

A participação de atores não estatais na formulação de políticas educacionais: o caso do Novo Ensino Médio

The participation of non-state actors in the formulation of educational policies: the case of the New High School (Novo Ensino Médio)

Júlia Borges Lima¹   
Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil

RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a participação de atores não estatais na formulação de políticas públicas educacionais, a partir do estudo de caso do Novo Ensino Médio, buscando identificar quais fatores impactam a incidência desses atores no processo decisório. Especificamente, buscou-se mapear e caracterizar os atores não estatais envolvidos, identificar suas crenças, seus recursos e suas estratégias e analisar as condições que viabilizam sua atuação. Para tanto, adotou-se como principal lente analítica o Modelo de Coalizão de Defesa (MCD), por seu maior potencial explicativo para investigar disputas de longo prazo entre grupos com sistemas de crenças distintos, complementado pela Teoria das Redes Políticas, pela Teoria das Redes Sociais e pelo conceito de *revolving doors*, escolhidos por permitirem aprofundar a compreensão da dinâmica relacional e estratégica que estrutura o subsistema do ensino médio. O recorte temporal abrange o período de 2012 a 2024, contemplando desde a criação da Comissão Especial para Reformulação do Ensino Médio (Ceensi) até a sanção da Lei nº 14.945/2024, que instituiu a Política Nacional de Ensino Médio. A pesquisa, de natureza qualitativa, foi conduzida por meio de quatro entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos no subsistema, além da análise documental do arcabouço legal e dos posicionamentos públicos de organizações relevantes. Os resultados revelam que a participação de atores não estatais varia conforme os recursos disponíveis, as estratégias mobilizadas, o momento político e a configuração dos atores estatais no subsistema, evidenciando uma incidência assimétrica entre as coalizões identificadas.

Palavras-chave: Novo Ensino Médio; políticas públicas educacionais; atores não estatais; Modelo de Coalizão de Defesa; formulação de políticas.

Recebido em: 08/05/2026

Aceito em: 16/07/2026

Publicado em: 23/09/2026

DOI: [10.5281/zenodo.22863002](https://doi.org/10.5281/zenodo.22863002)

Licenciado sob a [CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).



Conflito de interesses: Declara inexistência.

Financiamento: Não houve.

Parecer CEP: Não se aplica.

Uso de IA Generativa: Declara não utilização.

¹ Mestre em políticas públicas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Eaesp-FGV). Formada em relações internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e licenciada em geografia. Atua há mais de oito anos na área da educação. Foi professora da rede estadual do Mato Grosso do Sul, gestora do Centro de Mídias da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (Seduc-SP) e atualmente é diretora geral do Instituto Sol.

ABSTRACT

This research aimed to analyze the participation of non-state actors in the formulation of public educational policies, drawing on a case study of the New High School (Novo Ensino Médio) in Brazil, in order to identify which factors influence the capacity of non-state actors to shape educational policy. The specific objectives were to map and characterize the non-state actors involved, to identify their beliefs, resources and strategies, and to analyze the conditions that enable their action. To this end, the Advocacy Coalition Framework (ACF) was adopted as the main analytical lens, given its stronger explanatory power for investigating long-term disputes between groups with distinct belief systems, complemented by Policy Network Theory, Social Network Theory and the concept of revolving doors, chosen for their capacity to deepen the understanding of the relational and strategic dynamics that structure the high school education subsystem. The temporal scope covers the period from 2012 to 2024, encompassing the creation of the Special Commission for the Reform of High School Education and the enactment of Law nº 14,945/2024, which established the National High School Education Policy. The qualitative study was conducted through four semi-structured interviews with actors involved in the subsystem, complemented by documentary analysis of the legal framework and the public positions of relevant organizations. The findings show that the participation of non-state actors varies according to the resources available, the strategies mobilized, the political moment, and the configuration of state actors in the subsystem, revealing an asymmetric pattern of influence between the identified coalitions.

Keywords: New High School; educational public policies; non-state actors; Advocacy Coalition Framework; policy formulation.

