible e colegas (2020). A abordagem permite focar o subsistema de política para o ensino médio no Ceará e os fatores que, junto com os atores organizados em coalizões, influenciaram o processo de política pública do ECJCB. Para o exame das questões *B* e *C*, valemo-nos da literatura sobre *policy design* (e.g., Howlett, 2009; Capano & Howlett, 2021). Interessa retratar e agrupar os instrumentos aplicados pelo ECJCB e entender a capacidade desses instrumentos de alterar o comportamento do público-alvo no sentido esperado pelos formuladores. Dentre os aspectos a examinar, encontram-se: tipo dos instrumentos e principal recurso mobilizado, condições que facilitam a adesão dos atores aos instrumentos, bem como os mecanismos que influenciam o comportamento (de gestores, educadores e alunos).

O trabalho está organizado em quatro sessões, além desta introdução. Na próxima seção descrevemos o desenho de pesquisa, o recorte temporal e as técnicas de coleta e análise de dados⁸. As duas seções subsequentes são compostas, cada uma delas, pela apresentação de substrato teórico seguido de aplicação empírica, sendo que a primeira busca responder à questão *A*, enquanto a segunda trata das questões *B* e *C*. Na última seção, tecemos algumas considerações finais.

Abordagem Metodológica

Adota-se uma abordagem qualitativa de pesquisa, baseada em entrevistas semiestruturadas com atores-chave⁹. Esta escolha se deu após uma primeira busca em jornais, no *website* da Seduc e no *website* da Assembleia Legislativa do Ceará, em que não logramos localizar materiais que expressassem as crenças dos atores à época da formulação da política. Também, nas primeiras entrevistas, foi incluída uma questão específica sobre a existência de documentos que retratassem o processo de formulação do ECJCB. Recebemos apenas um conjunto slides, usado pela gestão do programa para apresentá-lo em seus primeiros anos. No entanto, este material não adicionou conhecimento ao publicamente disponibilizado no *website* da Seduc. Tendo em vista que não houve registro das crenças à época da formulação do programa, a aplicação de entrevistas retrospectivas restou como a única forma possível de se tomar ciência desse conteúdo; também, as entrevistas revelaram e esclareceram aspectos dos instrumentos e de suas implicações.

Desenvolvemos o roteiro para as entrevistas com base nas perguntas de pesquisa e no aporte teórico deste trabalho: conceitos do ACF, de instrumentos de política pública e de mecanismos; incorporamos também questões sobre o contexto de formulação e implementação do ECJCB e outras. O roteiro, disponível no Apêndice, é organizado em seis seções, cobrindo os seguintes temas: identificação do ator; gênese do ECJCB, suas características e mudanças; crenças do ator; contexto mais amplo; apoios e resistências ao ECJCB; e balanço geral da política. A questão *A* se beneficia principalmente das perguntas localizadas nas seções 1, 3 e 5 do roteiro. As questões *B* e *C* são endereçadas principalmente pelas seções 2, 4 e 6. O roteiro contém ainda um item final solicitando ao entrevistado recomendação de atores a serem contatados; assim, mapeamos os atores relevantes

⁸ Optamos por uma estrutura menos usual para este tipo de trabalho, apresentando a abordagem metodológica antes das referências teóricas. Empregamos a mesma abordagem metodológica para endereçar todas as três questões de pesquisa, porém duas perspectivas teóricas diferentes (a do ACF e a do *policy design*); para facilitar a leitura, preferimos discorrer sobre cada teoria proximamente às respectivas análises empíricas.

⁹ Este projeto de pesquisa foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (CAAE: 39469120.0.0000.5149).

para o ECJCB. Além das perguntas do roteiro, outras foram incluídas no decorrer de cada entrevista, o que foi possibilitado pelo caráter semiestruturado do instrumento de coleta.

Dos 15 entrevistados, dez atuaram na Seduc no período de formulação da política e ou exerceram cargo com poder de decisão sobre a política – quatro ex-secretários e seis funcionários da Seduc que chefiaram coordenadorias regionais ou coordenadorias da Seduc sede (baseada em Fortaleza) entre 2007 e 2019. Os outros são dois diretores de escolas, um funcionário de Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (Crede), um funcionário da Seduc e um professor da Universidade Federal do Ceará (UFC).

A transcrição manual das entrevistas foi transportada para o programa *QDA Miner Lite Version* e posteriormente codificada de acordo com a árvore de código inicial mostrada na Figura A1 (Apêndice). As principais categorias utilizadas são orientadas pela literatura de *policy process e policy design*, que será especificada na próxima sessão; são elas: fatores externos, sistema de crenças, instrumentos e recursos. Além destas, há algumas categorias puramente descritivas, cuja função é sistematizar fatos que não necessariamente influenciam o subsistema da política, mas dizem respeito ao contexto mais amplo da educação no estado (i.e., categorias “Histórico” e “Atores”, esta referente aos dados de identificação dos entrevistados).

O reconhecimento de evidências é realizado sobretudo a partir da presença de um certo tema no *corpus* (Bardin, 1977); subsidiariamente, consideramos a frequência com que alguns temas ocorrem. A frequência nem sempre é uma contagem útil para a análise aqui proposta, e que conta com uma amostra relativamente reduzida, de 15 entrevistados. Isto porque podem existir menções únicas ou com frequência baixa, mas ainda assim de significado relevante.

Admitidamente, o intervalo relativamente amplo de tempo desde a formulação do ECJCB até os dias atuais, combinado com a percepção de sucesso do programa, podem ter levado a algum tipo de revisão de crenças, possivelmente no sentido de fazê-las mais favoráveis ao modelo implementado do que realmente foram na ocasião da formulação. Mesmo assim, os entrevistados relataram algumas divergências, principalmente no que diz respeito à meta de 100% de participação no ENEM (discutida adiante). Isso indica que a eventual reinterpretação de crenças não eliminou completamente as diferenças de posicionamento entre os entrevistados.

Coalizões de Defesa

Nesta seção é apresentada a abordagem teórica das coalizões de defesa (Sabatier, 1998), trazendo os conceitos centrais do modelo e uma revisão recente do mesmo realizada por Weible e colegas (2020). Em seguida, mostramos que um sistema de crenças conforma a visão compartilhada pela coalizão e relaciona-se ao reconhecimento do problema que enseja o ECJCB. Ainda, elencamos os principais fatores externos que influenciaram o processo da política pública.

O ACF tem sido largamente aplicado na análise de políticas públicas (Weible et al., 2020). Ao propor este quadro conceitual, Sabatier (1998) pretendia compreender fatores que afetam o processo de políticas, envolvendo definição de problema, formulação, implementação e revisão de uma política dentro de um domínio específico. Esse domínio é o subsistema de políticas públicas, que para o ACF é a unidade de análise fundamental do processo de políticas (Sabatier & Weible, 2007).

Os subsistemas são espaços delimitados tanto na perspectiva funcional quanto territorial (Sabatier & Weible, 2007), ou seja, pelo que se trata e em que local. Eles podem se aninhar em outros subsistemas (Sabatier, 1998). Por exemplo, o subsistema de políticas sobre a poluição do ar pode estar abrangido pelo subsistema de políticas para o meio ambiente. Dentro de subsistemas atuam atores governamentais e não governamentais (e.g., grupos de interesse, pesquisadores, jornalistas) que buscam constantemente influenciar a política em questão. Os atores de um

subsistema podem agir coordenadamente para defender interesses quando compartilham crenças, principalmente valores normativos e crenças sobre a política pública.

As crenças ocorrem em três níveis de ideias, formando um sistema. Seu nível mais abstrato é chamado de *deep core*, ou núcleo duro, e diz respeito aos valores normativos dos atores de maneira geral. O nível intermediário de crenças é o *policy core*, ou núcleo sobre políticas públicas; concerne às crenças normativas e empíricas relacionadas especificamente ao subsistema de políticas públicas em questão. Neste nível de crenças encontram-se a percepção sobre a causa e a magnitude do problema, as possíveis soluções e os objetivos gerais da política (Sabatier, 1998). Portanto, o *policy core* é o nível que se relaciona com o processo de reconhecimento de uma questão social como um problema sobre o qual se deve agir. Por fim, o nível menos abstrato, *secondary beliefs*, ou crenças secundárias, refere-se aos instrumentos para alcançar os objetivos traçados ou até mesmo a soluções e problemas de uma parte específica do subsistema. Os níveis organizam-se hierarquicamente, sendo o núcleo duro quase blindado de alterações; o intermediário (sobre políticas), um pouco mais suscetível a mudanças; e o nível das crenças secundárias, muito permeável a transformações (Sabatier, 1998).

No ACF, o processo de política pública é influenciado pela interação entre os atores dentro do subsistema, com seus sistemas de crenças, recursos e escolhas de instrumentos. Além disso, fatores externos ao subsistema também influenciam o nível e a distribuição de recursos entre os atores em curto ou longo prazo. Eles podem ser fatores mais estáveis – e.g., características do problema, valores socioculturais, distribuição de recursos naturais e aparato legal mais amplo – ou menos estáveis – e.g., opinião pública, coalizão de governo, impacto de outros subsistemas e eventos que mudam condições socioeconômicas (Weible et al., 2009).

Geralmente, o diagrama do ACF é apresentado com duas coalizões adversárias (vide Apêndice, Figura A2, onde reproduzimos diagrama de Jenkins-Smith et al., 2018, p. 143), porque é a situação mais frequente nos estudos que utilizam o modelo (Weible et al., 2009). Entretanto, esta configuração não esgota o número e os tipos de coalizão que podem existir num subsistema.

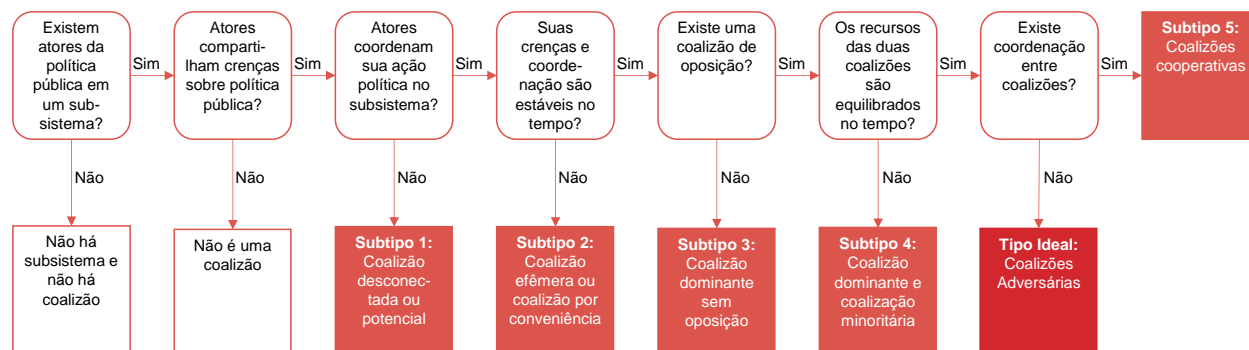
Weible e colegas (2020) revisaram o modelo do ACF para incorporar lições aprendidas e aprimoramentos. Uma das adições importantes consiste em uma tipologia para classificar coalizões formadas dentro de um subsistema (Figura 1). De acordo com Weible et al. (2020), a coalizão do tipo ideal (i.e., coalizões adversárias, objeto dos primeiros estudos do ACF) teria sete atributos, quais sejam: i) atores políticos (e.g., do governo em cargos políticos ou na burocracia, jornalistas, acadêmicos, de movimentos sociais); ii) com crenças compartilhadas sobre a política; iii) agindo coordenadamente; iv) gozando de estabilidade no decorrer do tempo; v) convivendo com coalizão de oposição; vi) comandando recursos não minoritários; e vii) atuando de forma não cooperativa com outras coalizões. Quando algum dos atributos é inexistente ou efêmero, então tem-se algum dos subtipos de coalizão – que vão desde uma coalizão desconectada a coalizões cooperativas.

