

---

# arquivos analíticos de políticas educativas

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



Arizona State University

---

Volume 26 Número 167

17 de dezembro de 2018

ISSN 1068-2341

---

## A Gênese do ProEMI na Perspectiva Cognitiva das Políticas Públicas<sup>1</sup>

*Eliza Bartolozzi Ferreira*  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Brasil

**Citação:** Ferreira, E. B. (2018). A gênese do ProEMI na perspectiva cognitiva das políticas públicas. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(168). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3761>

**Resumo:** Este artigo tem o objetivo de analisar o processo que deu origem ao Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI) como forma de compreensão das ações empreendidas por atores públicos e privados na construção de um novo projeto para o ensino médio no Brasil. A análise busca compreender o quadro cognitivo e normativo que deu origem e tornou legítima essa política educacional, tendo em vista que uma política é resultante de um processo de interação e de relações de força. O ProEMI é uma política que busca transformar a ação pública de gestores, professores e alunos nas instituições de ensino médio do país. O estudo tem seu recorte temporal no período 2003-2016 e é desenvolvido na perspectiva teórica cognitiva de políticas públicas que tende a

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES)- Estágio Pós-Doutoral na École Normale Supérieure de Lyon/França (Número do processo 99999.001570/2014-05).

compreender a formulação e implementação de políticas públicas com base na relação entre política e a construção da ordem social e não apenas como um mecanismo de resolução de problemas. Constatamos que o ProEMI se origina de uma ação pública de um certo número de atores que constroem e fazem aceitar uma matriz de interpretação do real, fazendo emergir e legitimar uma escolha pública de uma política para o ensino médio contra-hegemônica.

**Palavras-chaves:** ProEMI; abordagem cognitiva; políticas educacionais; Brasil

### **The genesis of ProEMI from the cognitive perspective of public policies**

**Abstract:** This article aims to analyze the process that gave rise to the Innovative Higher Education Program (ProEMI) as a way of understanding the actions taken by public and private actors in the construction of a new project for secondary education in Brazil. The analysis seeks to understand the cognitive and normative framework that gave rise to and legitimized this educational policy, considering that policy is the result of a process of interaction and relations of force. ProEMI is a policy that seeks to transform the public action of managers, teachers, and students in the country's high schools. The study examines the period 2003-2016 and was developed in the cognitive theoretical perspective of public policies, a perspective focused on understanding the formulation and implementation of public policies based on the relationship between politics and the construction of social order and not just as a troubleshooting mechanism. We find that ProEMI originates from the public actions of a number of actors that construct and accept a matrix of interpretation, resulting in the emergence and legitimization of the choice of a public policy that calls for a counterhegemonic high school.

**Keywords:** ProEMI; cognitive approach; educational policies; Brazil

### **La génesis del ProEMI en la perspectiva cognitiva de las políticas públicas**

**Resumen:** Este artículo tiene el objetivo de analizar el proceso que dio origen al Programa Enseñanza Media Innovadora (ProEMI) como forma de comprensión de las acciones emprendidas por actores públicos y privados en la construcción de un nuevo proyecto para la enseñanza media en Brasil. El análisis busca comprender el marco cognitivo y normativo que dio origen y hizo legítima esa política educativa, teniendo en vista que una política es resultado de un proceso de interacción y de relaciones de fuerza. El ProEMI es una política que busca transformar la acción pública de gestores, profesores y alumnos en las instituciones de enseñanza media del país. El estudio tiene su recorte temporal en el período 2003-2016 y se desarrolla en la perspectiva teórica cognitiva de políticas públicas que tiende a comprender la formulación e implementación de políticas públicas con base en la relación entre política y la construcción del orden social y no apenas como un mecanismo de resolución de problemas. Constatamos que el ProEMI se origina de una acción pública de un cierto número de actores que construyen y hacen aceptar una matriz de interpretación de lo real, haciendo emerger y legitimar una elección pública de una política para la enseñanza media contrahegemónica.

**Palabras claves:** ProEMI; enfoque cognitivo; políticas educativas; Brasil

## **Apresentação**

Este artigo tem o objetivo de contribuir para os estudos no campo das políticas educacionais ao discutir a origem de uma política específica vivida na educação brasileira em um curto período de sua história marcada por uma gestão democrática-popular, iniciada em 2003. Para dar conta dessa tarefa, propõe-se analisar o processo que deu origem ao Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI) como meio de compreensão das ações empreendidas por atores públicos e privados na

construção de um novo projeto para o ensino médio. Mais especificamente, buscar-se-á compreender o quadro cognitivo e normativo que deu origem e tornou legítima essa política educacional, tendo em vista que uma política é resultante de um processo de interação, de relações de força que vão, dialeticamente, pouco a pouco, firmando-se.

A escolha em estudar o ProEMI se deu, pelo menos, por três razões. A primeira é decorrente da revisão bibliográfica<sup>2</sup> realizada no período de 2010 a 2016<sup>3</sup>. As doze pesquisas<sup>4</sup> analisadas são unânimes em destacar esse programa como uma política que traz o debate conceitual sobre o ensino médio e contribui para valorizar o protagonismo da escola e dos alunos na realização de um novo currículo de forma a conferir uma identidade dessa etapa da educação básica na formação científica e cultural dos jovens brasileiros. A segunda razão (esse ponto será explorado mais a frente) é pelo fato de o ProEMI representar o resultado de disputas ocorridas no âmbito do Ministério da Educação (MEC), por 7 anos, para a definição de uma política para o ensino médio. Podemos afirmar que o ProEMI expressa um consenso nacional ocorrido a partir do diálogo entre diversos atores governamentais, intelectuais e sindicais para o enfrentamento dos problemas históricos do ensino médio brasileiro no contexto contraditório e fragmentado como aquele iniciado no ano de 2003, quando o Partido dos Trabalhadores assumiu a gestão do Estado brasileiro.

Já a terceira razão vem da hipótese trabalhada neste artigo, de que o ProEMI, em um contexto de pressões técnicas, econômicas, sociais e políticas, das quais não se conhece os limites, um certo número de atores vão construir e fazer aceitar uma matriz de interpretação do real, fazendo emergir e legitimar uma escolha pública de uma política para o ensino médio contra-hegemônica.

Tais razões levaram a realização da pesquisa “Programa Ensino Médio Inovador: condições de trabalho e formação docente” que contou com apoio financeiro do CNPq, no período de 2013-2017. O objeto da pesquisa foi mais amplo do que a discussão tratada neste artigo, pois além da compreensão sobre a formulação dessa política, procurou-se também investigar sua implantação em escolas de ensino médio.

O desenrolar da pesquisa trouxe como questão fundamental o tratamento metodológico para investigar a formulação do ProEMI, o que exigiu estudos no campo da sociologia e da ciência política afim de estudar a complexidade das teorias que alimentam as pesquisas sobre políticas públicas. Nos limites deste texto não será possível trazer esse debate, nem é esse o nosso objetivo, mas sim analisar uma política educacional à luz de uma perspectiva epistemológica e metodológica que melhor dá conta, do nosso ponto de vista, de explicar o seu processo de formulação. Assim será feito a partir da abordagem cognitiva das políticas públicas na perspectiva adotada por Pierre Muller e Surel (2002); Muller (2005; 2015). Para esses autores, a pesquisa sobre políticas públicas, especificamente sua gênese, levanta à seguinte questão: através de quais processos sociais, políticos

---

<sup>2</sup> Utilizamos como fonte de pesquisa eletrônica a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BTDT), que consiste em um banco de dados mantido pelo Instituto Brasileiro de Informações e Tecnologia (IBCT) no âmbito do Programa da Biblioteca Digital Brasileira (BDB), com apoio da Financiadora de Estudos e Pesquisa (FINEP), tendo sido lançado oficialmente em 2002 (fonte Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação), além do Google Scholar.

<sup>3</sup> Esse período justifica-se pelo fato de que o ProEMI foi instituído pelo Ministério da Educação pela Portaria nº971, de 09 de outubro de 2009. Em 2010, foi implantado em 18 estados brasileiros. O programa foi interrompido em 2016 após o golpe parlamentar.