1 Introdução

Este trabalho insere-se no debate sobre a participação de atores não estatais na formulação de políticas públicas educacionais, tendo como objetivo analisar essa participação a partir do estudo de caso da política brasileira do Novo Ensino Médio. A pesquisa insere-se em um campo acadêmico mais amplo, dialogando com estudos como os de Pineda (2023) e Simielli (2008), que investigam a atuação de atores não estatais na definição de políticas educacionais no Brasil.

No artigo, optou-se por focalizar especificamente as discussões em torno do ensino médio. Ao longo da última década, essa etapa da educação tem sido alvo de intensos debates, diante de desafios persistentes como baixos índices de aprendizagem e elevada evasão escolar. Em 2011, apenas 52,4% dos jovens de 15 a 17 anos estavam matriculados, e 16,3% estavam fora da escola. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) também refletia esse cenário, com resultados baixos e pouco progressivos: entre 2005 e 2011, o índice do 3º ano subiu de 3,4 para 3,7 no geral, também com variações mínimas quando analisado o recorte apenas de escolas públicas ou privadas (Todos Pela Educação, 2013). Além desses índices preocupantes, já era destacado pelo cenário internacional a necessidade de reformas para alinhar essa etapa de ensino às demandas do Século XXI (Unesco, 2008).

Reconhecendo esses desafios, o Brasil iniciou uma série de mudanças no ensino médio a partir de 2012. Foram publicadas as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM), que propunham a organização do currículo em áreas do conhecimento (Brasil, 2012), e posteriormente foi criada a Comissão Especial para Reformulação do Ensino Médio, a qual defendia que o ensino médio não oferecia as oportunidades formativas necessárias para refletir as realidades socioculturais e econômicas dos jovens brasileiros e tinha como propósito propor mudanças nessa etapa de ensino em prol de alcançar esse objetivo. Essas discussões culminaram no Projeto de Lei (PL) nº 6.840/2013, que embasou, em 2016, a Medida Provisória (MP) nº 746/2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.415/2017, conhecida popularmente como Reforma do Ensino Médio ou Novo Ensino Médio. Desde então, mudanças como aumento da carga horária e reestruturação curricular foram implementadas, culminando recentemente na Lei nº 14.945/2024, instituindo a Política Nacional de Ensino Médio.

Durante o período de 2012 a 2024, diversos atores não estatais, tanto favoráveis quanto contrários às inovações propostas, participaram ativamente das discussões acerca das mudanças no ensino médio. Essa atuação, no entanto, não se restringe a essa política: iniciativas como o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada e o novo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) também evidenciam a crescente relevância da participação de atores não estatais na formulação de políticas educacionais no cenário brasileiro.

Diante desse contexto, o objetivo do artigo é analisar a participação de atores não estatais na formulação de políticas públicas educacionais, a partir do estudo de caso do Novo Ensino Médio, buscando identificar quais fatores impactam a incidência desses atores no processo decisório. Como objetivos específicos, o trabalho buscou mapear e caracterizar os atores não estatais envolvidos na formulação dessa etapa de ensino, identificando suas crenças, seus recursos e suas estratégias de influência, bem como analisar as condições que viabilizam sua atuação no processo de formulação de políticas. Para alcançar esses objetivos, adotou-se como principal lente analítica o Modelo de Coalizão de Defesa (MCD), por se tratar de um arcabouço especialmente desenvolvido para analisar a formulação de políticas em subsistemas marcados por disputas de longo prazo entre grupos com sistemas de crenças distintos, situação que caracteriza precisamente o caso do Novo Ensino Médio. A Teoria das Redes Políticas, a Teoria das Redes Sociais e o conceito de *revolving doors* foram incorporados como referenciais complementares — e não como lentes centrais de análise —, funcionando como recursos analíticos que qualificam, em diferentes níveis (macro, meso e micro), o eixo interpretativo fornecido pelo MCD, com o intuito de aprofundar a compreensão das dinâmicas relacionais e estratégicas que estruturam a atuação das coalizões identificadas pelo MCD.

Espera-se que os resultados do artigo contribuam para o aprimoramento da relação entre atores estatais e não estatais na formulação de políticas educacionais, oferecendo novos dados qualitativos que orientem uma participação mais qualificada e transparente no processo decisório.