Na Figura 1, é possível verificar que a coalizão desconectada ou potencial (subtipo 1) não é ainda uma coalizão de fato. Caso os atores passem a coordenar suas ações, mas não sustentem este estado, então conformam uma coalizão efêmera ou coalizão por conveniência (subtipo 2). Se as crenças e as ações coordenadas forem estáveis ao longo do tempo e não houver oposição, podemos chamar a coalizão de dominante sem oposição (subtipo 3). Se houver oposição dentro do subsistema, esta deve ser investigada para se verificar se constitui outra coalizão. Caso haja coalizão de oposição, ela pode ser minoritária (subtipo 4) ou comandar recursos equiparáveis aos da outra coalizão. Se este for o caso, e se existir ação coordenada entre as coalizões, então são coalizões cooperativas (subtipo 5)¹⁰. Por outro lado, se as coalizões comandarem recursos de monta

¹⁰ “A coordenação entre rivais existe quando eles decidem trabalhar juntos no processo político. Isso geralmente envolve a negociação de acordos, tomada de decisão baseada em consenso e compartilhamento de

comparável, porém não cooperam, tem-se o tipo ideal ilustrado no diagrama clássico do ACF: coalizões adversárias (Weible et al., 2020).

Figura 1
Subtipos de Coalizão



Fonte: Adaptado de Weible et al. (2020, p. 1068); tradução nossa.

Questão A: Atores, Ideias e Reconhecimento do Problema

O reconhecimento de um problema pelos atores de uma coalizão é atravessado por suas crenças (Sabatier, 1998). No subsistema de política para o ensino médio no Ceará foram encontrados tanto problemas crônicos, quanto problemas pontuais. A evasão estudantil era um problema já conhecido desde o início da gestão de Cid Gomes¹¹, em 2007. Já a baixa participação de estudantes da rede estadual no ENEM é um problema pontual, reconhecido a partir de 2009, quando o teste passou a ser utilizado em processos seletivos para o ensino superior. As camadas deste problema foram gradualmente identificadas no decorrer da implementação das ações do ECJCB.

Os atores com poder de decisão dentro do ECJCB no período de formulação da política eram os secretários titular, adjunto e executivo, os coordenadores da sede da Seduc e os coordenadores regionais. Em 2007, quando Cid Gomes iniciava seu mandato como governador, chamou para a pasta da educação dois atores que participaram da reforma ocorrida entre 2001 e 2004 no município de Sobral (onde fora prefeito de 1997 a 2005), reforma essa reputada bem-sucedida nos resultados de alfabetização. A migração desses atores, Izolda Cela¹² e Maurício Holanda Maia¹³, é um fator importante na trajetória da educação do Ceará, pois trouxeram uma perspectiva educacional fortemente centrada em políticas de avaliação e de premiação a escolas de destaque (Sumiya, 2015; Vieira, Plank e Vidal, 2019). Além de Cela e Maia, pelo menos duas ex-diretoras de

recursos. A intenção de tal coordenação entre coalizões muitas vezes envolve objetivos de alcançar resultados do tipo “ganha-ganha” em uma política pública (Weible et al., 2020, p. 1065; tradução nossa).

¹¹ Cid Gomes elegeu-se governador do Ceará no pleito de 2006, pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB). Reelegeu-se em 2010, pelo mesmo partido. Em 2013, filiou-se ao Partido Republicano da Ordem Social (PROS). Em 2015, migrou para o Partido Democrático Trabalhista (PDT), ao qual ainda é filiado.

¹² Foi Secretária de Educação do Ceará de 2007 a 2014. Vice-governadora de 2015 a 2022. É a atual governadora do estado; assumiu o cargo em 2022, após a renúncia de Camilo Santana (Partido dos Trabalhadores – PT). Foi filiada ao PT (2001-2013), PROS (2013-2016) e PDT (2016-2022); atualmente, não é filiada a partido político.

¹³ Secretário Adjunto de Educação do Ceará de 2007 a 2014. Secretário de Educação do Ceará de 2014 a 2016.

escolas de Sobral assumiram coordenadorias na Seduc. Nossos achados reforçam a ideia de um legado da experiência em Sobral, o qual aparece nas crenças compartilhadas não só pelos secretários, como também pelos coordenadores que compõem a coalizão aqui estudada.

Em 2015, o governador Camilo Santana (Partido dos Trabalhadores – PT) sucede o segundo mandato de Cid Gomes, dando continuidade à política de educação. A coalizão que compartilhava crenças centrais para a formulação do ECJCB se manteve na Seduc durante o governo de Santana. A persistência de ação coordenada dos atores é uma evidência de que existe coalizão de defesa (Sabatier, 1998). Como será detalhado a seguir, trata-se de uma coalizão dominante sem oposição. O Quadro 1, elaborado a partir da análise das entrevistas, descreve as crenças dessa coalizão em torno do tema do ensino médio e da transição para o ensino superior.

Quadro 1

Sistema de Crenças da Coalizão Dominante no ECJCB

Nível do sistema de crenças	Crença
Núcleo duro	<ul style="list-style-type: none"> * A educação é um direito de todos. * O ingresso no ensino superior é um marcador de ascensão social e aumenta a possibilidade de ascensão econômica. * O Estado deve apoiar e incentivar os jovens a entrar no ensino superior. * O ingresso no ensino superior deve ser democrático e os alunos da rede estadual devem ter as mesmas oportunidades de participação no ENEM que alunos de camadas sociais mais abastadas.
Núcleo de política pública	<p><i>Preceitos normativos fundamentais</i></p> <ul style="list-style-type: none"> * A transição para o ensino superior deve ser um tema central nas escolas estaduais. * As escolas da rede estadual devem direcionar tantos esforços à transição para o ensino superior quanto as escolas privadas. * As escolas da rede estadual são capazes de preparar seus estudantes para a transição para o ensino superior. * Os estudantes da rede estadual são capazes de alcançar desempenho suficiente para ingressar no nível superior. * O jovem é autônomo e o sucesso de políticas para a juventude é condicionado pela adesão de seu público-alvo. <p><i>Preceitos empíricos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> * As altas taxas de evasão no ensino médio são causadas principalmente pela ambiguidade na finalidade desse nível de ensino. * O baixo autoconceito acadêmico leva à autoexclusão do ensino superior. * A baixa participação no ENEM pelos alunos de rede estadual se deve, em parte, a desigualdades sociais. * A política deve enfrentar problemas de natureza pedagógica (preparação dos alunos para o exame), logística (documentação, transporte, hospedagem, alimentação) e psicológica (motivação e autoconceito acadêmico).
Crenças secundárias	<ul style="list-style-type: none"> * A rede estadual deve se engajar para inscrever no ENEM 100% dos estudantes concluintes do ensino médio.

Fonte: Elaboração própria, com base nas entrevistas.

A coalizão traz consigo um núcleo duro de crenças que transcende o subsistema de políticas para o ensino médio no Ceará. Ela defende que a educação seja um direito de todos. Também, reconhece que o ensino superior é um nível de ensino historicamente utilizado e acredita que ele deva ser democrático. Para isso, o Estado deve apoiar os jovens para que tenham as mesmas oportunidades de participação no ENEM que os estudantes de camadas sociais mais abastadas.

A gestão da educação no estado iniciada em 2007 observou que havia alguns problemas crônicos de evasão na rede de ensino estadual¹⁴. O Entrevistado 2 relaciona isso à histórica ambiguidade no que diz respeito à finalidade do ensino médio. Sem saber ao certo o propósito de seus esforços – se preparariam para a entrada no mercado de trabalho ou para a continuidade dos estudos – a comunidade escolar não tinha um objetivo comum a ser alcançado; de fato, a “falta de correlação entre [...] princípios e objetivos” do ensino médio é uma preocupação já documentada (Lebourg, Coutrim & Silva, 2021, p. 95). Um certo grau de apatia dos funcionários da rede, que seria outra derivação dessa ambiguidade, também foi apontado nas entrevistas. Nos primeiros anos de gestão, foram realizadas tentativas sem sucesso de reestruturação desse nível de ensino, com a ambição de mobilizar a rede.

[Antes de 2007] eu tinha sabe, essa sensação, essa percepção [sobre a mobilização da rede] [...] um pouco assim... meio desanimado e algo como Secretaria e escolas como que opositores e não parceiros, né. (Entrevistado 9)

Quando a gente começou a... a [implementar o ECJCB]... Eu vejo que foi uma liga, assim, de chamar todo mundo “Vamos sonhar junto com os meninos, deles entrarem na universidade e botar isso na agenda”. Isso tava muito na agenda das escolas profissionais, que já eram bem mais focadas. Mas isso não chegava na rede regular. E quando a gente lançou isso pra rede, eu digo que foi quase o PAIC [Programa de Alfabetização na Idade Certa]¹⁵ do ensino médio. [...] Porque parecia que a gente tinha conseguido identificar ali qual era o elemento mobilizador da rede pro ensino médio, que era essa ideia de estimular os meninos para a continuidade dos estudos. Parece que deu mais sustança do que aquela narrativa do educar para a vida. (Entrevistado 4)

A Secretaria então fez leitura. No sentido... ‘olha... então, tem um jogo aí’. Naquele momento a gente tava discutindo como é que a gente estruturava Ensino Médio,

¹⁴ No Ceará, a taxa de evasão do ensino médio na rede estadual em 2007 era 16,4%; em 2018, foi 5,0% (Barbosa, 2021). No Brasil como um todo, a evasão do ensino médio nas redes estaduais era 15,5% em 2007 e 10,9% em 2018 (Inep, 2022).

¹⁵ Segundo o *website* da Seduc, o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) é “um programa de cooperação entre Governo do Estado e municípios cearenses com a finalidade de apoiar os municípios para alfabetizar os alunos da rede pública de ensino até o final do segundo ano do ensino fundamental”. O PAIC oferece aos municípios formação continuada aos professores e apoio à gestão escolar, entre outras ações. O programa foi desenvolvido com base na experiência de reforma educacional no município de Sobral, iniciada em 2001, que por sua vez inspirou a formação do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar, criado em 2004, pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Concluído o trabalho do Comitê, em 2005 foi criado o PAIC, com a parceria técnica e financeira do UNICEF, contando com a adesão de 60 municípios, através de um pacto de cooperação. Em 2007, o PAIC tornou-se uma política pública prioritária do governo estadual. O PAIC contribuiu para a estruturação, por parte Ministério da Educação, do Pacto Nacional Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), vigente de 2012 a 2017. Mais informação disponível em: <https://idadecerta.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/objetivos-e-competencia>; <https://idadecerta.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/historico/historia>.

currículo, formação de professores, pra dar liga... entre o estudante e a escola, pra reduzir abandono... enfim uma série de problemas muito sérios que a gente tem ainda hoje. (Entrevistado 2)

Em seguida, a rede estadual de educação encontraria no tema da transição para o ensino superior um propósito de ação com capacidade de engajar gestores, professores e estudantes em torno de um mesmo objetivo. Ainda que a data exata de início de cada ação que compõe o ECJCB não esteja nítida nas entrevistas (embora tenha sido perguntada), o Entrevistado 1 relata que desde 2008 havia a preocupação dos atores do alto escalão em saber quantos ex-alunos tinham ingressado no nível superior – um cuidado que não existia antes.