<sup>4</sup> Este artigo não tem o objetivo de apresentar e discutir a revisão bibliográfica, mas destaca que são trabalhos, em sua maioria, de estudos empíricos que analisam a fase de implantação do ProEMI em diferentes estados brasileiros.

ou administrativos estão presos as decisões que constituem as políticas? “A pesquisa consistirá em “contar a história” de uma mudança através de evidências de variáveis que permitam explicá-la” (Muller, 2005, s/p.). O procedimento metodológico adotado para alcançar o objetivo da pesquisa foram as entrevistas semi-estruturadas<sup>5</sup> com atores<sup>6</sup> que participaram da decisão do ProEMI e análise dos seguintes documentos: Parecer CNE/CP n. 11/2009, documentos produzidos pela direção do MEC do ensino médio e os documentos orientadores do Programa (MEC, 2009, 2011, 2012, 2014). Para a escrita deste texto, serão tratados os dados de algumas entrevistas realizadas com atores que participaram da elaboração do ProEMI e análise do Parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE).

A perspectiva teórica cognitiva de políticas públicas tende a compreender a formulação e implementação de políticas públicas com base na relação entre política e a construção da ordem social e não apenas como um mecanismo de resolução de problemas. Desde o final da década de 1980, uma série de trabalhos científicos passou a dar mais ênfase nas ideias e no conhecimento que afetam a formulação das políticas públicas em contraposição a perspectiva analítica da escolha racional<sup>7</sup>. Não se trata de uma perspectiva unificada, mas composta por diversos autores que adotam posições teóricas e metodológicas distintas (Campbell, 2002; Sabatier, 2007). A perspectiva de Muller e Surel (2002), adotada neste texto, entende que o estudo de políticas públicas exige levar em conta o conjunto dos indivíduos, grupos ou organizações cuja posição é afetada pela ação do Estado num espaço dado.

Muller (2005) compartilha a perspectiva de Mény e Thoennig (2000) de que toda política pública abrange uma teoria da mudança social, pois uma política pública é sempre definida em relação à mudança, quer na tentativa de frear um progresso ou, pelo contrário, de transformar um dado sistema. Portanto, como teoria da ação pública, a análise cognitiva das políticas públicas é fundamentalmente uma teoria da mudança na medida em que propõe uma abordagem tendo em conta os constrangimentos das estruturas sociais e as margens de liberdade dos atores.

---

<sup>5</sup> No período de 2 anos, foram realizadas quatro entrevistas, sendo três com técnicos que estiveram no MEC no período de elaboração e execução do ProEMI e uma entrevista com membro do Consed. Optamos por omitir os nomes dos entrevistados que não são funcionários de carreira do MEC. Especificamente neste texto, será trabalhada uma entrevista que melhor se afina com o nosso objetivo anunciado no artigo, mas que está sendo confrontada com as outras informações coletadas nas demais entrevistas.

<sup>6</sup> Os critérios para a seleção dos atores que participaram da pesquisa foram: i) profissionais que na época trabalhavam no MEC; ii) ocupavam cargos de direção na secretaria da educação básica; iii) atuaram diretamente na discussão e formulação do ProEMI; iii) representante do Conselho Estadual dos Secretários de Educação. Esses atores foram contactados por email e as entrevistas semi-estruturadas ocorreram no próprio MEC com uma diretora e duas entrevistas puderam ser realizadas durante um evento do ensino médio em Curitiba. A entrevista semi-estruturada com o membro do Consed se deu por ocasião de uma reunião em São Paulo.

<sup>7</sup>A teoria da escolha racional é definida como a teoria sociológica que se propõe a explicar o comportamento social e político assumindo que as pessoas agem racionalmente. Teóricos da escolha racional (Boudon, 1995; Olson, 1975) desenvolvem teorias sociológicas e tentam explicar e prever os padrões de comportamento de um determinado grupo de pessoas. Para Muller e Surel (2002), um dos atrativos principais das novas abordagens da análise das políticas públicas consiste, sob este ponto preciso da decisão, em deslocar o questionamento sobre os determinantes cognitivos, normativos e institucionais da escolha. A abordagem cognitiva vai, por exemplo, além da tomada em conta dos mecanismos de percepção da realidade próprios aos indivíduos que participam no processo de decisão, como Parsons (1995) entendia, na medida em que ela busca levar em conta os mecanismos globais de formação dos sistemas de sentido que determinam a percepção dos atores, articulando, assim, a abordagem pelos atores a uma abordagem pelas estruturas cognitivas.

Ainda nessas considerações iniciais, é importante sublinhar a concepção de gestão democrática-popular, referenciada acima, sobre a condução da educação brasileira a partir de 2003. Essa premissa parte do fato inédito na história do País de ser governado por um operário e sindicalista e, ademais, por ser um período caracterizado pela maior participação dos movimentos sociais, de intelectuais e de educadores nas discussões das políticas educacionais coordenadas pelo MEC.

Este texto está organizado em três sessões, além dessa apresentação e considerações finais. A primeira sessão analisa o Parecer CNE/CP n. 11/2009; a segunda destaca a participação de diversos atores na discussão e elaboração do ProEMI e, a terceira sessão, narra a história da origem do ProEMI com base nas entrevistas e documentos coletados durante a pesquisa. Em todas as sessões foi realizado um esforço analítico com base na abordagem cognitiva de políticas públicas de Pierre Muller e Surel (2002).

### **O ProEMI é o Resultado das Mudanças na Estruturação das Relações de Poder no MEC**

O período histórico aqui estudado (2003-2016) é representado pela assunção de políticas públicas heterogêneas, não-lineares e constituídas por diferentes matrizes cognitivas e normativas. Não obstante a globalização e seu referencial do mercado dominar a agenda política e econômica brasileira como pode ser observada pelas ações governamentais de atendimento da ordem global, a questão social fez também parte dessa agenda a partir de mecanismos inspirados no modelo do Estado de Bem-Estar Social (atualmente em crise entre os países desenvolvidos). Tardamente, no Brasil, as políticas sociais passaram a fazer parte da agenda política como mecanismo de modernização e democratização da sociedade em um contexto histórico global, como ressaltado por Muller (2005), em que ocorre o abandono do referencial keynesiano em proveito do referencial do mercado.

Nesse contexto complexo e contraditório, a inclusão social passou a fazer parte das políticas públicas no Brasil. No campo das políticas educacionais não foi diferente. Tanto a educação básica (e suas modalidades) como a superior foram tratadas como direito social para todos e, assim, foram criadas políticas para ampliar o seu acesso mesmo em um cenário de restrições orçamentárias em face às necessidades históricas da educação brasileira. O Censo da Educação Superior de 2012 (INEP, 2012), por exemplo, aponta um crescimento de 81% nas matrículas no ensino superior, no período de 2003-2012. Certamente que esse índice é ainda baixo para a realidade brasileira que apresenta uma taxa de escolarização líquida da população de 18 a 24 anos de apenas 14,4%.

A discussão sobre as políticas educacionais, como também a sua aplicação na prática, contaram com a participação mais ampla de segmentos da sociedade, diferente do período vivido na década de 1990, quando essa participação ficou restrita a um número de consultores geralmente ligados aos interesses do mercado, além dos organismos internacionais. O governo Lula da Silva criou outras instâncias que são exemplos do esforço voltado para fortalecer um conjunto de políticas específicas para os grupos sociais historicamente desfavorecidos: em 2004, foi criada a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi); em 2004, a criação da Secretaria de Educação Básica e do Departamento de Políticas de Ensino Médio que representou um avanço para organizar a educação básica como um todo; em 2003, a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM); em 2003, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Com esses exemplos, podemos observar o surgimento de uma nova ordem normativa, para além das já existentes, que passam a figurar as políticas públicas do período.

Para efeito de construção do objeto de investigação, seguimos a abordagem de Muller (2000) que considera o objeto das políticas públicas não tão somente “de resolução de problemas”, mas de construir quadros de interpretação do mundo. Podemos, assim, entender a ampliação de instituições consagradas para dar conta das questões sociais históricas do país como resultado da presença institucional de novos atores que interpretam a realidade vivida de forma diferenciada dos anteriores e, também, como medidas para construir socialmente novas interpretações do real e definir novos modelos normativos de ação pública. A abertura da participação de novos atores públicos e privados no *establishment* abriu janelas de oportunidades autorizando a colocação na agenda de uma série de problemas e de alternativas para as questões sociais, especialmente a educação.