2 Referencial teórico

2.1 Teoria das Redes Políticas

De acordo com a Teoria das Redes Políticas, esse novo cenário percebido no contexto político brasileiro parte do pressuposto de que nenhum ator, estatal ou não estatal, detém controle absoluto sobre os processos políticos. Em vez disso, a formulação e a implementação das políticas públicas ocorrem por meio de um arranjo interdependente, baseado na negociação contínua entre diferentes agentes (Rhodes, 1996).

Nesse contexto, Rhodes (1996) argumenta que a governança contemporânea não deve mais ser compreendida como um modelo hierárquico tradicional, mas, sim, como um processo dinâmico e interdependente, no qual múltiplos atores interagem de forma descentralizada. Essa perspectiva dá origem ao conceito de governança em rede, no qual a cooperação e a negociação tornam-se elementos centrais para a tomada de decisão, já que nenhum ator detém controle absoluto sobre o processo de formulação de políticas.

Para Klijn e Koppenjan (2000), essa interdependência entre atores com objetivos distintos transforma o processo decisório em uma arena de constante negociação. A dinâmica se organiza por meio de jogos estratégicos, mediados por regras formais e informais, que são continuamente reinterpretadas à medida que os atores aprendem e ajustam suas estratégias dentro da rede.

Dessa forma, as decisões políticas deixam de ser formuladas exclusivamente por uma autoridade central e passam a ser frutos das interações entre diversos agentes, tanto estatais quanto não estatais. Embora o governo continue sendo um ator com vantagem dentro dessas redes, em função de sua legitimidade formal e do controle sobre instrumentos regulatórios (Rhodes, 1996), ele já não detém exclusividade sobre a formulação de políticas.

O processo decisório passa, assim, a depender da participação ativa e do engajamento de múltiplos atores, tornando-se mais distribuído e sujeito às dinâmicas de negociação e influência dentro da governança em rede. No entanto, essa interdependência pode fortalecer determinados atores dentro da rede, especialmente aqueles que possuem acesso privilegiado a recursos estratégicos, como informação e financiamento, podendo levar à concentração de poder em determinados grupos e à exclusão de outros.

2.2 Modelo de Coalizão de Defesa

Complementando a Teoria de Redes Políticas, o MCD oferece um arcabouço analítico que permite investigar com mais profundidade quem são esses atores dentro de uma rede política e quais são suas crenças e seus valores. De acordo com o modelo, a maior parte da elaboração de políticas ocorre entre atores dentro de um subsistema político específico, o qual, em paralelo à Teoria das Redes Políticas, pode ser interpretado como a rede política na qual os atores interagem e disputam influência.

Esse subsistema é delimitado por duas dimensões principais: territorial e funcional/substantiva. A dimensão territorial refere-se à área geográfica ou administrativa abrangida pelo subsistema, enquanto a dimensão funcional/substantiva é definida pelo mapeamento dos atores individuais e coletivos envolvidos, incluindo organizações públicas e privadas, partidos políticos e agremiações, todos buscando influenciar determinado processo político (Sabatier; Weible, 2007).

O MCD parte do pressuposto de que os atores de um subsistema político se organizam em coalizões, as quais são grupos formados por indivíduos de diferentes origens institucionais que compartilham um sistema de crenças e coordenam suas ações ao longo do tempo. Essas coalizões coexistem e disputam influência sobre a formulação e implementação das políticas públicas. O sistema de crenças que orienta cada coalizão é estruturado em três níveis hierárquicos: a) núcleo duro, que abrange valores fundamentais como liberdade e igualdade, altamente resistentes à mudança; b) crenças sobre políticas públicas, que expressam a visão normativa da coalizão sobre como o subsistema devem operar; c) aspectos auxiliares, relativos a diretrizes mais específicas e técnicas, com maior flexibilidade para ajustes (Sabatier; Weible, 2007).