Quando o novo ENEM foi proposto pelo governo federal em 2009 e, junto ao Sisu (este lançado em 2010), ganhou popularidade, o tema da transição para o ensino superior encontra acolhimento nas crenças dos atores relevantes no subsistema de políticas para o ensino médio no Ceará. Acreditar que o ingresso no ensino superior é um marcador de ascensão social e econômica e que todos os estudantes devem ter a mesma oportunidade de acessá-lo compõe a visão normativa da coalizão dominante. Também, já haviam ocorrido iniciativas dispersas com o objetivo de preparar alunos para o exame, promovidas espontaneamente por gestores escolares e professores de escolas estaduais. Dessa forma, este evento externo (utilização do ENEM como teste de entrada) funcionou como um catalisador da rede.

No momento em que a pauta entrou na agenda da Seduc, o primeiro problema reconhecido foi que a Secretaria sequer produzia regularmente informações de acompanhamento sobre a inscrição de concluintes do ensino médio para o ENEM e a transição dos seus egressos para o ensino superior. Uma vez coletados os primeiros dados pela Secretaria, confirmou-se o que se antecipava: a baixa proporção de alunos que se inscrevia no exame e a baixa quantidade de ex-alunos que ingressava no ensino superior. Percebendo nesta situação um problema, a coalizão agiu acreditando que a transição para o ensino superior devesse ser um tema central nas escolas estaduais.

Como um dos primeiros esforços, a Seduc apoiou publicamente a adesão da UFC ao ENEM e ao Sisu (O Estado, 2010). A UFC substituiu totalmente o vestibular pelo exame nacional a partir de 2010 (para ingresso em 2011), o que reforçou a ideia de oportunidade que se formava na Seduc desde 2009. A modificação do processo seletivo para a UFC foi utilizada estrategicamente como elemento do discurso do alto escalão da Secretaria para mobilização da rede.

Mas assim, o ENEM/Sisu deu toda a... vamos dizer assim... uma base de tangibilidade que antes não tinha, né. E foi muito importante também, porque o Sisu ele teve níveis de adesão diferentes... níveis e tempos de adesão diferentes em cada universidade federal brasileira. [...] Mas a Universidade Federal do Ceará, ela teve um papel muito importante, porque ela foi a primeira grande universidade brasileira que colocou todas as suas vagas no processo universal do Sisu e sem criar distinção de peso pras áreas... assim de ciências... de sociais... (Entrevistado 1)

Outros fatores externos ao subsistema endossaram a ideia de que ocorria um alargamento das chances de ingresso no ensino superior por estudantes de camadas populares no Brasil. Em 2012, há a aprovação da Lei de Cotas, que reserva 50% das vagas das instituições federais de ensino superior para alunos oriundos de escola pública. Também, entre 2010 e 2013 houve a criação de duas universidades federais no Ceará (da Lusofonia Afro-Brasileira e do Cariri). A gênese do ECJCB é vista por muitos dos entrevistados como o seguimento de um movimento que já ocorria fora do subsistema.

E aí você tinha, como eu disse, uma convergência. Tinha o ENEM ganhando força, você tinha a Lei de Cotas naquele momento, você tinha a expansão da rede de universidades, né. (Entrevistado 4)

Bom, 2012 teve a Lei de Cotas, que é outro marco também nessa questão, porque metade das vagas passaram a ser definidas pelas cotas. (Entrevistado 1)

Fundamentados nas crenças de que as escolas da rede estadual são capazes de preparar seus estudantes para a transição para o ensino superior e que os estudantes, por sua vez, são capazes de obter desempenho suficiente para viabilizar essa transição, o baixo autoconceito acadêmico, que afetava as expectativas de futuro do público-alvo, seria mais uma dimensão do problema a ser enfrentada.

Os atores enxergavam que o ensino superior não costumava estar nos planos dos estudantes da rede. Especialmente nos primeiros anos do ECJCB, a maioria dos alunos que participou do programa e ingressou no ensino superior era o primeiro membro de sua família a frequentar a graduação. Reiteradamente, os entrevistados relatam o esforço feito para convencer os alunos de sua capacidade de entrar num curso superior. Esta dimensão abstrata do problema é apontada pelas nossas fontes como sendo um ponto crucial a ser observado na formulação da política. A preparação logística e a pedagógica sozinhas não seriam efetivas se os alunos não acreditassem em si e não aderissem à política proposta.

Assim, eles [estudantes] não consideravam [ingressar no ensino superior]. Era como se realmente aquilo não fosse pra eles, sabe. Era como se não fosse pra eles. E na própria rede estadual, nós víamos isso. Nós detectávamos isso, com relação à expectativa dos jovens, né, de uma maneira geral. (Entrevistado 8)

Preparação com conteúdo e preparação no sentido motivacional. Só uma coisa não dá certo, não. Se eu só motivo e não dou o conteúdo, se eu só... não dá. É os dois. (Entrevistado 10)

Em 2011, ao buscarem informações sobre os motivos da baixa participação dos estudantes no exame, os coordenadores regionais foram informados pelos gestores escolares que grande parte dos jovens sequer chegava a se inscrever, porque não tinha documentação pessoal. Esta situação confirmou a crença compartilhada na coalizão de que a baixa participação no ENEM pelos alunos de rede estadual se devia, em parte, a desigualdades sociais.

Tal dimensão da caracterização do problema seria incrementada ainda nos anos iniciais do ECJCB. Os atores identificaram que, em geral, além do apoio para a retirada da documentação, os alunos careciam de alimentação nos dias de prova e de transporte para o local da prova e de volta para casa; adicionalmente, os alunos do interior precisavam de hospedagem durante o final de semana de provas¹⁶. Todas essas características do problema dizem respeito à desigualdade social que gera a desigualdade de oportunidades educacionais. Cada um desses obstáculos costumava ser intransponível aos estudantes sem o apoio do governo.

Assim como previsto no ACF, as discordâncias dentro da coalizão ocorreram ao nível das crenças secundárias. A divergência de opiniões se dava principalmente em torno da meta de inscrever 100% dos alunos da rede estadual no ENEM. Os atores que discordavam à época defendiam: i) que esta proporção dos alunos correspondia a um contingente absoluto muito grande,

¹⁶ Até 2016, as provas do ENEM eram aplicadas no sábado e domingo de um único final de semana. A partir de 2017, passaram a ser aplicadas em dois domingos.

próximo de 100 mil alunos, e que o governo não seria capaz de oferecer apoio nessa escala; e ii) que os alunos tinham que escolher por si só, de modo que funcionários da Seduc não deveriam se esforçar no convencimento de quem não quisesse participar. O ponto de vista dos atores que concordavam com a meta na época da formulação era que se tratava de um alvo simbólico, com a consciência de que seu atingimento seria pouco provável, mas que, pelo menos na inscrição, a comunidade escolar deveria buscar atingi-lo. A oposição a esta meta aconteceu muito mais no começo do programa; atualmente, parece ser consensual ambicionar a totalidade das inscrições.

E aí, inicialmente, havia um grande debate. Que eu considero vencido. Que era o debate dos 100%. [...] A questão da nossa meta ser 100%, ela é uma meta simbólica. Ela é uma meta que tem a ver com equidade, que tem a ver com não deixar ninguém pra trás... Por que que a gente vai desistir de uma pessoa antes mesmo da coisa acontecer? Então a ideia da inscrição 100% ela é muito forte. Mas ela tem que vir carregada com um discurso. Que eu acho que essa narrativa, ela ganhou força nos três, quatro anos depois de 2011. (Entrevistado 2)

A meta foi especialmente enfatizada ao notar-se que, devido ao longo intervalo entre a inscrição e o dia da prova, havia o risco de que um aluno no começo do ano não quisesse participar do ENEM, mas que ao longo do ano, quando ocorre a maioria das ações de mobilização, o mesmo aluno mudasse de ideia. Considerando isso, o direcionamento da Secretaria aos funcionários da rede foi que fizessem o máximo esforço para inscrever o aluno.

Mesmo com crenças secundárias discordantes, o reconhecimento do problema se deu no bojo das crenças do núcleo duro e do núcleo de políticas públicas dos atores formuladores do ECJCB. Tal processo ocorreu de maneira gradual, pois facetas diversas do problema foram percebidas no decorrer dos primeiros anos (e.g., necessidade de transporte). A adaptabilidade seguiu sendo uma característica do processo do ECJCB.

Assim, na visão dos atores do subsistema de políticas para o ensino médio do Ceará, o governo estadual deve se responsabilizar por oferecer apoio logístico, pedagógico e psicoemocional aos potenciais participantes do ENEM, enfrentando o problema multidimensional que desemboca na baixa participação dos alunos da rede estadual no principal exame de seleção para o ensino superior brasileiro. Neste sentido, a coalizão também defende que a rede estadual deva direcionar tantos esforços à transição para o ensino superior quanto as escolas privadas.

Em suma, a partir da análise dos dados coletados, identificamos na formulação do ECJCB a existência de uma coalizão dominante sem oposição, atuando no subsistema de políticas para o ensino médio no Ceará. Tal coalizão é unida pelas crenças do núcleo duro e do núcleo sobre políticas públicas, apresentando algumas discordâncias nas ideias relacionadas aos instrumentos para a política. Como previa Sabatier (1998), se houver discordâncias dentro de uma coalizão, elas serão provavelmente atinentes ao terceiro nível de crenças (crenças secundárias); esse tipo de discordância não inviabiliza uma coalizão. As crenças da coalizão identificada se refletem no processo de reconhecimento do problema e suas múltiplas facetas, bem como nas decisões tomadas na formulação e implementação do ECJCB.

Na próxima seção descrevemos os instrumentos utilizados na implementação do ECJCB, bem como elencamos potenciais mecanismos causais atuando sobre o comportamento dos *targets* (gestores regionais, gestores escolares, educadores e discentes).

Instrumentos de Políticas Públicas e Mecanismos Causais

Esta seção é composta por duas subseções. A base teórica (instrumentos de política pública e mecanismos causais) e a análise empírica estão ambas contidas em cada subseção, as quais endereçam, respectivamente, as questões B e C.

Questão B: Instrumentos Aplicados pelo ECJCB

Com essa questão, nosso objetivo é realizar uma descrição estruturada dos elementos do ECJCB enquanto política pública, buscando uma compreensão ampliada do programa. Que frentes ou ações (i.e., instrumentos de política pública) o programa opera? Como podemos caracterizar e agrupar esses instrumentos? Começamos pela definição de instrumento: “[i]nstrumentos de política pública são técnicas de governança que, de um jeito ou de outro, envolvem a utilização de autoridade estatal ou sua limitação proposital” (Howlett, 2005, p. 31)¹⁷.