Importante destacar que esse movimento é eivado de tensões e contradições onde a correlação de forças foi travada continuamente a partir de ações de aproximação dos governos do PT com o empresariado e de outras ações de aproximação com a academia e sindicatos. Muitas das contradições desses governos ficaram mais aparentes a partir da tentativa de conciliação de interesses bem diversos. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo MEC em 24 de abril de 2007, é um exemplo de uma política formulada em interlocução com o empresariado e não com o movimento dos educadores. Posteriormente, a partir de 2008, o MEC articulou uma extensa agenda com o movimento sindical e de professores para a realização das Conferências Nacionais de Educação (CONAE). Podemos observar aí os referenciais global e setorial em articulação em um país que vive sob a pressão do globalismo econômico. Nesse contexto, a educação é um campo de adensamento de diversos problemas sociais, geralmente percebido como solução de muitos deles, especialmente no sentido da promoção da empregabilidade e, como busca de mecanismos de regulação que ordenem, controlem e equilibrem minimamente a questão social (FERREIRA, 2011). Nesse jogo tenso e contraditório que foram desenvolvidas políticas educacionais referenciadas na complexa sociedade que temos.

Para Muller (2015), a política pública é um construto social e de pesquisa, ou seja, as políticas públicas “são entendidas como processos, nos quais são elaboradas as representações de uma sociedade” (Muller, 2015, p. 160). Esse caráter possibilita a adoção da perspectiva da análise cognitiva de políticas públicas. Nelas, a representação do real e a conseqüente imagem cognitiva que os atores organizam sobre a percepção de um problema, constitui o *referencial* de uma política, coexistindo um referencial global, formado por um conjunto de valores fundamentais que constitui as crenças de base de uma sociedade, e; um referencial setorial, que é uma representação do setor, da disciplina ou da profissão. Como o referencial global, o referencial de um setor é um construto social onde a coerência jamais é perfeita. No seio de um setor coexistem sempre muitas concepções sobre a natureza e a extensão dos limites setoriais. Os valores e os argumentos que os compõem são questões de conflito e são continuamente balizados no campo intelectual por seus mediadores<sup>8</sup>.

É nessa perspectiva que se estuda a criação do ProEMI: uma política que busca transformar a ação pública de gestores, professores e alunos nas instituições de ensino médio do país. Tal como referenciado no Parecer CNE/CP n. 11/2009 (CNE, 2009), que analisou e aprovou a proposta do MEC de experiência curricular inovadora do ensino médio, “o Programa proposto é, essencialmente, um incentivo à inovação pedagógica e pretende induzir a um novo paradigma educacional” (CNE, 2009, p. 13). O Parecer afirma ainda que o documento apresentado pelo MEC expressa o “acertado entendimento” de que ninguém mais do que a própria comunidade escolar conhece a sua realidade e, portanto, está mais habilitada para tomar decisões a respeito do currículo

---

<sup>8</sup> Os mediadores são caracterizados pela sua capacidade de fazer a ligação entre dois espaços de ação e de produção de sentidos específicos: o global e o setorial. Os mediadores vão encarnar a relação complexa entre os constrangimentos do global e a autonomia do setorial (Muller, 2015).

que vai, efetivamente, ser praticado. Assim, segundo o Parecer, o ProEMI não será uma camisa de força, mas um balizamento dentro do qual as escolas exercerão sua autonomia.

Portanto, podemos entender que emerge com mais poder a ideia da comunidade escolar com capacidade e direito de escolha. Essa perspectiva de gestão esteve ausente da história das políticas educacionais no País, constituída a partir de práticas exercidas “de cima para baixo”. Observa-se, assim, que o CNE mudou sua percepção, mesmo composto por conselheiros de gestões anteriores, como é o caso do relator desse Parecer n.11/2009- Francisco Aparecido Cordão. Outra questão a observar é sobre a liderança do governo de turno (no caso o MEC) na definição das políticas educacionais que, por mais que seja resultado de uma disputa de ideias e interesses, nesse “cabo de força”, a ação pública sofre alteração de acordo com as lógicas de sentidos e de poder que pouco a pouco afirmam sua hegemonia nesse contexto de gestão democrática-popular.

No Parecer, o CNE confirma que a formulação do ProEMI saiu do MEC e, posteriormente, contou com a participação de muitos atores sociais após a realização das Audiências Públicas. Os termos do Parecer do CNE quando ressalta a relevância do ProEMI, reforça a ideia defendida por Muller (2002) quando afirma que, no exame da elaboração de uma política, podemos perceber com frequência que os seus representantes instauram uma relação de *leadership* no setor, diretamente indexada à elaboração e/ou à mobilização de uma matriz cognitiva e normativa particular.

O processo de construção de uma matriz cognitiva é, por isso mesmo, um processo de poder pelo qual um ator faz valer e afirma seus próprios interesses. Uma relação circular existe com efeito entre lógicas de sentido e lógicas de poder, através da qual o ator constrói o sentido que toma o *leadership* do setor que afirma a sua hegemonia, tornando-se legítimo o referencial ou o paradigma em consequência desta estabilização das relações de força. A produção de uma matriz cognitiva não é, portanto, um simples processo discursivo, mas uma dinâmica intimamente ligada às interações e às relações de força que se cristalizam pouco a pouco num setor e/ou num sub-sistema dado. Ela alimenta, ao mesmo tempo, um processo de tomada de palavra (produção do sentido) e um processo de tomada de poder (estruturação de um campo de forças; Muller e Surel, 2002, p. 59).

O mesmo se pode observar quando o Parecer CNE/CP n. 11/2009 ressalta a alta relevância do ProEMI com base no interesse da sociedade pela política evidenciado pela repercussão que o assunto teve na mídia e pelo amplo tratamento que esta lhe deu. “É altamente reveladora, desse amplo interesse da sociedade pela matéria, a quantidade de títulos disponibilizados sobre o tema 'Ensino Médio Inovador' nos diversos sítios de busca da Internet. Até o momento em que foi fechada a redação do presente Parecer, por exemplo, encontravam-se 5.030 citações no Google” (CNE, 2009, p. 7).

A Comissão Especial constituída pela CEB, em 13 de maio, concluiu uma minuta de Parecer destinada à ampla divulgação e debate. Ainda nesse mês foi dada publicidade, no portal do MEC e sítio do CNE, tanto da proposta encaminhada pelo MEC quanto da minuta de Parecer do CNE, que se constituíram em documentos orientadores da Audiência Pública Nacional convocada pelo Conselho e realizada no dia 1o de junho, no Auditório “Professor Anísio Teixeira”, Plenário do Conselho Nacional de Educação, em Brasília, a qual contou com a participação de mais de uma centena de pessoas, apresentando 28 intervenções propositivas, revelando claramente o alto interesse que a proposta despertou nos educadores brasileiros (CNE, 2009, p. 8).

O ProEMI foi reconhecido pelo CNE como um programa de apoio técnico e financeiro à promoção experimental de inovações pedagógicas no grupo de escolas públicas que a ele aderiram (estaduais, inclusive os Colégios das Universidades Estaduais; e federais, inclusive os Colégios de Aplicação das Universidades Federais e o Colégio Pedro II), de forma a produzir significativas melhorias no desempenho e na aprendizagem de seus alunos.

Podemos observar que o documento inaugurador do ProEMI foi bem recebido pelo CNE em suas normativas mesmo que não fizesse jus às Diretrizes Curriculares para o ensino médio vigentes na época (Resolução CNE/CEB n. 3/98), especificamente no que diz respeito à base estruturadora do currículo<sup>9</sup>. A inobservância dessa contradição, pelos conselheiros do CNE, faz crer que há um *referencial setorial* com hegemonia neste momento e, bem provável, liderado pelos atores governamentais, profissionais e sindicais que “habitam” o campo educacional naquele momento político e que exercem o *leadership* do setor.