Entretanto, o comportamento e a eficácia dessas coalizões são influenciados por diversas variáveis externas e intermediárias, que podem fortalecer ou limitar sua capacidade de ação, tornando a governança um processo dinâmico e em constante adaptação. Entre as variáveis externas que influenciam um subsistema de política pública, destacam-se os parâmetros relativamente estáveis, que são fatores que raramente se alteram em períodos inferiores a uma década. Esses parâmetros estabelecem os recursos e as restrições estruturais dentro dos quais os atores do subsistema operam.

De acordo com Sabatier e Weible (2007, p. 200), esses parâmetros incluem os **atributos básicos do problema** e a **distribuição dos recursos**, que dizem respeito às características centrais da questão tratada e à forma como os recursos estão naturalmente alocados, os **valores socioculturais e a cultura social**, que influenciam o processo político por meio de normas e crenças amplamente compartilhadas e a **estrutura constitucional básica**, que envolve o arcabouço jurídico e institucional do país.

Além desses fatores relativamente estáveis, as variáveis externas incluem eventos externos ao subsistema, que podem provocar mudanças mais rápidas no subsistema político. Entre eles, destacam-se: a) as **mudanças nas condições socioeconômicas**, que alteram o contexto das políticas; b) as **reconfigurações na coalizão de governabilidade**, que influenciam a dinâmica decisória; c) as **decisões e os impactos de outros subsistemas**, que geram efeitos indiretos; d) as **mudanças na opinião pública**, que afetam a legitimidade e aceitação das políticas propostas (Sabatier; Weible, 2007, p. 200).

Antes de influenciar diretamente o funcionamento de um subsistema, as variáveis externas são mediadas por variáveis intermediárias, que moldam a forma como os atores percebem as mudanças e reagem a elas. Entre as quais, destacam-se as **estruturas de oportunidades de longo prazo**, que definem a abertura do sistema político e as possibilidades de negociação entre coalizões, e os **constrangimentos e recursos de curto prazo**, que determinam a capacidade imediata de ação dos atores (Sabatier; Weible, 2007, p. 202).

Essas condições externas, ao interagirem com as variáveis intermediárias, criam um conjunto de oportunidades e desafios para os atores envolvidos no processo político. Cabe às coalizões de defesa aproveitar essas condições para direcionar as políticas públicas de acordo com suas crenças, mediando a relação entre o ambiente externo e o próprio subsistema (Oliveira; Sanches Filho, 2022).

Ao longo desse processo, a exposição a eventos externos e à atuação dos oponentes pode levar à revisão das crenças de uma coalizão de defesa, fenômeno conhecido como aprendizado orientado à política pública. Esse conceito, um dos principais eixos do MCD, está baseado na premissa de que o conhecimento é fluido e que as políticas públicas são moldadas por um processo contínuo de aprendizado. No entanto, a capacidade de mudança não é uniforme dentro da estrutura de crenças das coalizões. As experiências e novas informações tendem a impactar mais os aspectos secundários, que possuem um escopo mais restrito e, portanto, são mais fáceis de serem alterados.

2.3 Teoria das Redes Sociais

O estudo também considera que o indivíduo pode exercer influência dentro de uma rede política com base em suas crenças, seus valores e suas relações interpessoais. Nesse sentido, a Teoria das Redes Sociais oferece um arcabouço analítico que permite compreender como as conexões e interações entre atores, a nível individual, moldam dinâmicas políticas, sociais e organizacionais.

Na Teoria das Redes Sociais, as redes são compreendidas como estruturas formadas por nós (atores) e laços (relações), que configuram os padrões de interação e influenciam o fluxo de informações, recursos e poder. Para a análise das redes nesse estudo,

destacam-se as contribuições de dois autores centrais: Mark Granovetter (1973), com o conceito de “força dos laços fracos”, e Ronald Burt (1992), com a noção de “buracos estruturais”.

Mark Granovetter (1973) destaca que os laços fracos, os quais são caracterizados por vínculos sociais menos intensos, são fundamentais para a disseminação de informações novas e não redundantes, pois conectam diferentes grupos sociais. Por sua amplitude e diversidade, esses laços ampliam o acesso a recursos e oportunidades, ao passo que os laços fortes, embora promovam coesão interna, tendem a restringir a diversidade informacional. Granovetter argumenta que redes compostas apenas por laços fortes são coesas localmente, mas isoladas globalmente, enquanto aquelas com muitos laços fracos apresentam maior coesão global, facilitando a circulação de informações e o fortalecimento do senso de comunidade.