Os instrumentos de políticas públicas têm sido classificados em tipologias (ou taxonomias¹⁸), as quais salientam dimensões como propósito, natureza dos principais recursos mobilizados e nível de envolvimento direto do Estado. Quanto ao propósito dos instrumentos, estes podem ser substantivos ou processuais. Os primeiros diretamente afetam a produção e distribuição de bens e serviços na sociedade – e.g., campanhas de conscientização sobre assuntos de interesse público, quotas no acesso a bens ou serviços, subsídios e empresas públicas. Já os instrumentos processuais atuam indiretamente sobre a produção e distribuição de bens e serviços (ou seja, os *outcomes*), via gestão das relações estado-sociedade¹⁹; exemplos incluem provisão seletiva de informação, estabelecimento de avaliações formais de políticas públicas, financiamento de grupos de interesse e reorganização administrativa (Howlett, 2000, 2009).

No tocante aos recursos principais, a taxonomia de Hood (1986) merece destaque por ser uma das mais conhecidas. Esta classificação, concebida para o entendimento de instrumentos substantivos, mas passível de extensão aos processuais, prevê quatro agrupamentos, abreviados pela sigla NATO: *nodality* (informação), *authority* (autoridade coercitiva), *treasure* (recurso orçamentário ou financeiro) e *organization* (equipes ou estruturas governamentais). Frequentemente, os instrumentos mobilizam mais de um recurso; a tipologia de Hood (1986) enfatiza aquele que é o mais crítico, o principal (*governing resource*). O Quadro A1 (Apêndice) apresenta exemplos de instrumentos substantivos e processuais, reunidos de acordo com o recurso crítico que aplicam. O estilo de implementação de uma política (*policy implementation style*) corresponde à combinação específica (*mix* ou portfólio) de instrumentos substantivos e processuais aplicados (Howlett, 2009).

Nota-se que o ECJCB aplica instrumentos eminentemente substantivos, acionando recursos principais de todos os quatro tipos (Quadro 2). A maioria deles tem como recurso crítico a informação.

¹⁷ Tradução nossa do seguinte texto original: “Policy instruments are techniques of governance that, one way or another, involve the utilization of state authority or its conscious limitation.” (Howlett, 2005, p. 31)

¹⁸ Uma amostra dessas taxonomias pode ser encontrada em Howlett (2000, pp. 426-427, nota de rodapé 12).

¹⁹ “Podemos, assim, definir instrumentos processuais como aquelas técnicas ou mecanismos de política projetadas para afetar a forma como uma política é formulada e implementada. Isso inclui processos administrativos e atividades para selecionar, implantar e calibrar ferramentas substantivas. Portanto, as ferramentas processuais não afetam os resultados tão diretamente como o fazem as ferramentas substantivas (como impostos, regulamentações, sanções e taxas), mas muitas vezes são necessárias para que ferramentas substantivas funcionem de forma efetiva ou, como no caso de consultas à indústria ou audiências públicas, para permitir que ganhem legitimidade e melhorem sua *compliance*.” (Bali et al., 2021, p. 298; tradução nossa)

Quadro 2

Instrumentos de Política Pública do ECJCB, segundo propósito e recurso principal

Propósito	Recurso principal			
	Informação	Autoridade	Tesouro	Organização
Substantivo	<ul style="list-style-type: none"> * Preparação curricular para o ENEM * Preparação para a inserção no ensino superior * Preparação pedagógica aos professores a fim de melhor prepararem os estudantes para o ENEM (Ciclo de Palestras[†]) * Campanha de incentivo à participação no ENEM (eventos, uso de figuras públicas e <i>role models</i>) * Levantamento de dados para acompanhamento (via Sistema Integrado de Gestão Escolar – SIGE) 	<ul style="list-style-type: none"> * Estabelecimento de meta de participação no ENEM 	<ul style="list-style-type: none"> * Apoio logístico (documentos, transporte, hospedagem e alimentação) * Premiações aos discentes[‡] 	<ul style="list-style-type: none"> * Instâncias regionais autônomas (Credes e Sefors[§]), que executam gastos, incrementam o desenho do programa e têm assento no Comitê Executivo da Seduc * Parceria com os municípios para viabilizar transporte * Posicionamento do programa no alto escalão da Secretaria
Processual				

Fonte: Elaboração própria, com base nas entrevistas.

[†] O Ciclo de Palestras ocorre geralmente em agosto, quando cada escola indica um professor para participar de palestras com o intuito de potencializar a preparação dos seus estudantes para o ENEM. Este professor escolhido, após ter participado do ciclo de palestra, replica a palestra para os demais professores de sua escola. [‡] Consideramos aqui o prêmio Palpite Premiado, que está abrangido pelo ECJCB, mas também alguns outros que existem independentemente do ECJCB, como o prêmio do Spaece e o da redação (detalhados adiante). [§] Superintendências das Escolas Estaduais de Fortaleza.

Um dos instrumentos do programa é a preparação curricular para o ENEM, durante todo o ano diariamente na sala de aula, mas também com programações pontuais, como aulas com professores convidados. As informações passadas aos estudantes também têm o intuito de prepará-los para a inserção no ensino superior. Esta formação diz respeito ao funcionamento de políticas de abrangência nacional para democratização do acesso ao ensino superior, como o Fundo de Financiamento Estudantil – Fies, mas também sobre aspectos técnicos do ENEM (e.g., teoria da resposta ao item, notas de corte, Sisu).

Com o intuito de fortalecer essas ações de preparação do estudante para o ENEM, o ECJCB conta com o Ciclo de Palestras. Esta atividade ocorre geralmente em agosto, quando cada escola indica um professor para participar de palestras a fim de potencializar a preparação dos estudantes para o ENEM. Este professor escolhido, após ter participado das palestras, oferece o mesmo treinamento aos demais professores de sua escola.

A crença compartilhada pela coalizão de que o jovem tem autonomia e que o sucesso das políticas para juventude depende da adesão do público-alvo (Quadro 1) reflete-se na adoção do quarto instrumento de natureza informacional (Quadro 2). Trata-se de campanha de incentivo à participação no ENEM, realizada por meio de eventos com figuras públicas e *role models* (e.g., egressos bem-sucedidos na transição para o ensino superior) que, espera-se, “conquistarão” os jovens via manifestação de aprovação ao ECJCB.

O que que tem um jogador de futebol do Ceará com o ENEM? Tem tudo e tem nada. A gente colocava jogador do Ceará, do Fortaleza... E é tanto que até perguntavam ‘O que é que tem a ver um cantor de forró?’. ‘Tudo. É o mesmo público’. Então lá vai a gente atrás do jogador de futebol, do cantor de forró, do Xande do Aviões [do Forró], do Wesley Safadão... eles têm tudo a ver com o ENEM, com juventude. (Entrevistado 10)

Os entrevistados frequentemente falam sobre ações, nos eventos, celebrando os bons resultados alcançados, onde o desempenho das escolas é visibilizado, com o objetivo de inspirar os estudantes que estão na primeira e segunda séries do ensino médio. A celebração tem um papel importante na política, pois retroalimenta a mobilização da rede. Portanto, é comum a realização de ações de reconhecimento, primeiro dos inscritos no ENEM e depois dos que conseguiram ingressar no ensino superior. Estes são atos simbólicos que engajam intensamente a rede: funcionam como uma devolutiva que, presumimos, aumenta a autoestima dos alunos e a confiança na capacidade deles mesmos e da escola em prepará-los para o ingresso no ensino superior.

O levantamento de dados para acompanhamento de indicadores é o último instrumento cujo recurso principal é a informação. Assim que se percebeu a ausência de dados relevantes para a política, como descrito na seção anterior, foi adicionado ao Sistema Integrado de Gestão Escolar (SIGE) um módulo para monitoramento de indicadores do ECJCB. A apuração de atingimento da meta de participação no ENEM e as premiações aos discentes dependem deste instrumento. O SIGE permite um acompanhamento diário pelos coordenadores regionais da quantidade de alunos por escola que pediram isenção da taxa de inscrição do ENEM e que fizeram a inscrição no ENEM. Isso gera um monitoramento ativo da política.

Quando eu estava em Crede, a gente esperava o final do dia pra ver qual era o meu percentual, qual não era... e saudavelmente as escolas foram sendo envolvidas. (Entrevistado 6)

Utilizando o recurso de autoridade, estabeleceu-se a meta de 100% de participação no ENEM, alvo de discussões dentro da coalizão²⁰.

Já dentre os instrumentos que empregam o tesouro como recurso principal está o apoio logístico. Ele é oferecido em várias etapas da política, para obtenção dos documentos necessários à inscrição no ENEM, para o transporte e a alimentação no dia do exame e, para aqueles que precisam, para a hospedagem do estudante²¹.

Outro instrumento que mobiliza recurso financeiro é a premiação de discentes, para promover seu engajamento. O “Palpite Premiado” é um desafio anual lançado pelo governo do estado que premia discentes que chegam mais perto de acertar ou acertam o quantitativo de estudantes da rede de ensino pública estadual que foram aprovados em instituições de ensino superior (Seduc, 2019). Em 2018, por exemplo, 10 estudantes foram premiados e puderam escolher entre ingressos para jogo na Arena Castelão (estádio de futebol); ingressos para um dia em parque aquático; ou participar de eventos promovidos pela Seduc (Seduc, 2018).

Outras duas premiações, embora não sejam ações do ECJCB, reconhecem a boa preparação para o ENEM e o bom desempenho no exame. O concurso “ENEM, Chego Junto, Chego a 1000!” é uma parceria da Seduc com a Fundação Demócrito Rocha (FDR), uma organização não governamental sem fins lucrativos. O concurso ocorre em três etapas: a etapa escolar, a etapa regional (ao nível das Credes e Sefors) e a etapa estadual. Estudantes da 3ª série do ensino médio e da Educação de Jovens e Adultos submetem redações no estilo da redação do ENEM; as submissões são avaliadas por uma comissão julgadora escolhida pela FDR. Na etapa escolar, todos os alunos posicionados em primeiro lugar de cada escola participante recebem um certificado de menção honrosa emitido pela Seduc. Na regional, todos os alunos posicionados em primeiro lugar de cada regional ganham um smartphone. E na estadual, os três primeiros colocados ganham um notebook, enquanto os respectivos três professores responsáveis ganham um smartphone (Seduc, 2021).

A segunda premiação foi instituída pela lei estadual n. 14.483/2009, que autorizou o Poder Executivo, por meio da Seduc, a premiar com um notebook²² os alunos do ensino médio da rede estadual do Ceará, com base no seu desempenho no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (Spaace)²³, no âmbito do programa “Aprender pra Valer”. Em 2014, a lei estadual n. 15.572 alterou a norma anterior, especificando premiação também pelo desempenho no ENEM. Os patamares mínimos para as premiações são regulamentados por decreto do Chefe do Executivo a cada ano. Entre 2016 a 2021, foram distribuídos mais de 80 mil notebooks (Casa Civil, 2021). Com base nos resultados do Spaace 2013 e 2014, Carvalho (2019) avalia o efeito de receber o prêmio (computador) na expectativa do discente de cursar graduação. Os resultados indicam que o prêmio

²⁰ Neste artigo, optamos por classificar os instrumentos de acordo com Hood (1986). Todavia, a tipificação da meta de 100% de participação no ENEM enquanto instrumento de autoridade não é perfeitamente adequada, já que não há previsão de sanção ou outro custo claramente imposto para os casos de não atendimento da meta. Possivelmente, a meta seria melhor descrita como um instrumento de exortação (Schneider & Ingram, 1990), pois utiliza recursos intangíveis e cultiva comportamentos desejáveis.