A constituição do referencial setorial que deu base para a formulação do ProEMI foi possível graças a abertura da participação de um grupo amplo de intelectuais, educadores e sindicalistas no debate sobre o ensino médio<sup>10</sup>. Mais que participar do debate, alguns educadores do campo crítico da área da educação ocuparam lugares importantes na burocracia do MEC. Esse cenário possibilitou a liderança da perspectiva crítica da educação que entende o trabalho como princípio educativo como diretriz organizadora do currículo do ensino médio. Uma nova concepção do ensino médio contextualizado para uma sociedade científica e tecnológica, com ênfase em uma identidade que supere o dualismo histórico entre a formação propedêutica e profissionalizante de forma a garantir uma identidade unitária, ainda que assuma formas diversas e contextualizadas. O cerne da diretriz crítica para o ensino médio liderada por esses atores era fomentar a autonomia intelectual dos jovens matriculados nessa etapa da Educação Básica<sup>11</sup>.

### **As Bases do ProEMI se Constituíram em um Debate Intenso e Democrático entre Diversos Atores**

A compreensão das origens de uma ação pública também implica em integrar os momentos de contestação ou reivindicatórios. A colocação de um problema na agenda é produto do campo de forças construído no entorno do problema. No caso da formulação de uma política para o ensino médio, cuja responsabilidade principal pela sua oferta é dos estados federativos, necessariamente envolvia diversos atores com formulações e experiências diferentes sobre a organização e o papel do ensino médio. A equipe técnica do MEC valorizou o diálogo e estimulou a criação do Fórum dos Coordenadores Estaduais do Ensino Médio, em 2007, com o objetivo de discutir as políticas de

---

<sup>9</sup> Resolução CNE/CEB n. 3/98 - Art. 6 Os princípios pedagógicos da Identidade, Diversidade e Autonomia, da Interdisciplinaridade e da Contextualização, serão adotados como estruturadores dos currículos do ensino médio. O ProEMI - adota o trabalho como princípio educativo, tendo como eixos estruturantes do currículo do ensino médio o trabalho, a ciência, a cultura e a tecnologia.

<sup>10</sup> Destacamos o protagonismo da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) que ocupou a presidência do Fórum Nacional de Educação. Importante também ressaltar as presenças da Professora Marise Ramos (UERJ) que assumiu no MEC a diretoria do ensino médio (2003-2005) e da professora Sandra Regina Garcia (UEL), coordenadora geral do ensino médio (2011-2014).

<sup>11</sup> Atualmente, essa perspectiva de formação foi abandonada com a edição da Lei n. 13.415/2017. Consideramos que se trata de uma contrarreforma do Ensino Médio (Ferreira, 2017), pois é mais uma medida regressiva na educação brasileira que tem a potencialidade de provocar formas diversas de privatização da oferta dessa etapa da educação básica como também retoma a dualidade na formação dos jovens.

fortalecimento do ensino médio. Esse Fórum, com todas as suas contradições e conflitos de interesse, teve papel importante na organização do ProEMI.

Para Muller (2005), os mecanismos de inscrição de um problema na agenda política resultam da combinação de lógicas heterogêneas, geralmente movidas por controvérsias social e política. Para compreender a emergência de uma política pública, é necessário começar pela identificação dos diferentes atores e compreender as relações que os unem. Por sua vez, cada ator vai trabalhar a nova matriz cognitiva e normativa numa perspectiva específica em função de imperativos diferentes.

O referencial setorial que fez emergir o ProEMI, em 2009, começou pouco a pouco, em 2003, quando os debates e disputas tiveram campo fértil para se expressarem. O cerne dos debates foi a disposição do MEC em superar o dualismo estrutural entre a educação básica e profissional. Para tanto, houve a realização de dois seminários ocorridos separadamente: o "Seminário Nacional "Ensino Médio: Construção Política" (2003) e o "Seminário Nacional de Educação Profissional: concepções, experiências, problemas e propostas" (2004). Ambos os seminários reuniram diversos atores com ideias e conhecimentos distintos e conflituosos sobre o modo de organizar e gerir o ensino médio e a educação profissional no País. As tensões não resultaram em consensos rápidos ou fáceis, pelo contrário, apenas um ano após a realização desses seminários, uma parte da questão obteve uma solução, ainda que frágil, com a edição do Decreto 5.154/2004 que retomou a oferta conjunta do ensino médio e profissional. Somente em 2008, a Lei n. 11.741/2008 teve sua aprovação pelo Congresso Nacional reconhecendo a organização do ensino médio e da educação profissional prevista pelo citado decreto.

Em fevereiro de 2004, foi publicado um livro como resultado das discussões curriculares realizadas durante o Seminário Nacional "Ensino Médio: Construção Política" (2003). Outro momento de importante participação foi a realização da Conferência Nacional da Educação Básica (2008) de onde saíram documentos que foram tomados como guias para as formulações das políticas educacionais no período<sup>12</sup>.

Em dezembro de 2007, outro relevante documento foi publicado e divulgado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica/Ministério da Educação, produzido por Dante Henrique Moura, Sandra Regina de Oliveira Garcia e Marise Nogueira Ramos. Esse documento foi divulgado pelo MEC com o título: "Educação profissional técnica de nível médio integrada ao ensino médio/Documento Básico" na perspectiva da formação humana integral inserida nas políticas de educação profissional.

Paralelamente a esse debate conflituoso e democrático, a Secretaria da Educação Básica do MEC, naquele momento sob a coordenação de professores vinculados às universidades federais e estaduais, organizava estudos para a definição de um currículo para o ensino médio com a participação de muitos intelectuais e educadores com práticas e matrizes teóricas distintas. Por meio

---

<sup>12</sup> Destacamos o Documento Final da CNE (MEC, 2008). Na perspectiva do ensino médio, destacamos as políticas criadas para a garantia do direito à educação básica, são elas: a Lei no 12.061, de 27 de outubro de 2009, que alterou o inciso II do art. 4º e o inciso VI do art. 10 da Lei no 9.394/96, para assegurar o acesso de todos os interessados ao ensino médio público. O que antes era dever de assegurar uma progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio torna-se, com a nova lei, o dever do Estado de assegurar a universalização do ensino médio gratuito. A Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009 – que acrescenta o § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União (DRU) incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal – dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica (Ferreira, 2011).

da liderança dos técnicos do MEC, a ideia central era promover um ensino médio contextualizado para uma sociedade científica e tecnológica, com ênfase em uma identidade que superasse o dualismo histórico e que o trabalho fosse o princípio educativo.

Posteriormente, a Secretaria de Educação Básica (SEB), da qual a educação de nível médio passou a fazer parte, iniciou uma revisão dos Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Médio (1998), consultando diversos especialistas no assunto, o que culminou nas Orientações Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, publicadas em 2006. Em 2009, o Ministério da Educação convidou um conjunto de especialistas (em geral, das universidades) para auxiliá-lo no processo de revisão e atualização das diretrizes curriculares nacionais para a educação básica como um todo, incluindo o ensino médio. Em 2010, o documento resultante desse trabalho foi apresentado pelo MEC ao Conselho Nacional de Educação como base para o início da definição de novas diretrizes para a área. Em julho de 2010, foram aprovadas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica (parecer CNE/CEB n. 7/2010 e resolução CNE/CEB n. 4/2010) e, em maio de 2011, foi aprovado o parecer estabelecendo novas diretrizes curriculares especificamente para o ensino médio (parecer CNE/CEB n. 5/2011; Moehlecke, 2012).

Esse processo de definição curricular aparentemente longo se deve tanto às dificuldades de governabilidade do Partido dos Trabalhadores quanto pelo fato de muitos desses atores institucionais e/ou isolados tinham uma compreensão diferente ou fragmentada, haja vista as áreas específicas do conhecimento de cada ator e, também, as concepções de mundo diferenciadas. Todavia, muitas vezes a explicitação dessas diferenças se tornava mais aparente quando na apresentação (escrita) dos documentos resultantes dos estudos. Além do mais, é bom lembrar, as preferências dos atores não são estáveis, evoluindo ao longo de todo o processo de elaboração e de implementação da política. Tudo se passa, então, como se os atores “descobrissem”, ao menos em parte, o sentido de sua ação, durante esta mesma ação (Muller & Surel, 2002).