Complementarmente, Burt (1992) introduz o conceito de buracos estruturais: lacunas em redes que separam grupos não conectados diretamente. Os atores que ocupam essas posições, conhecidos como *brokers*, exercem papel estratégico ao mediar fluxos de informação entre grupos distintos. Em geral, esses atores operam por meio de laços fracos, ampliando seu alcance e influência dentro das redes sociais.

2.4 Conceito de revolving doors

Um referencial adicional relevante para compreender a atuação de atores não estatais na formulação de políticas públicas é o conceito de *revolving doors* (portas giratórias), que tradicionalmente descreve o trânsito de indivíduos entre cargos públicos e funções em organizações privadas (David-Barrett, 2011). Recentemente, o conceito tem sido ampliado para incluir também deslocamentos entre o setor público e o terceiro setor (ou movimentos sociais).

Esse trânsito é visto como parte de uma governança interdependente, podendo gerar ganhos de eficiência e aprendizado, mas também riscos, como captura institucional, desequilíbrio de vozes e conflitos de interesse (David-Barrett, 2011). No campo educacional brasileiro, observa-se a circulação de profissionais do terceiro setor para cargos estratégicos no Estado, configurando o que se denomina aqui de “porta giratória Estado-terceiro setor”.

Essa dinâmica reforça a visão de redes políticas como arenas assimétricas, nas quais relações preexistentes e trânsito entre esferas pública e privada favorecem a formação de laços fracos e a atuação de *brokers*. Assim, para além das coalizões institucionais, os indivíduos se revelam como recursos estratégicos, cujas trajetórias e articulações influenciam diretamente os rumos da política pública.

Articulação entre os referenciais teóricos

Os quatro referenciais apresentados: a Teoria das Redes Políticas, o MCD, a Teoria das Redes Sociais e o conceito de *revolving doors* partem de pressupostos comuns sobre a natureza relacional e interdependente do processo de formulação de políticas públicas, mas diferem quanto à unidade e ao nível de análise. Sua articulação, nesse estudo, busca ser complementar e não redundante.

As **aproximações** entre as abordagens são significativas. Tanto a Teoria das Redes Políticas (Rhodes, 1996; Klijn; Koppenjan, 2000) quanto o MCD (Sabatier; Weible, 2007) compartilham a premissa de que a governança contemporânea é descentralizada e de que nenhum ator detém controle exclusivo sobre o processo decisório. Ambos rejeitam o modelo hierárquico clássico e reconhecem a interdependência como traço estrutural do processo político. A Teoria das Redes Sociais (Granovetter, 1973; Burt, 1992), por sua vez, dialoga com essas perspectivas ao oferecer ferramentas para descrever empiricamente como se configuram os laços entre os atores que compõem as redes e as coalizões. O conceito de *revolving doors* (David-Barrett, 2011) também se aproxima desse conjunto, ao reforçar que a circulação de indivíduos entre setores constitui um vetor relevante de articulação dentro dessas redes.

As **diferenciações**, contudo, são igualmente importantes e justificam o uso combinado dos referenciais. A Teoria das Redes Políticas oferece uma descrição macroestrutural do ambiente em que a política é formulada, mas pouco se diz sobre as motivações ideológicas dos atores. O MCD avança nesse ponto ao introduzir o sistema de crenças como elemento central que organiza a ação coletiva em coalizões, permitindo identificar não apenas **quem** participa, mas também **porquê** e **em torno de que** os atores se agrupam. A Teoria das Redes Sociais opera em um nível ainda mais granular ao examinar a estrutura microrrelacional dos laços entre indivíduos e a posição estratégica que ocupam dentro da rede, dimensão microrrelacional que o MCD reconhece, mas não detalha. Por fim, o conceito de *revolving doors* especifica um mecanismo concreto (a mobilidade de indivíduos entre Estado, setor privado e terceiro setor) que opera tanto nas redes políticas quanto nas redes sociais e que afeta diretamente a capacidade de incidência das coalizões.