²¹ A hospedagem foi especialmente relevante nos anos em que o ENEM ocorreu no sábado e domingo de um mesmo final de semana. A partir de 2017, quando o exame passou a ser realizado em dois domingos, foi necessária uma adaptação da logística do ECJCB – principalmente no quesito transporte, cuja demanda cresceu.

²² A redação original (lei n. 14.483/2009) previa premiação com “microcomputador”; em 2014, a lei n. 15.572 alterou essa redação para “notebook”.

²³ Avaliação em larga escala, censitária, promovida anualmente pelo governo estadual; abrange escolas estaduais e municipais, sendo aplicado atualmente aos alunos do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio (<https://www.seduc.ce.gov.br/spaace/>).

funciona como um indicador para o discente da sua habilidade acadêmica, aumentando as expectativas em torno do ensino superior.

Instrumentos do tipo processual também foram adotados pela política, embora em menor quantidade. As Credes e as Superintendências das Escolas Estaduais de Fortaleza (Sefors), instâncias regionais da Seduc, têm autonomia para executar gastos e, mais que isso, para ajustar as ações do ECJCB às condições locais. Esse desenho administrativo regionalizado, que “capilariza” o Estado nos territórios, já existia antes da política aqui analisada, mas é fundamental na sua implementação, como detalharemos na próxima seção. Algo que já existia antes e que também foi aproveitado como instrumento do ECJCB é a contratação de parceria com os municípios; no caso do ECJCB, por meio dessas parcerias os municípios disponibilizam transporte escolar para os dias de prova do ENEM.

Por fim, há o posicionamento do programa no alto escalão da Secretaria, um instrumento processual. O tema de apoio à transição para o ensino superior, que estava inicialmente alocado em uma coordenadoria de nível hierárquico de Gerência Executiva, reportando à Gerência Superior (secretários) e aos órgãos de assessoramento, passou a estar no mais alto patamar da Secretaria. Em 2011, a política veio para “dentro do Gabinete [da Secretária]” (Entrevistado 2), junto com uma equipe de três pessoas para lidar somente com o ECJCB. Isto daria mais celeridade aos processos burocráticos necessários para sua formulação e implementação (Entrevistado 10). Em 2012, posteriormente ao período de formulação do programa, o ECJCB foi reposicionado, passando a compor o escopo da Coordenadoria de Protagonismo Estudantil, a qual se reporta diretamente à Secretaria Executiva do Ensino Médio e Profissional da Seduc.

Questão C: Mecanismos Causais e Efetividade do ECJCB

A questão C, sobre como os instrumentos do ECJCB contribuem para a efetividade do programa, é endereçada de maneira exploratória, com uma resposta preliminar, mas que possui um caráter inferencial. Aqui, interessa examinar quais dos componentes do ECJCB ativam mecanismos causais que, ao fim ao cabo, afetam o comportamento de gestores, docentes e concluintes do ensino médio, no sentido de tornar os estudantes mais prováveis de se inscreverem no ENEM e de realizarem as provas. Para esta análise, recorreremos à perspectiva mecanística (*mechanistic perspective*) de Capano e Howlett (2021).

O termo “perspectiva mecanística” pode induzir a interpretações diversas, inclusive no sentido de se afastar a política do desenho de política pública; todavia, essa não é a conotação correta. A perspectiva mecanística salienta processos e reações provocados por instrumentos de política pública. O foco está em descrever a política a partir dos modos como pode afetar o comportamento do público-alvo. Almeja-se, assim, superar a inferência causal baseada apenas em referências anedóticas ou na lógica correlacional, dando centralidade às explicações de “como” a intervenção age para, a partir da razoabilidade dessa explanação, fundamentar expectativas ou análises quanto a seus efeitos.

O interesse por mecanismos causais em análise política vem ganhando força. Capano e Howlett (2021) elencam estudos que aplicam a lógica explicativa mecanística no campo da Ciência Política, dentre os quais Tilly (2001), Gerring (2008), Hedström (2008) e Faletti e Lynch (2009). Capano e Howlett (2021), assim como as demais contribuições do mesmo dossiê sobre mecanismos no periódico “*Public Policy and Administration*”, ocupam-se da especificação de como políticas afetam processos sociais via ativação de mecanismos com vistas à realização de certos resultados.

Há um amplo consenso nesta literatura [sobre a lógica explicativa mecanística] que um mecanismo, entendido como ‘proposições teóricas sobre tendências causais’ [...], são conjuntos de entidades e atividades organizadas para produzir uma série regular de mudanças de um estado inicial para um estado final [...]. Esses mecanismos são

construtos que nos permitem entender o que realmente acontece dentro da ‘caixa preta’ dos processos sociais, incluindo o comportamento do alvo da política pública. (Capano & Howlett, 2021, p. 145)²⁴

Capano, Howlett e Ramesh (2019) e Capano e Howlett (2021) propõem a análise do desenho de políticas públicas a partir de uma sequência mecânica formada por três componentes. Os ativadores são eventos ou atividades que desencadeiam mecanismos causais (estes, de primeira ou segunda ordem). São exemplos de ativadores os instrumentos de uma política, processos mecânicos anteriores e eventos contextuais específicos (e.g., gerados por dinâmicas sociopolíticas, econômicas ou por atores políticos individuais). Os mecanismos de primeira ordem são aqueles que alteram diretamente o comportamento dos indivíduos e grupos em reação aos estímulos provocados pelos ativadores. Um exemplo é a redução de custos que advém de simplificação burocrática no registro de novas empresas. Os mecanismos de segunda ordem são reações ao emprego anterior de ativadores; referem-se à família de mecanismos do tipo *policy feedback*. Vejamos uma ilustração:

Por exemplo, na política de ensino superior, a introdução de padrões nacionais de pesquisa para medir a qualidade da pesquisa universitária é uma intervenção de *design* (“ativador”) através da qual os formuladores de políticas podem buscar a melhoria da qualidade da pesquisa por meio da ativação do mecanismo de competição institucional (“mecanismo de primeira ordem”). Se uma quantidade significativa de financiamento público for alocada através deste tipo de exercício, então esse será um mecanismo bastante forte. Teoricamente, [...] por meio da competição, a qualidade nacional geral da pesquisa deveria aumentar no médio prazo e, por meio de “mecanismos de segunda ordem”, como aprendizado²⁵ ou prevenção de culpa pela potencial perda de recursos [*blame avoidance*], espera-se que as universidades institucionalizem a nova situação [reorganizando suas estruturas e processos para melhor se adequarem ao novo contexto de competição]. (Capano, Howlett & Ramesh, 2019, p. 7)²⁶

No contexto do desenho de política pública, a perspectiva mecânica envolve uma cadeia causal que conecta os comportamentos atuais aos desejados. Esse processo ocorre em um certo contexto setorial, onde os instrumentos de política desencadeiam mecanismos de mudança no comportamento atual, com o objetivo de provocar certos comportamentos futuros. Os elos dessa cadeia são críticos para a obtenção do resultado desejado. Capano e Howlett (2021, p. 149)

²⁴ Tradução nossa do seguinte texto original: “There is broad agreement in this literature that a mechanism, being ‘theoretical propositions about causal tendencies’ [...], are sets of entities and activities organized to produce a regular series of changes from a beginning state to an end one [...]. These mechanisms are constructs that allow us to understand what really occurs inside the ‘black box’ of social processes, including policy target behaviour.” (Capano & Howlett, 2021, p. 145)

²⁵ “A maioria dos relatos descreve a aprendizagem como a atualização de crenças com base em experiências vividas ou testemunhadas, análise ou interação social.” (Dunlop & Radaelli, 2013, p. 599; tradução nossa)

²⁶ Tradução nossa do seguinte texto original: “For example, in higher education policy, the introduction of national research standards to measure the quality of university research is a design intervention (“activator”) through which policy-makers can pursue the improvement of research quality through the activation of the mechanism of institutional competition (“first-order mechanism”). This mechanism is supposed to be quite strong: a significant amount of public funding is allocated through this type of exercise. Theoretically, [...] through competition, the overall national quality of research should increase in the medium run and that through ‘second-order mechanisms’ such as learning or blame avoidance, institutions should institutionalize the new situation 1.” (Capano, Howlett & Ramesh, 2019, p. 7)

identificam quatro desses elos. São eles: i) seleção de instrumentos: elo entre instrumentos e recursos críticos disponíveis; note-se que os instrumentos podem ser aplicados “em diferentes níveis de intensidade, afetando o grau ou velocidade de ativação do mecanismo” (Capano & Howlett, 2021, p. 152); ii) ativação de mecanismos: elo entre recursos e os mecanismos que os instrumentos ativam; iii) recepção: elo entre mecanismos e comportamentos pós-ativação; e iv) impacto: elo entre estes comportamentos e os resultados da política.

Segundo os autores, o contexto é importante porque “em geral, cada elo em uma cadeia mecânica é afetado por fatores contextuais [e.g., disponibilidade de certos recursos] que impedem ligações na cadeia entre instrumentos e resultados ou as tornam mais problemáticas, fazendo o resultado do desenho mais difícil de se prever e controlar (Faletti e Lynch, 2009)” (Capano & Howlett, 2021, p. 150). Na Figura 2, ilustramos a cadeia causal com base no ECJCB, considerando os mecanismos de primeira ordem.

A análise sugere a existência de três mecanismos causais de primeira ordem ativados pelos instrumentos do ECJCB (Figura 2), além de um mecanismo de segunda ordem discutido ao final desta seção. Entre os mecanismos de primeira ordem, o primeiro tange ao autoconceito acadêmico que, acreditamos, tenda a se elevar como resposta à preparação curricular, ao maior conhecimento sobre opções para acessar o ensino superior, à qualificação docente e às campanhas de incentivo. O segundo é a competição entre escolas (pelo atingimento da meta de 100% de inscrições) e entre discentes, pela premiação (e.g., notebook); este segundo mecanismo é também ativado pelo SIGE e pela disponibilidade de informações que esse sistema propicia. O terceiro mecanismo é a redução de custos associados à inscrição no ENEM e à logística de participação nas provas. A consequência esperada desses mecanismos é a alteração de comportamentos (de discentes, docentes, gestores escolares e regionais), culminando em maiores taxas de participação no ENEM. Houve um aumento substantivo da taxa de transição para o ensino superior entre estudantes da rede estadual: em 2011, 4.787 egressos ingressaram no ensino superior; já em 2018, foram 20.207²⁷. Entretanto, com os dados disponíveis, não podemos estimar em que medida o ECJCB causou essa variação – para tanto, seria necessária uma avaliação quantitativa de impacto do ECJCB.

Diversos fatores contextuais emprestaram viabilidade para o desenvolvimento do ECJCB (segmento inferior da Figura 2), entre os quais o legado positivo da experiência de Sobral e a boa saúde fiscal do governo cearense no início dos anos 2010s. Na apuração da situação fiscal dos estados conduzida por Manoel, Ranciaro Neto e Monteiro Neto (2016), o Ceará mostrou sólida condição entre 2009 e 2015, com baixo risco de crédito nesse período.