Por fim, a partir de uma decisão negociada e de forte protagonismo das associações científicas da educação (por exemplo, Anped), as diretrizes para o currículo do ensino médio foram aprovadas pelo CNE - Resolução n. 2/2012 - com a ideia de que “a identidade do Ensino Médio se define na superação do dualismo entre propedêutico e profissional” (CNE, 2009, p. 29), de modo a configurar “um modelo que ganhe uma identidade unitária para esta etapa e que assuma formas diversas e contextualizadas da realidade brasileira” (CNE, 2009, p. 29). Ou seja, depois de quase 4 anos de existência do ProEMI, que as redes de ensino passam a contar com diretrizes curriculares que vão dar sustentação a essa política.

A descrição desse processo de elaboração das políticas para o ensino médio revela o encontro entre matrizes cognitivas concorrentes ao mesmo tempo em que observamos a liderança de um conjunto de atores, naquele momento favorável de gestão democrática-popular, que provocou a adesão dos demais atores envolvidos a uma perspectiva crítica de ensino médio, malgrado a falta de compreensão vinda de alguns atores que participaram do debate sobre o cerne do ProEMI. Mas, então, o que mobilizou a aceitação da perspectiva crítica pelos outros atores? Além da liderança exercida por um governo, é possível que a adesão a essa política tenha se dado a partir do consenso da necessidade de mudança do ensino médio e, portanto, de sua inovação. O nome, portanto, ProEMI, mobilizou todos aqueles atores que apostavam na inovação, tal como expresso pela Secretária de Educação Básica do MEC, Professora Maria do Pilar, por ocasião da abertura da Audiência Pública Nacional no CNE, cita Martha Gabriel para sublinhar o sentido de inovação cravada no ProEMI:

INVENTAR é criar, engendrar, descobrir. INOVAR é tornar novo, renovar, introduzir novidade em. A INVENCÃO tende a ser ruptura, mas a INOVACÃO reside no fato de ter compromisso de buscar o foco nas boas idéias existentes, e,

especialmente, no fato de que não há mal algum em tomar emprestada uma idéia que já exista. A virtude da INOVAÇÃO está em enquadrar essas idéias às necessidades por meio de: adaptação, substituição, combinação, ampliação ou redução, outras utilizações, eliminação, reversão ou trazer de volta (CNE, 2009, p. 7).

Podemos observar, então, a criação de um sentido que passou a mobilizar os diversos atores. Pois, para que uma política pública “exista”, segundo Muller e Surel (2002), é preciso que as diferentes declarações e/ou decisões sejam reunidas por um quadro geral de ação que funcione como uma estrutura de sentido, ou seja, que mobilize elementos de valor e de conhecimento, assim como instrumentos de ação particulares, com o fim de realizar objetivos construídos pelas trocas entre os atores públicos e privados. Isto significa que toda política governamental se definirá, antes de tudo, como um conjunto de fins a se atingir. Todos esses atores foram mobilizados pela ideia de inovar o ensino médio.

### **Diferentes Lógicas em Ação deram Origem ao ProEMI: Mais Interpretações dos Dados Coletados nas Entrevistas e Documentos**

Além da criação do Fórum dos Coordenadores Estaduais do Ensino Médio, em 2007, que aproximou os sistemas estaduais ao MEC e possibilitou o diálogo sobre as políticas para essa etapa da educação básica, outros movimentos ocorreram que deram materialidade à prática de uma gestão democrática-popular a esse período da história do ensino médio brasileiro. Mas esse movimento é eivado de contradições no caminho de elaboração do ProEMI que passamos a relatar a partir das entrevistas realizadas e das análises dos documentos produzidos nesse período.

De acordo com entrevista realizada com Simões (2016), então coordenador do ensino médio do MEC (2007), o início das discussões sobre o ProEMI pode ser situado na ocasião em que houve uma reunião entre o Ministro da Educação, Fernando Haddad (2005-2012) com o então Ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos - Mangabeira Unger (2007-2009), em dezembro de 2007. A pauta dessa reunião levou à constituição de uma parceria entre os dois atores governamentais, sendo organizado um grupo formado por técnicos do ensino médio do MEC e da Secretaria, sob a coordenação de Simões.

Esse Grupo de Trabalho Interministerial foi instituído pela Portaria n. 1189, de 05 de dezembro de 2007 e pela Portaria n. 386, de 25 de março de 2008, constituído por Ana Elisa Estrela Ferreira, Carlos Artexes Simões, Carlos Sávio Gomes Teixeira e Luiz Augusto Caldas Pereira. Como resultado do trabalho produzido por este GT, foi proposto a criação do Programa Ensino Médio Nacional, como uma nova ação do Plano de Desenvolvimento da Educação- PDE e com a finalidade de ofertar um ensino de qualidade aos jovens. A elaboração da nova proposta indicava similaridades e o mesmo aporte conceitual apresentado no Documento “Ensino Médio Integrado: uma perspectiva abrangente na política pública educacional” (junho, 2008), tais como, a centralidade dos sujeitos na definição da proposta pedagógica e articulação e integração dos eixos trabalho, ciência, tecnologia e cultura.

Esse grupo trabalhou durante 6 meses para apresentar um relatório sobre o ensino médio com uma proposta de mudança. Em 2008, o documento foi entregue ao Ministro da Educação, intitulado “Reestruturação e expansão do ensino médio no Brasil” (MEC/SAE, 2008). Segundo Simões (2016), na visão de Mangabeira, compartilhada pelo Ministro da Educação, era necessário federalizar 10% das matrículas do ensino médio que estavam sob a responsabilidade dos estados e profissionalizar o ensino a partir do modelo da Rede Federal de educação. O documento produzido pelo grupo foi uma tentativa de responder às ideias dos ministros e também tinha um caráter de

relatório para discussão interna no Ministério. A análise central defendida no documento era de que não poderia federalizar uma parte das escolas de ensino médio e que a descentralização era fundamental para organização da educação no País.

Na visão de Simões (2016), o documento propunha, pois, efetivar o regime de colaboração entre União e estados; não haveria escola estadual ou federal, mas a gestão seria estadual ou até mesmo municipal, com recursos disponíveis pela União para essas escolas. O custo previsto era de dois mil reais/ano por aluno (naquele momento o custo era de mil reais/ano por aluno). Em atendimento à demanda dos ministros, o grupo fez um diagnóstico contando com 10% das matrículas do ensino médio e a criação de escolas não-profissionalizantes que constituiriam uma rede com responsabilidade dos estados e municípios. Em julho de 2008, essa proposta foi para consulta pública, mas sem retorno social, foi esquecida provisoriamente pelo MEC.

Pois, em notícia publicada em 09 de setembro de 2008<sup>13</sup> intitulada "MEC prepara texto sobre visão abrangente do ensino médio", informa que técnicos das secretarias de Educação Básica e de Educação Profissional e Tecnológica trabalhavam em conjunto para discutir e aperfeiçoar a versão preliminar do documento Ensino Médio Integrado: uma Perspectiva Abrangente na Política Pública Educacional, preparado pelas duas secretarias. A entrevistada - Secretária da Educação Básica do MEC, Maria do Pilar Lacerda - defendia um modelo de ensino que permitia ao jovem experimentar o conhecimento e viver todas as áreas para que possa escolher, com mais clareza, o que vai fazer na vida adulta. "Precisamos oferecer um conhecimento sólido para que as escolhas dos jovens sejam transformadoras", destacou a Secretária. O modelo buscava uma escola que não se limite ao interesse imediato, pragmático e utilitário. O documento sugeria uma formação com base unitária, no sentido de um método de pensar e de compreender as determinações da vida social e produtiva, que articule trabalho, ciência e cultura na perspectiva de emancipação humana.