Sobre o terceiro elo (recepção), Capano e Howlett (2021, pp. 152-153) salientam que a efetividade da política depende não apenas dos recursos mobilizados, mas também da “existência de diferentes ‘receptores’ entre os alvos da política que fazem os alvos responderem em uma maneira previsível ao uso dos recursos empregados, e do nível de conhecimento que os *policy-makers* detêm dessas propensões”. O Quadro 3 mostra pré-requisitos para que a mudança de comportamento ocorra. Essencialmente, esses pré-requisitos correspondem à sensibilidade que o público-alvo (ou *target*, aquele público cujo comportamento se ambiciona alterar) deve ter para que “recepção” o mecanismo, mudando seu comportamento. No caso do ECJCB, o público-alvo compreende gestores (regionais e escolares), educadores e discentes.

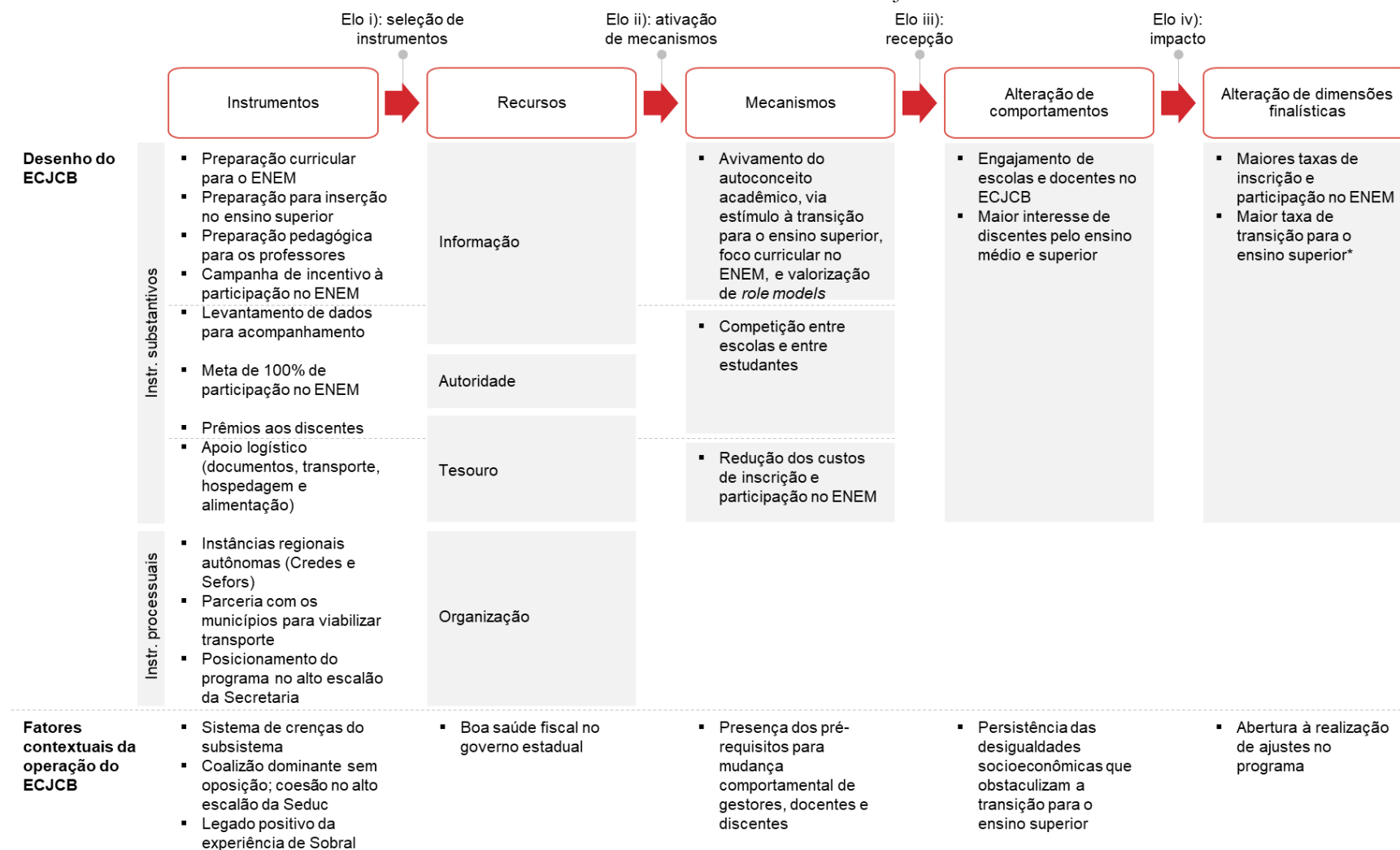
²⁷ Dados extraídos das seguintes fontes, ambas páginas de *websites* do governo estadual:

<https://www.ceara.gov.br/2014/04/14/educacao-no-ceara-e-destaque-em-rede-nacional-2/>;

<https://www.ceara.gov.br/2019/03/28/partiuensinosuperior-ceara-bate-recorde-e-mais-de-20-mil-alunos-de-escolas-publicas-sao-aprovados-em-universidades/>.

Figura 2

Cadeia Causal entre Instrumentos e Resultados, com Base nos Mecanismos de Primeira Ordem do ECJCB



Nota: * Com os dados disponíveis, não podemos determinar a influência do ECJCB sobre esta variação.

Fonte: Elaboração própria, com base nas entrevistas.

Quadro 3*Pré-requisitos Comportamentais para a Efetividade dos Mecanismos Causais, por Recurso Principal do Instrumento*

Recurso principal	Pré-requisito comportamental do público-alvo	
	<i>Pré-requisito</i>	<i>Descrição</i>
Informação	Credibilidade/ confiança	Disposição para acreditar e agir com base na informação provida pelo governo.
Autoridade	Legitimidade	Disposição para agir de acordo com limitações e penalidades impostas pelo governo.
Tesouro	Avidez	Disposição para capturar ganhos e evitar perdas impostos pelo governo.
Organização	Competência	Disposição para acreditar na competência da burocracia para a provisão de serviços e regras.

Fonte: Adaptado de Capano e Howlett (2021, p. 152).

O Quadro 4 sintetiza nosso entendimento sobre a existência dos pré-requisitos comportamentais no público-alvo de cada mecanismo de primeira ordem (o que inclui todos os mecanismos ativados por instrumentos substantivos do ECJCB). Alguns desses entendimentos são sustentados com base em evidência extraída das entrevistas. Outros, referentes ao comportamento dos estudantes, são presumidos, já que não entrevistamos esse público.

Quadro 4*Pré-requisitos Comportamentais para a Recepção dos Mecanismos de Primeira Ordem do ECJCB*

Mecanismo	Instrumentos substantivos	Recurso principal	Pré-requisito comportamental	Público-alvo	Presunção ou evidência de pré-requisito comportamental
Avivamento do autoconceito acadêmico	<ul style="list-style-type: none"> * Preparação curricular * Preparação para inserção no ensino superior * Preparação pedagógica para os professores * Campanha de incentivo 	Informação	Credibilidade/confiança	* Estudantes	<i>Presumimos</i> que estudantes se sensibilizem com a narrativa geral de viabilidade da transição para o ensino superior e que atualizem sua avaliação pessoal de sucesso potencial, elevando-a com base nos recursos informacionais e simbólicos mobilizados pelo ECJCB.
Competição entre escolas e entre estudantes	* Levantamento de dados para acompanhamento	Informação	Credibilidade/confiança	* Coordenadores regionais	Observamos evidência de que os coordenadores regionais confiam nos dados do SIGE e que os usam para monitoramento das inscrições no ENEM.
	* Meta de 100% de participação no ENEM	Autoreidade	Legitimidade	* Gestores (regionais e escolares) * Professores	Observamos evidência de que divergências iniciais no alto escalão da Seduc sobre a meta de 100% de participação no ENEM foram vencidas a partir de uma reinterpretação de seu sentido: reconheceu-se o caráter simbólico da meta e seu foco na inscrição no ENEM (vs. participação), tornando-a mais palatável a diversos atores.
	* Prêmios aos discentes	Tesouro	Avidez	* Estudantes	<i>Presumimos</i> que estudantes reconheçam ganhos potenciais (materiais e simbólicos) associados às premiações.
Redução dos custos de inscrição e participação no ENEM	* Apoio logístico (documentos, transporte, hospedagem e alimentação)	Tesouro	Avidez	* Estudantes	<i>Presumimos</i> que estudantes reconheçam a redução de custos propiciada pelo apoio logístico.

Fonte: Elaboração própria, com base nas entrevistas.

Meios de comunicação efetivos e pautados em confiança são necessários para que instrumentos de informação ativem mecanismos. Destacamos aqui a existência de um Comitê Executivo para a discussão das políticas desenvolvidas pela Secretaria, atuante desde o início da formulação do ECJCB e ainda em operação. Participam os secretários, coordenadores das Credes, das Sefors e das coordenadorias sediadas na Seduc. Segundo os relatos dos nossos entrevistados quanto aos anos de formulação e anos iniciais de implementação do ECJCB, no Comitê Executivo os assuntos eram discutidos e as decisões tomadas de acordo com critérios muito claros e pactuados pelo grupo, de forma que a distribuição dos recursos entre as regionais era eminentemente pautada por argumentos técnicos. O Comitê Executivo foi fundamental para o estabelecimento de uma relação de confiança entre as Credes e a Seduc sede.

Então nós, da regional, compúnhamos um Comitê Executivo de hierarquia e aproximação com os secretários e demais coordenadores da Seduc. E esse é um diferencial para a implementação das políticas. Porque nós construíamos, validávamos e legitimávamos as políticas públicas nesse Comitê que ainda é instituído atualmente. (Entrevistado 6)

Então não tinha essa história assim “Eu vou dizer que vai sair uma escola pra Tauá e vai ser escondido da Crede de Tianguá”. Era uma planilha onde todo mundo podia ver. Porque você tinha critérios de necessidade, de demanda, de atender pra melhorar a rede. Então isso tudo foi muito interessante. [...] Então isso tudo era feito de uma forma muito dialogada e com critérios claros, que eu acho que é o mais importante. (Entrevistado 7)

Decisões sobre a formulação e ajustes de implementação do ECJCB escalavam por vezes ao Comitê Executivo, onde se colocavam, de um lado, as informações regionais de cada Crede e das Sefors e, de outro, as diretrizes da gestão por parte dos secretários. Assim, essa arena possibilitou a reunião de informações que interessassem ao ECJCB advindas de toda a rede, e recepcionou as perspectivas próprias dos vários agentes envolvidos. Como resultado, o Comitê Executivo aprofundou a credibilidade e a confiança entre gestores centrais e regionais e, acreditamos, fortaleceu as bases para o uso de evidências (e.g., as do SIGE) na gestão regional.

Ademais, a disposição dos burocratas, em particular dos coordenadores de Crede, para aderir aos instrumentos da política foi facilitada pela configuração dos atores no subsistema de política para o ensino médio no Ceará. Como exposto na seção anterior, identificamos apenas uma coalizão dominante sem oposição. Esta situação possibilitou que as relações entre os atores fossem marcadas por uma coesão que não é perfeita, mas que vai além do que se costuma ver na gestão pública no Brasil, ressaltou o Entrevistado 1. Basicamente, o compartilhamento de ideias normativas fundamentais e sobre a política pública, bem como sobre os instrumentos a serem utilizados, facilita a ocorrência dos pré-requisitos tipificados por Capano e Howlett (2021) entre os atores relevantes para o ECJCB. Em específico, o compartilhamento de crenças é substrato para a legitimidade gozada pelo ECJCB junto aos coordenadores de Credes.

Entrevistados do alto escalão da Seduc relataram sua percepção sobre a predisposição da comunidade escolar para adesão a uma política de apoio ao ENEM. Isso ganha ainda mais realce tendo em vista que no início da gestão Cid Gomes, em 2007, os mesmos atores formuladores sentiam que, de maneira geral, os professores e outros funcionários da rede eram bastante resistentes às iniciativas da Seduc.

Porque a gente se lembra bem que ao chegar em 2007, a sensação que a gente tinha é que as escolas eram ressentidas com a Secretaria e a Secretaria, ressentida com a escola. E como se a... vamos dizer assim, se você pedisse pra uma escola descrever a

Secretaria, a escola descreveria como “aquele órgão que vive pedindo... mandando ordens e pedindo informações pra gente”, né... E se você fosse falar pra uma pessoa da Secretaria sobre a escola, aí a descrição ia ser “Th... aquele pessoal que sempre reclama e que sempre manda as coisas que a gente pede atrasado”. Então essa raridade, que não é uma unanimidade, certo, mas essa raridade de você ter um conjunto significativo de escolas que aprova uma parte considerável da agenda da Secretaria, isso não é nada... é realmente raro. (Entrevistado 1)

Condizendo com Capano e Howlett (2021), o Entrevistado 2 menciona um pré-requisito comportamental do público-alvo (aqui, na figura de gestores escolares e professores) como fator importante na elaboração de uma política pública. Esse testemunho ilustra como a temática do ECJCB, que já vinha sendo explorada espontaneamente e de forma localizada por alguns gestores escolares e professores, confere legitimidade à iniciativa (e, supomos, à meta de 100% participação no ENEM) junto às comunidades escolares.

Então eu acho que é leitura de cenário o mérito da Seduc. [...] [O ECJCB] num foi aquela política pública clássica, que você não tinha nada, você não conhece aquelas pessoas e pensou em algo extraordinário, no sentido de ser muito legal, bacana, mas não combinar com as pessoas. Eu acho que tem um perfil de elaboração de política pública que tem a ver em conhecer a necessidade, mas também a predisposição das pessoas de abraçarem a causa. Isso é supermoderno né, pra quem pensa política pública hoje, né... Não só necessidade, mas poxa, as pessoas já estavam indo nessa direção. Então vamos ajudá-las a encontrar o horizonte. (Entrevistado 2)

Após divergências iniciais, a resignificação da meta parece tê-la colocado no horizonte do possível, favorecendo a percepção de legitimidade desse instrumento. O reconhecimento de que 100% é um valor aspiracional e o foco em garantir a inscrição no ENEM do maior número possível de estudantes (de modo a evitar um arrependimento futuro dos não inscritos) reduziram resistências à meta, conforme testemunhos apresentados na seção sobre a questão 4.

Sobre os instrumentos que utilizam recursos do tesouro, presumimos a avidez dos estudantes em capturar ganhos, no sentido de que são sensíveis e reagem aos (substantivos) ganhos potenciais. Um dos ganhos é o apoio logístico, sem o qual se fazem quase intransponíveis a falta de documentação, a distância da habitação até o local de prova e os outros obstáculos que os jovens enfrentam para realizar o exame. Também, pressupomos que a disposição dos estudantes para receber as premiações seja alta.

Outro fator relevante é organização da Seduc antes mesmo do ECJCB. Em 2007, quando se iniciou a primeira gestão Cid Gomes, os secretários da Seduc decidiram alterar o organograma da instituição para trazer os orientadores regionais a uma posição hierárquica mais próxima do alto escalão. Esta decisão se deu a partir da ideia de que esses atores, que garantem a execução das políticas estaduais de educação em dimensões regionais, são estratégicos e deveriam ser valorizados (Entrevistado 8). Logo, o que era chamado Centro Regional de Desenvolvimento da Educação, chefiado pelo cargo de orientador, passou a ser chamado de Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (sem alteração da sigla “Crede”), sendo chefiada pelo cargo de coordenador regional. A principal diferença entre um arranjo e outro é que essas instâncias regionais passaram a participar dos processos de formulação, além da execução, das políticas de educação no estado.

Nesse contexto, foi realizado em 2007 o primeiro concurso para o quadro funcional da Seduc na gestão de Cid Gomes. A partir daí renovou-se quase totalmente o rol de dirigentes regionais, para o qual o alto escalão já passou as novas diretrizes da gestão, que incluíam autonomia,

responsabilização e gestão por resultados. De acordo com o Entrevistado 6, naquele momento de posse, os coordenadores regionais não receberam um cargo, mas sim uma função: a de fazer a diferença na escola pública. Este processo de seleção ainda transmitiu uma outra mensagem que viria a acompanhar o trabalho nos anos seguintes. Um candidato para o novo cargo explicitava afeição pela política anterior ao governo Cid Gomes. Historicamente, tal situação de conflito de ideias culminava com o afastamento dos indivíduos dissidentes, de acordo com os entrevistados. Ocorreu que tal candidato foi selecionado e este fato acabou sendo recebido como uma mensagem de que, naquela gestão, seriam utilizados critérios técnicos, de competência, ao invés de político-partidários. Esta sinalização parece ter impactado positivamente os aspectos relacionais que contribuíram para a continuidade do ECJCB.

Ainda, a aproximação de cada Crede com suas escolas é apontada como elemento fundamental da longevidade do ECJCB. Afinal de contas, a escola é o palco de ações diárias da política. O que antes era uma relação conduzida pela cobrança – das regionais em relação às escolas e vice-versa – foi transformado, com esforço, em uma relação de colaboração. E além do contato com as Credes, as estratégias do ECJCB de celebração e de reconhecimento dos bons resultados, com os eventos nos quais compareciam governador, secretários e coordenadores regionais, eram demonstração para as escolas (gestores, professores e estudantes) de que toda a Seduc estava envolvida e trabalhando para um objetivo em comum. Assim, deduzimos que os critérios técnicos de seleção de coordenadores, combinados com a construção de uma relação de colaboração das gestões regionais com as escolas, possam ter gerado uma percepção de competência, por parte dos gestores das escolas em relação aos gestores regionais.

As entrevistas revelam que os formuladores do ECJCB dispunham de um razoável entendimento das propensões dos *targets* da política (gestores regionais e escolares, educadores e discentes) e conscientemente mobilizaram esse conhecimento na formulação e implementação do programa. São indícios disso: i) o aproveitamento de uma temática (preparação para o ENEM) que já vinha espontaneamente despertando interesse de alguns professores; ii) a compreensão sobre as dificuldades enfrentadas pelos discentes e sobre como elas moldam suas aspirações, requerendo um esforço proposital para alterar crenças; iii) e o reconhecimento da importância de fatores simbólicos (além dos materiais) no engajamento da comunidade escolar. As citações a seguir atestam os indícios ii) e iii).

Como é que a pessoa diz assim “eu quero ir pra universidade”, “não quero ir pra universidade”. E a gente reflete assim... olhe, veja... essa questão do querer é induzida pelas experiências. Se a pessoa... ninguém acredita nela. Se ninguém demonstra que ela é capaz... que tem crença sobre ela, ela vai querer não se constranger... Então esse querer ele é totalmente contaminado. (Entrevistado 2)

Mas bom... o nosso [da gestão da Seduc] discurso lá era assim: nós confiamos. Nós não vamos esperar milagres, nem vamos criticar, porque ainda é ruim. Mas nós vamos produzir uma atitude de crença. E cada possibilidade de melhorar... uma escola, de construir um prédio novo, de comprar equipamento pras escolas, a gente vai celebrar... (Entrevistado 1)

Cê vai ver o [...], coordenador de Crede indo pras escolas dançar funk com os meninos, outros se fantasiar... a gente vai lá na sala de aula conversar com o aluno. Então assim... isso não me parece comum. Você pensar um coordenador regional, que vai na sala de aula de uma extensão rural pra falar de vestibular e de ENEM pro aluno. A equipe de uma regional sair num micro-ônibus rodando suas 18 escolas numa caravana. Então assim, isso denota a importância que isso tem, né... e o

envolvimento. Então essa energia que você percebe, o professor vê... isso do governador, do secretário, do coordenador da Crede e do diretor... “eu não tô sozinho nessa história, tá todo mundo na mesma vibe aí de sonhar com os meninos, de ver os meninos indo mais longe”. Então acho que isso... essa narrativa, que não é só uma narrativa, é uma vivência, é muito potente nesse programa sabe. (Entrevistado 4)

Finalmente, identificamos um *feedback* positivo, mecanismo causal de segunda ordem que reforça o engajamento da rede em relação ao programa. A expansão do número de egressos da rede estadual que acessavam o ensino superior parece ter reforçado a crença – de gestores escolares, professores e discentes – quando à possibilidade real de transição para o ensino superior. Os resultados positivos, acreditamos, contribuem para o avivamento do autoconceito acadêmico dos alunos e para a confiança dos professores de que podem fazer diferença na trajetória de vida dos alunos.

Porque quando aquilo era uma coisa muito isolada... eu mesmo reproduzi às vezes essa fala, né, quando eu tava na escola: “Não. Se a gente tem 300 meninos, só passou um, nossa influência nesse um foi muito pequena. Foi ele que conseguiu. Não podemos bater no peito e dizer que fomos nós, não.” Quando isso ganha escala, esse discurso que eu tinha não cabe mais, né. Eu posso até não ter tido tanta potência na cognição, talvez ele tenha conseguido por ele mesmo. Mas eu tive muita potência na mobilização e na crença de que ele era capaz. A escola foi muito importante pra isso. (Entrevistado 4)

Porque a cada ano, vamos dizer assim, a notícia do número de alunos da escola pública que chegava a conquistar... tanto a quantidade de vagas, quanto a qualidade, vamos dizer assim, de cursos prestigiosos, né... era grande. E isso é uma notícia que vai produzindo credibilidade na escola pública, vai produzindo um efeito de orgulho entre os profissionais, o bom orgulho entre os profissionais de ver a escola pública sendo elogiada, respeitada, né... os professores e os diretores sentindo isso, né... (Entrevistado 1)

Considerações Finais

Nossas análises da formulação da política a partir do ACF indicam a existência de um subsistema de políticas para o ensino médio no Ceará, em que opera uma coalizão dominante sem oposição, fundada em crenças tais como equidade, protagonismo juvenil e a defesa da educação pública. Na coalizão do ECJCB, a coesão de crenças do núcleo sobre a política pública – tanto em termos de preceitos normativos, como no que concerne a preceitos empíricos (causas da baixa participação dos estudantes da rede estadual no ENEM e relevância deste problema) – permitiram uma ação coordenada dos atores formuladores para a elaboração de uma política robusta de apoio à transição para o ensino superior.

A identificação de uma só coalizão, de tamanho modesto, com atores de dentro do governo, condiz com o que o postulam as versões mais recentes do ACF. Se o tema da política não for alvo de conflitos intensos e se for um tema incipiente, é mais provável que se trate de uma coalizão com poucos atores (Weible et al., 2020). Esta característica, por sua vez, estaria relacionada com a facilidade da ação coordenada, dado que quanto maior o número de atores no processo decisório, mais custosa tende a ser a ação coletiva.