Em novembro de 2008, os técnicos do MEC foram surpreendidos com um anúncio aos jornais feito pelo então Ministro Fernando Haddad sobre o modelo de uma política, intitulada "Ensino Médio Nacional". Esse anúncio, ainda que considerado prematuro por muitos técnicos da equipe do MEC, era uma resposta do Ministro às queixas do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed) e de outros atores de que não haveria federalização como foi a compreensão dos Secretários Estaduais de Educação, na época, ao tomar conhecimento do documento "Reestruturação e expansão do ensino médio no Brasil" (MEC/SAE, 2008). Esse fato revela a tendência das decisões do então Ministro Haddad nas articulações entre os diversos interesses que perpassavam a definição de uma política para o ensino médio. Tendência essa assentada em estratégias de argumentação e de legitimação em nome de uma racionalidade global.

Na leitura do documento "Reestruturação e expansão do ensino médio no Brasil" (MEC/SAE, 2008)<sup>14</sup>, podemos observar a mesma centralidade do debate iniciado dentro do MEC, em 2003, sobre garantir a identidade do ensino médio como etapa final da educação básica e construída com base em uma concepção curricular cujo princípio é a unidade entre trabalho, ciência,

---

<sup>13</sup> <http://noticias.terra.com.br/educacao/interna/0,,OI3169146-EI8266,00-MEC+prepara+texto+sobre+visao+abrangente+do+ensino+medio.html>. Acesso em 14/02/2018.

<sup>14</sup> Já para Isleb (2016), a partir de entrevista realizada com Simões (2013), o primeiro movimento que antecedeu a criação do ProEMI ocorreu em 2008, quando a Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares para a Educação Básica- DCOCEB/SEB3/MEC propôs a avaliação do Ensino Médio Integrado- política curricular de referência do período de 2002-2010, implantada por meio do Decreto no 5.154/04. Com base na avaliação realizada, concluiu-se que o Ensino Médio Integrado (Ensino Médio articulado a Educação Profissional Técnica de nível médio) era uma política curricular central para a Educação Profissional. Ou seja, o Ensino Médio Integrado, não conseguia atender as especificidades do Ensino Médio regular.

cultura e tecnologia. O documento trazia também propostas de parcerias entre o poder público e o setor privado para oferta da Educação de Jovens e Adultos (ensino médio). Mais que isso, o documento apresentava o modelo intitulado Ensino Médio Nacional.

O programa propõe uma concepção inovadora do ensino médio numa perspectiva abrangente de formação integral e estruturado na ciência, cultura e trabalho.

Considerando a importância das políticas já em andamento para expansão do ensino médio integrado a educação profissional técnica de nível médio o programa propõe uma expansão mais ampla do ensino médio de formação integral. Articula-se com as ações já em andamento no PDE e, em especial, com o Programa Brasil

Profissionalizado e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR) dos Estados e do Distrito Federal (MEC/SEA, 2008, p. 15).

De acordo com Simões (2016), quando chegou 2009, em fevereiro, o Ministro Haddad, convocou a Secretária da Educação Básica - Maria do Pilar - e o próprio Carlos Artexes Simões - Coordenador do Currículo, sob o argumento da urgência de implantar uma política para o ensino médio no quadro do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Segundo Simões (2016), nessa reunião, o Ministro sugeriu o nome Programa Ensino Médio Inovador antes mesmo de o programa estar pronto.

Para Simões (2016), o ProEMI tem dois focos principais: a reformulação curricular pelas escolas e investimento financeiro a partir da União. O conceito inovador, segundo ele, tem uma visão ampla ao potencializar a autonomia da escola na formulação do seu currículo além da centralidade no sujeito e a ampliação da carga horária do professor na escola.

Quando a equipe do MEC preparou o documento preliminar do ProEMI, o Ministro o encaminhou para o CNE, em caráter consultivo, em abril de 2009. Por meio do Parecer CNE n. 11/2009, a criação do ProEMI foi autorizada e foram apontadas relevantes contribuições conceituais e operacionais para a formulação desse Programa. O curioso é que o documento foi aprovado pela unanimidade dos conselheiros e, na visão de Simões (2016), alguns conselheiros não entenderam bem a proposta, pois o texto continha um hibridismo. A defesa da flexibilidade, por exemplo, hegemônica já algum tempo no CNE, foi tratada de outra forma no ProEMI em apenas 600 horas de um currículo com 2.400 horas. Mas parece que os conselheiros não compreenderam assim e, no voto da Comissão Especial, que aprovou o programa, a flexibilidade foi enfatizada em vários níveis tanto do currículo quanto nos modelos que deveriam apoiar a flexibilidade dos percursos dos alunos. Ou seja, naquele momento, a liderança do MEC afirmava a sua hegemonia, tornando legítimo o referencial setorial (ou o paradigma) em consequência da estabilização das relações de força ou do poder exercido pelo MEC naquele momento.

Essa passagem na história da formulação do ProEMI remete às interpretações de Muller e Surel (2002) a respeito do aspecto cognitivo da política pública que funciona como um filtro que seleciona algumas informações e bloqueia outras com o fim de simplificar e estruturar o campo da decisão para fazê-lo dominável pelos decisores. Os termos pelos quais os atores formulam os problemas e as soluções dependem de uma série de equações que compõem o campo cognitivo dos decisores. A compreensão do valor da flexibilidade no ensino médio, dominante desde a década de 1990 no Brasil, é um exemplo desse mecanismo para simplificar o campo de decisão. O fato de o ProEMI não atender à lógica dominante da flexibilização não levou a uma confrontação direta entre os interesses do CNE e do MEC. Na análise do Parecer CNE/CP n. 11/2009 (CNE, 2009), observamos que as estratégias de argumentação utilizadas no documento pareceram legítimas para os conselheiros, o que leva a crer que as ideias não existem sem os interesses, da mesma forma os

interesses não existem sem as ideias, tanto que eles se exprimem por meio das matrizes cognitivas e normativas que explicam o mundo e dizem como ele deve ser em cada momento histórico.

Em Setembro de 2009, o MEC/SEB/Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares para a Educação Básica (DCOCEB)/Coordenação Geral do Ensino Médio (COEM) publicou o primeiro Documento Orientador do ProEMI (Brasil, MEC/SEB, 2009). Em seguida, o Programa foi instituído pela Portaria n. 971, de 09 de Outubro de 2009. Deu-se, assim, início aos contratos de convênios com os estados para sua implantação. Em 2011 e em 2013, foram publicadas outras versões do Documento Orientador do ProEMI (Brasil, MEC/SEB, 2011; 2013), os quais foram enviados para os sistemas educativos estaduais para implantação.

Em resumo, podemos observar que a decisão de criação do ProEMI se deu em função da coalizão de atores com poder de dominar, mesmo parcial e provisoriamente, os determinantes da escolha. Ou seja, confirmamos nossa hipótese de que o ProEMI se origina de uma ação pública de um certo número de atores que constroem e fazem aceitar uma matriz de interpretação do real, fazendo emergir e legitimar uma escolha pública de uma política para o ensino médio contra-hegemônica.

### **Considerações Finais**

De acordo com Ferreira e Silva (2017), a análise sobre o sistema educacional brasileiro geralmente leva a compreender que o ensino médio é a etapa da educação básica que mais provoca debates controvertidos. A rigor, os problemas são relacionados à sua qualidade, às questões do acesso e da permanência, à discussão sobre sua identidade e finalidades. A discussão sobre o ensino médio pode ser traduzida pela disputa por um projeto societário. Diversos segmentos liberais-conservadores e da sociedade acadêmica e educacional partem de matrizes concorrentes no debate sobre a promoção de uma escolaridade do ensino médio aos jovens brasileiros, matrizes essas que se chocam quando os referenciais global/setorial são observados em seu conjunto. Vê-se que há pelo menos duas matrizes diferentes.

Os primeiros segmentos se situam no paradigma neoliberal de comportamento social que pesam sobre a redução do espaço público e do incremento do individualismo. Ao contrário, os segundos se inspiram no paradigma socialista que valoriza a distribuição igual da riqueza pública. Podemos encontrar nesse grupo também aqueles que procuram alcançar o paradigma keynesiano que enfatiza o Estado na melhor regulação dos serviços sociais. Assim, o que está em questão é bem mais que uma escolha de política educacional, uma vez que se trata igualmente de fazer triunfar uma visão da sociedade e, portanto, uma visão do papel que os diferentes atores públicos devem aí jogar.

Na atualidade do contexto global, a hegemonia do referencial do mercado impulsiona a criação de políticas educacionais (referencial setorial) que buscam atender/adaptar a escola aos parâmetros dos ajustes financeiros e econômicos. Nessa direção, o ensino médio deve preparar uma parte dos jovens para o mercado de trabalho de forma que não haja grandes dispêndios financeiros de natureza pública. Ou seja, a ideia é perpetuar a dualidade do ensino entre as classes sociais, onde a maioria pobre não precisa ter acesso a uma escola de qualidade. Os valores desse referencial global são questionados por parte expressiva dos atores educacionais e acadêmicos que vislumbram uma outra realidade na qual a igualdade e justiça são horizontes necessários para o bem-estar da sociedade como um todo. Para eles, o ensino médio é uma etapa importante para aprofundamento dos conhecimentos científicos e técnicos com capacidade de potencializar a emancipação dos jovens de modo que eles tenham força intelectual para superar os valores hegemônicos do mercado que, em si mesmo, é segregador e explorador.

A elaboração do ProEMI foi uma iniciativa política importante nessa direção porque ambicionava fortalecer as escolas e seus atores para re-criarem ambientes de conhecimentos mais democráticos e amplos em relação ao acolhimento das diversas realidades educacionais e sociais. Não obstante o pequeno investimento nas escolas em face às suas dificuldades estruturais e formativas, essa política precisaria de um tempo mais longo de experiência, para que o protagonismo dos atores educacionais pudesse se fazer valer e provocar inovações curriculares significativas no ensino médio. Certamente já podemos constatar experiências inovadoras em algumas escolas brasileiras, mas seria tema para um outro texto.

Mas o importante a destacar aqui é sobre os processos sociais e políticos que foram a base de sustentação de uma política educacional dessa natureza não-hegemônica, contra as normatizações globais que profetizavam um currículo único e padronizado. A educação brasileira, nesse período de gestão democrática-popular, erigiu o direito à educação como valor central e promoveu um referencial setorial de base mais participativa e inovadora, a despeito de que foram ações ainda tímidas e restritivas financeiramente. Mas a caminhada havia sido iniciada a depender de uma maior e melhor cooperação entre os entes federativos e um tempo mais longo de experimentação.

Trazer a discussão sobre a formulação de uma política para o ensino médio no atual momento de desmonte da estrutura da gestão democrática-popular, iniciada em 2003, tem importância fundamental para compararmos com a reforma atual do ensino médio instaurada pela Lei n. 13.415/2017, promovida sem discussão e totalmente sem compromisso com os esforços adotados por muitos atores sociais para qualificar e democratizar o trabalho educativo. O relato aqui descrito revela processos diferentes de condução de uma política e, sobretudo, concepções concorrentes sobre a organização do ensino médio. A reforma atual do ensino médio atende ao poder hegemônico de um referencial global neoliberal, o que nos leva a entender o movimento ocorrido interno e externamente ao país para instaurar concretamente um conjunto de valores e normas do referencial global, o que significa fazer prevalecer uma outra ação pública voltada de forma mais direta aos interesses internacionais do mercado.

Por fim, este texto objetiva contribuir com o campo das políticas educacionais na perspectiva de compreender as lógicas de poder que perpassam a elaboração de uma política pública. Em consonância com Mainardes e Tello (2016), fizemos o esforço de integrar teoria e dados, não uma mera aplicação de teorias em uma dada realidade, mas de modo a obter uma compreensão da dinâmica de uma política educacional que depende de um poder estatal para fazer valer um referencial setorial comprometido com a educação das classes populares em um País atrasado nos mais elementares direitos de cidadania. Nesse sentido, é possível pensar que a formulação de uma política educacional de caráter emancipatório é parte de um projeto de construção coletiva de diversos atores sociais com poder de atuar no aparelho do Estado.

## Referências

- Boudon, R. (1995). *Tratado de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Campbell, J. (2002). Ideas, politics and public policy. *Annual Review of Sociology*, 28, 21-38.
- CNE. (2009). *Parecer n. 11: Proposta de experiência curricular inovadora do Ensino Médio*. CNE/CP. [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/parecer\\_minuta\\_cne.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/parecer_minuta_cne.pdf)
- CNE. (2012). *Resolução n. 02 : Define as diretrizes curriculares para o ensino médio*. Brasília: MEC. [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=9864-rceb002-12&category\\_slug=janeiro-2012-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9864-rceb002-12&category_slug=janeiro-2012-pdf&Itemid=30192)

- Ferreira, E. B. (2017). A contrarreforma do ensino médio no contexto da nova ordem e progresso. *Educação e Sociedade*. Campinas, 38, 293-308. <https://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302017176594>
- Ferreira, E. B. (2011). Ensino médio no Brasil: Os desafios das políticas de garantia do direito a sua universalização. *Linhas Críticas*. Brasília, 17, 507-525.
- Ferreira, E. B., & Silva, M. R. (2017). Centralidade do ensino médio no contexto da nova “ordem e progresso”. *Educação & Sociedade*. Campinas, 38, 287-292. <https://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302017179021>
- INEP. (2012). *Censo da Educação Superior*. Brasília.
- Isleb, V. (2015). *O contexto histórico e o processo de criação do Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI)*. Curitiba: UFPR. [http://www.anpedsul2016.ufpr.br/wp-content/uploads/2015/11/Eixo-2\\_VIVIAN-ISLEB\\_2.pdf](http://www.anpedsul2016.ufpr.br/wp-content/uploads/2015/11/Eixo-2_VIVIAN-ISLEB_2.pdf)
- Mainardes, J. & Tello, C. (2016). A Pesquisa no Campo da Política Educacional: Explorando Diferentes Níveis de Abordagem e Abstração. *Arquivos analíticos de políticas públicas*, 24. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2331>
- MEC/SAE. (2008). Reestruturação e expansão do ensino médio no Brasil. Brasília: MEC. <http://portal.mec.gov.br/reestruturacao-e-expansao-do-ensino-medio-no-brasil>. Acesso em 14 de fevereiro de 2018.
- Mény, Y., & Thoenig, J.-C. (1989). *Politiques publiques*. Paris: PUF.
- Moehlecke, S. (2012). O ensino médio e as novas diretrizes curriculares nacionais: Entre recorrências e novas inquietações. *Revista Brasileira de Educação*, 17. <https://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782012000100003>
- Muller, P. (2005) Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, 55, 155-187. <https://dx.doi.org/10.3917/rfsp.551.0155>
- Muller, P. (2015). *Les politiques publiques: Que sais-je?* Paris: PUF.
- Muller, P., & Surel, Y. (2002). *As análises das políticas públicas*. Pelotas: Educat.
- Olsen, M. (1978). *Logique de l'action collective*. Paris: PUF.
- Sabathier, P. A (2007). *Theories of the Policy Process*. (2a ed.). Boulder: Westview Press.
- Simoes, C. A. (2016). *Entrevista* concedida ao Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais. Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória, 04/05/2016.

## Sobre a Autora

### Eliza Bartolozzi Ferreira

Universidade Federal do Espírito Santo

[eliza.bartolozzi@gmail.com](mailto:eliza.bartolozzi@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-4100-987>

Professora Associada da Universidade Federal do Espírito Santo/Centro de Educação/ Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE). Atualmente é coordenadora geral do PPGE. Atua no campo da política educacional com pesquisas sobre política e planejamento educacional; ensino médio; trabalho docente.

# arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 26 Número 167

17 de dezembro 2018

ISSN 1068-2341



O Copyright é retido pelo/a o autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação à revista **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**. Más informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e por AAPE/EPAA. AAPE/EPAA é publicada por *Mary Lou Fulton Institute Teachers College da Arizona State University*. Os textos publicados em **AAPE** são indexados por CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, Espanha) DIALNET (Espanha), [Directory of Open Access Journals](#), Education Full Text (H.W. Wilson), EBSCO Education Research Complete, ERIC, PubMed, QUALIS A1 (Brasil), Redalyc, SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China).