Este exercício aponta que as modificações aduzidas ao ACF, permitindo que o *framework* acomodasse uma maior variedade de conformações de coalização (Weible, 2020), efetivamente

expandiram a aplicabilidade do modelo. Trabalhos sobre o PAIC – Programa de Alfabetização na Idade Certa (Sumiya, 2015; Sumiya & Sano, 2021) também identificaram uma coalizão dominante sem oposição (no caso do PAIC, no subsistema mais amplo de políticas educacionais do Ceará).

Identificamos onze instrumentos de política pública no ECJCB, sendo apenas três deles de natureza processual, e os demais, substantiva. Em nosso entendimento, os instrumentos substantivos (que envolvem, entre outros aspectos, apoio pedagógico e psicoemocional e apoio logístico) ativam três mecanismos causais de primeira ordem: avivamento do autoconceito acadêmico; competição entre escolas e entre discentes; e redução do custo de participação no ENEM. Nos anos iniciais do programa, os fatores contextuais (e.g., boa saúde fiscal do estado) e a visibilidade institucional conferida ao ECJCB contribuíram para sua implementação. Parece ter se instalado, ainda, um mecanismo de segunda ordem, baseado no reconhecimento positivo dos resultados do ECJCB, que reforça o engajamento da rede (gestores escolares, professores e alunos) em relação ao programa.

Pesquisas futuras devem expandir o conjunto de fontes, de modo a abarcar mais gestores escolares, professores, estudantes e egressos da rede estadual. Esses atores certamente lançarão luz para além da circunscrição estrita da coalização dominante sem oposição, observada no subsistema de políticas para o ensino médio no Ceará. Muito provavelmente, apontarão conflitos e dificuldades ainda não aparentes no *corpus* atual e certamente enriquecerão o entendimento dos mecanismos causais desencadeados pelo ECJCB.

Referências

- Abbott-Chapman, J. (2011). Making the most of the mosaic: Facilitating post-school transitions to higher education of disadvantaged students. *Australian Educational Researcher*, 38(1), 57-71. <https://doi.org/10.1007/s13384-010-0001-9>
- Abrucio, F. L. (2010). A dinâmica federativa da educação brasileira: Diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In R. P. de Oliveira & W. Santana (Eds.), *Educação e federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade* (pp. 39-70). UNESCO.
- Bali, A. S., Howlett, M., Lewis, J. M., & Ramesh, M. (2021). Procedural policy tools in theory and practice. *Policy and Society*, 40(3), 295-311. <https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1965379>
- Barbosa, L. (2021, março 24). Cai para 5% a evasão escolar no ensino médio do Ceará. *O Povo*. <https://mais.opovo.com.br/jornal/cidades/2019/03/118862-cai-para-5--a-evasao-escolar-no-ensino-medio-do-ceara.html>
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Capano, G., & Howlett, M. (2021). Causal logics and mechanisms in policy design: How and why adopting a mechanistic perspective can improve policy design. *Public Policy and Administration*, 36(2), 141-162. <https://doi.org/10.1177/0952076719827068>
- Capano, G., Howlett, M., & Ramesh, M. (2019). Disentangling the mechanistic chain for better policy design. In G. Capano, M. Howlett, M. Ramesh, & A. Virani (Eds.), *Making policies work: first- and second-order mechanisms in policy design* (pp. 2-13). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788118194>
- Carvalho, C. (2019). *O efeito do prêmio aprender pra valer nas expectativas educacionais de discentes cearenses*. (Dissertação de mestrado). Centro de Aperfeiçoamento de Economistas do Nordeste, Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, CE, Brasil. <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/53261?locale=en>

- Casa Civil – Casa Civil do Governo do Estado do Ceará. (2021). *Governo do Ceará beneficia quase 11 mil estudantes com entrega de notebooks*. casacivil.ce.gov.br/2021/12/09/governo-do-ceara-beneficia-quase-11-mil-estudantes-com-entrega-de-notebooks/
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2013). Systematising policy learning: From monolith to dimensions. *Political Studies*, 61(3), 599-619. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00982.x>
- Fagundes, C. V., Luce, M. B., & Espinar, S. R. (2014). O desempenho acadêmico como indicador de qualidade da transição ensino médio-educação superior. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 22(84), 635-670. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362014000300004>
- Faletti, T. G., & Lynch, J. F. (2009). Context and causal mechanisms: Varieties of disaggregation. *Comparative Political Studies*, 42(9), 1143-1166. <https://doi.org/10.1177/0010414009331724>
- Folha de S.Paulo. (2021, agosto 21). Enem: O que explica menor número de inscritos na prova em mais de uma década. <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2021/08/enem-o-que-explica-menor-numero-de-inscritos-na-prova-em-mais-de-uma-decada.shtml>
- Galton, M., Gray, J., & Rudduck, J. (1999). *The impact of school transitions and transfers on pupil progress and attainment*. [Research Brief n. 131]. <https://www.cumbria.gov.uk/elibrary/Content/Internet/537/40696142430.pdf>
- Gerring, J. (2008). The mechanistic worldview: Thinking inside the box. *British Journal of Political Science*, 38(1), 161-179. <https://doi.org/10.1017/S0007123408000082>
- Hedström, P. (2008). Studying mechanisms to strengthen causal inferences in quantitative research. In J. M. Box-Steffensmeier, H. E. Brady, & D. Collier (Eds.), *The Oxford handbook of political methodology* (pp. 319-338). Oxford University Press. <http://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199286546.003.0013>
- Hood, C. (1986). *The tools of government*. Chatham House Publishers.
- Howlett, M. (2000). Managing the “hollow state”: Procedural policy instruments and modern governance. *Canadian Public Administration*, 43(4), 412-431. <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2000.tb01152.x>
- Howlett, M. (2005). What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles. In P. Eliadis, M. M. Hill, & M. Howlett (Eds.), *Designing government: From instruments to governance* (pp. 31-50). McGill-Queens’s University Press.
- Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42, 73-89. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>
- Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2022). *Taxas de transição*. Atualizado em 31/01/2022. <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-transicao>
- Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Ingold, K. (2018). The advocacy coalition framework: An overview of the research program. In C. M. Weible, & P. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (4th ed., pp. 135-171). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429494284-5>
- Korhonen, J., Tapola, A., Linnanmäki, K., & Aunio, P. (2016). Gendered pathways to educational aspirations: The role of academic self-concept, school burnout, achievement and interest in mathematics and reading. *Learning and Instruction*, 46, 21-33. <http://dx.doi.org/10.1016/j.learninstruc.2016.08.006>
- Lebourg, E. H., Coutrim, R. M. D. E., & Silva, L. C. D. (2021). Juventude e transição para o ensino médio: Desafios e projetos de futuro. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 102(260), 82-98. <https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.102.i260.4149>

- Maia, F. de P. G. H. (2019). *Realização do ENEM por alunos de escolas públicas: um estudo sobre burocracia implementadora em escolas estaduais de Belo Horizonte*. (Trabalho de Conclusão de Curso — Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - Universidade Federal de Minas Gerais).
- Manoel, A., Ranciaro Neto, A., & Monteiro Neto, A. (2016). *Análise dos ratings dos estados brasileiros: Todos deveriam se endividar?* [Nota Técnica n. 10]. IPEA. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160516_notatecnica_dirur_10.pdf
- Nogueira, C. M. M., Nonato, B. F., Ribeiro, G. M., & Flontino, S. R. D. (2017). Promessas e limites: O Sisu e sua implementação na Universidade Federal de Minas Gerais. *Educação em Revista*, 33(2), 61-90. <https://doi.org/10.1590/0102-4698161036>
- O Estado. (2010, fevereiro 26). UFC decide hoje se adere ao Enem. *O Estado*. <https://oestadoce.com.br/geral/ufc-decide-hoje-se-adere-ao-enem/>
- Sabatier, P. (1998). The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98-130. <https://doi.org/10.1080/13501768880000051>
- Sabatier, P., & Weible, C. (2007). The advocacy coalition framework: Innovation and clarifications. In P. Sabatier & C. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 189-220). Westview Press. <https://doi.org/10.4324/9780367274689-7>
- Schneider, A., & Ingram, H. (1990). Behavioral assumptions of policy tools. *The Journal of Politics*, 52(2), pp. 510-529, 1990. <https://doi.org/10.2307/2131904>
- Seduc – Secretaria da Educação do Ceará. (2018, março 08). *Ensino superior: Rede estadual registra maior aprovação da história*. <https://www.seduc.ce.gov.br/2018/03/08/ensino-superior-rede-estadual-registra-maior-aprovacao-da-historia/>
- Seduc – Secretaria da Educação do Ceará. (2019). *Portfólio da coordenação de protagonismo estudantil*. <https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2019/04/PORTFOLIO-COPES.pdf>
- Seduc – Secretaria da Educação do Ceará. (2021). *Concurso redação ENEM: Chego Junto, Chego a 1.000! 2021*. https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2021/08/Concurso_Redacao_Enem_2021.pdf
- Sumiya, L. A. (2015). *A hora da alfabetização: Atores, ideias e instituições na construção do PAIC-CE*. (Tese de doutorado). Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, RN, Brasil. <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/20854>
- Sumiya, L. A., & Sano, H. (2021). Coalizão advocatória e aprendizado nas políticas públicas: As mudanças nas convicções centrais do PAIC. *Educação e Pesquisa*, 47, e235134, 1-23. <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202147235134>
- Tilly, C. (2001). Mechanisms in political processes. *Annual Review of Political Science*, 4, 21-41. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.4.1.21>
- Vieira, S. L., Plank, D. N., & Vidal, E. M. (2019). Política educacional no Ceará: Processos estratégicos. *Educação e Realidade*, 44(4), 1-24. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623687353>
- Weible, C. et al. (2020). Sharpening advocacy coalitions. *Policy Studies Journal*, 48(4), 1054-1081. <https://doi.org/10.1111/psj.12360>
- Weible, C., Sabatier, P., & McQueen, K. (2009). Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 37(1), 121-140. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00299.x>

Apêndice

https://bit.ly/appendix_ecjcb

Sobre as Autoras

Flora de Paula Gonçalves Holanda Maia

florescerdepaula@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8457-0988>

Flora Maia é mestre em Ciência Política, na linha de pesquisa de Estado, Gestão e Políticas Públicas do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Bacharel em Gestão Pública pela mesma instituição. Atualmente, é Especialista em Políticas e Gestão da Saúde na Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais.

Ana Paula Karruz

apkarruz@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8200-0121>

Ana Karruz é professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Sua pesquisa enfoca políticas públicas para redução de desigualdades, especialmente no âmbito da educação superior. Em particular, ela tem estudado os impactos de ações afirmativas no ensino superior federal brasileiro, considerando diferentes dimensões de resultado, tais como aspirações pelo ensino superior público, justiça no acesso e desempenho acadêmico de graduandos.

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 31 Número 18

21 de fevereiro 2023

ISSN 1068-2341



Este artigo pode ser copiado, exibido, distribuído e adaptado, desde que o(s) autor(es) e *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* sejam creditados e a autoria original atribuídos, as alterações sejam identificadas e a mesma licença CC se aplique à obra derivada. Mais detalhes sobre a licença Creative Commons podem ser encontrados em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* é publicado pela Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (Espanña), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, Socolar (China).

Sobre o Conselho Editorial: <https://epaa.asu.edu/ojs/about/editorialTeam>

Para erros e sugestões, entre em contato com Fischman@asu.edu

EPAA Facebook (<https://www.facebook.com/EPAAAAPE>) Twitter feed @epaa_aape.