**Curta a nossa comunidade EPAA's Facebook** <https://www.facebook.com/EPAAAPE> e **Twitter feed** @epaa\_aape.

## arquivos analíticos de políticas educativas conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV, Brazil), **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

**Almerindo Afonso**

Universidade do Minho  
Portugal

**Alexandre Fernandez Vaz**

Universidade Federal de Santa  
Catarina, Brasil

**José Augusto Pacheco**

Universidade do Minho, Portugal

**Rosanna Maria Barros Sá**

Universidade do Algarve  
Portugal

**Regina Célia Linhares Hostins**

Universidade do Vale do Itajaí,  
Brasil

**Jane Paiva**

Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Maria Helena Bonilla**

Universidade Federal da Bahia  
Brasil

**Alfredo Macedo Gomes**

Universidade Federal de Pernambuco  
Brasil

**Paulo Alberto Santos Vieira**

Universidade do Estado de Mato  
Grosso, Brasil

**Rosa Maria Bueno Fischer**

Universidade Federal do Rio Grande  
do Sul, Brasil

**Jefferson Mainardes**

Universidade Estadual de Ponta  
Grossa, Brasil

**Fabiany de Cássia Tavares Silva**

Universidade Federal do Mato  
Grosso do Sul, Brasil

**Alice Casimiro Lopes**

Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Jader Janer Moreira Lopes**

Universidade Federal Fluminense e  
Universidade Federal de Juiz de Fora,  
Brasil

**António Teodoro**

Universidade Lusófona  
Portugal

**Suzana Feldens Schwertner**

Centro Universitário Univates  
Brasil

**Debora Nunes**

Universidade Federal do Rio Grande  
do Norte, Brasil

**Lílian do Valle**

Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Flávia Miller Naethe Motta**

Universidade Federal Rural do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Alda Junqueira Marin**

Pontifícia Universidade Católica de  
São Paulo, Brasil

**Alfredo Veiga-Neto**

Universidade Federal do Rio Grande  
do Sul, Brasil

**Dalila Andrade Oliveira**

Universidade Federal de Minas  
Gerais, Brasil

archivos analíticos de políticas educativas  
consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Antonio Luzon** (Universidad de Granada), **Angelica Buendia** (Metropolitan Autonomous University), **José Luis Ramírez** (Universidad de Sonora), **Paula Razquin** (Universidad de San Andrés)

**Claudio Almonacid**

Universidad Metropolitana de  
Ciencias de la Educación, Chile

**Miguel Ángel Arias Ortega**

Universidad Autónoma de la  
Ciudad de México

**Xavier Besalú Costa**

Universitat de Girona, España

**Xavier Bonal Sarro** Universidad  
Autónoma de Barcelona, España

**Antonio Bolívar Boitia**

Universidad de Granada, España

**José Joaquín Brunner** Universidad  
Diego Portales, Chile

**Damián Canales Sánchez**

Instituto Nacional para la  
Evaluación de la Educación,  
México

**Gabriela de la Cruz Flores**

Universidad Nacional Autónoma de  
México

**Marco Antonio Delgado Fuentes**

Universidad Iberoamericana,  
México

**Inés Dussel**, DIE-CINVESTAV,

México

**Pedro Flores Crespo** Universidad

Iberoamericana, México

**Ana María García de Fanelli**

Centro de Estudios de Estado y  
Sociedad (CEDES) CONICET,  
Argentina

**Juan Carlos González Faraco**

Universidad de Huelva, España

**María Clemente Linuesa**

Universidad de Salamanca, España

**Jaume Martínez Bonafé**

Universitat de València, España

**Alejandro Márquez Jiménez**

Instituto de Investigaciones sobre la  
Universidad y la Educación,  
UNAM, México

**María Guadalupe Olivier Tellez,**

Universidad Pedagógica Nacional,  
México

**Miguel Pereyra** Universidad de

Granada, España

**Mónica Pini** Universidad Nacional  
de San Martín, Argentina

**Omar Orlando Pulido Chaves**

Instituto para la Investigación  
Educativa y el Desarrollo  
Pedagógico (IDEP)

**José Ignacio Rivas Flores**

Universidad de Málaga, España

**Miriam Rodríguez Vargas**

Universidad Autónoma de  
Tamaulipas, México

**José Gregorio Rodríguez**

Universidad Nacional de Colombia,  
Colombia

**Mario Rueda Beltrán** Instituto de  
Investigaciones sobre la Universidad  
y la Educación, UNAM, México

**José Luis San Fabián Maroto**

Universidad de Oviedo,  
España

**Jurjo Torres Santomé**, Universidad  
de la Coruña, España

**Yengny Marisol Silva Laya**

Universidad Iberoamericana,  
México

**Ernesto Treviño Ronzón**

Universidad Veracruzana, México

**Ernesto Treviño Villarreal**

Universidad Diego Portales  
Santiago, Chile

**Antoni Verger Planells**

Universidad Autónoma de  
Barcelona, España

**Catalina Wainerman**

Universidad de San Andrés,  
Argentina

**Juan Carlos Yáñez Velazco**

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives  
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Molly Ott, Scott Marley, Iveta Silova** (Arizona State University)

**Cristina Alfaro** San Diego State University

**Gary Anderson** New York University

**Michael W. Apple** University of Wisconsin, Madison

**Jeff Bale** OISE, University of Toronto, Canada

**Aaron Bevanot** SUNY Albany

**David C. Berliner** Arizona State University

**Henry Braun** Boston College

**Casey Cobb** University of Connecticut

**Arnold Danzig** San Jose State University

**Linda Darling-Hammond** Stanford University

**Elizabeth H. DeBray** University of Georgia

**Chad d'Entremont** Rennie Center for Education Research & Policy

**John Diamond** University of Wisconsin, Madison

**Matthew Di Carlo** Albert Shanker Institute

**Sherman Dorn** Arizona State University

**Michael J. Dumas** University of California, Berkeley

**Kathy Escamilla** University of Colorado, Boulder

**Melissa Lynn Freeman** Adams State College

**Rachael Gabriel** University of Connecticut

**Amy Garrett Dikkers** University of North Carolina, Wilmington

**Gene V Glass** Arizona State University

**Ronald Glass** University of California, Santa Cruz

**Jacob P. K. Gross** University of Louisville

**Eric M. Haas** WestEd

**Julian Vasquez Heilig** California State University, Sacramento

**Kimberly Kappler Hewitt** University of North Carolina Greensboro

**Aimee Howley** Ohio University

**Steve Klees** University of Maryland

**Jaekyung Lee** SUNY Buffalo

**Jessica Nina Lester** Indiana University

**Amanda E. Lewis** University of Illinois, Chicago

**Chad R. Lochmiller** Indiana University

**Christopher Lubienski** Indiana University

**Sarah Lubienski** Indiana University

**William J. Mathis** University of Colorado, Boulder

**Michele S. Moses** University of Colorado, Boulder

**Julianne Moss** Deakin University, Australia

**Sharon Nichols** University of Texas, San Antonio

**Eric Parsons** University of Missouri-Columbia

**Amanda U. Potterton** University of Kentucky

**Susan L. Robertson** Bristol University, UK

**Gloria M. Rodriguez** University of California, Davis

**R. Anthony Rolle** University of Houston

**A. G. Rud** Washington State University

**Patricia Sánchez** University of University of Texas, San Antonio

**Janelle Scott** University of California, Berkeley

**Jack Schneider** University of Massachusetts, Lowell

**Noah Sobe** Loyola University

**Nelly P. Stromquist** University of Maryland

**Benjamin Superfine** University of Illinois, Chicago

**Adai Tefera** Virginia Commonwealth University

**Tina Trujillo** University of California, Berkeley

**Federico R. Waitoller** University of Illinois, Chicago

**Larisa Warhol** University of Connecticut

**John Weathers** University of Colorado, Colorado Springs

**Kevin Welner** University of Colorado, Boulder

**Terrence G. Wiley** Center for Applied Linguistics

**John Willinsky** Stanford University

**Jennifer R. Wolgemuth** University of South Florida

**Kyo Yamashiro** Claremont Graduate University