Em síntese, nesse trabalho o MCD funciona como o eixo organizador da análise, fornecendo as categorias para identificar as coalizões em disputa, os seus sistemas de crenças e os fatores que condicionam sua incidência. A Teoria das Redes Políticas contextualiza o ambiente macro de governança em que essas coalizões operam, a Teoria das Redes Sociais explica os mecanismos relacionais — laços fracos, buracos estruturais e *brokers* que tornam algumas coalizões mais eficazes do que outras — e o conceito de *revolving doors* evidencia uma forma específica desses mecanismos no contexto brasileiro. Essa articulação permite analisar o caso do Novo Ensino Médio em múltiplos níveis (macro, meso e micro) sem perder a coerência analítica. Consolidada essa

arquitetura teórica — na qual o MCD ocupa posição central e os demais referenciais atuam de forma subsidiária, e não como abordagens equivalentes entre si —, a seção seguinte apresenta o histórico das discussões sobre o Novo Ensino Médio, contexto empírico ao qual esses referenciais serão aplicados.

3 Histórico das discussões sobre inovações no ensino médio (2012-2024)

O trabalho analisa a participação de atores não estatais nas discussões sobre as reformas do ensino médio brasileiro entre 2012 e 2024. O recorte temporal tem início com o fortalecimento dos debates sobre a necessidade de reformulação dessa etapa, motivados por baixos indicadores de aprendizagem e por recomendações internacionais. Esse contexto levou à criação da Comissão Especial para Reformulação do Ensino Médio, durante o governo Dilma Rousseff, marcando o início de um processo mais estruturado de formulação da política.

A Comissão Especial para Reformulação do Ensino Médio (Ceensi) foi criada com o objetivo de propor mudanças no ensino médio que aproximassem as dimensões profissional e propedêutica, buscando tornar essa etapa mais significativa para os estudantes e melhorar os indicadores educacionais. Para isso, promoveu audiências públicas com diversos segmentos da sociedade, incluindo representantes do governo, sindicatos e movimentos estudantis. Como resultado, foi elaborado o PL nº 6.840/2013, que propunha a universalização do ensino integral, a organização curricular por áreas do conhecimento e a possibilidade de parcerias com o setor privado. Embora tenha recebido apoio, a proposta também gerou críticas quanto ao risco de aprofundamento das desigualdades, sobretudo em relação aos estudantes trabalhadores e à retomada de uma lógica tecnicista. Diante disso, em resposta foi apresentado um substitutivo que flexibilizava essas diretrizes.

Após um período de pausa nas discussões sobre a temática, a reforma foi retomada em 2016 com a Medida Provisória (MP) nº 746/2016, pelo presidente Michel Temer, que assumiu o governo após o *impeachment* da presidenta Dilma. Apesar de ter sido elaborada com base no PL nº 6.840/2013, a MP foi alvo de críticas pela ausência de consulta pública e pela velocidade de sua tramitação. Entre os principais opositores, estava o Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio (MNDEM), formado principalmente por sindicatos e movimentos sociais, que já atuavam desde os debates de 2013 e se fortaleceram diante da condução da reforma por meio dessa medida.

Seguindo o rito legal, a MP nº 746/2016 foi analisada por uma comissão mista que promoveu nove audiências públicas. Entre os apoiadores, estavam o Todos Pela Educação e o Instituto Unibanco, que, embora já favoráveis à reforma desde o PL nº 6.840/2013, expressaram ressalvas quanto ao uso da MP, à regulação dos itinerários

formativos (com potencial de acentuar desigualdades regionais, à contratação por notório saber e à falta de um plano claro de financiamento (Brasil, 2016a). Por outro lado, críticos como o MNDEM defenderam a retirada da MP, argumentando que os principais entraves do ensino médio se relacionavam à precariedade das condições de oferta, como infraestrutura e matrículas, mais do que à sua organização curricular (Brasil, 2016b). Apesar das críticas, a MP foi convertida na Lei nº 13.415/2017, com alterações como o aumento da carga horária mínima da formação comum de 1.200 para 1.800 horas.

Nos anos seguintes, foram estabelecidos novos marcos legais, como a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e as DCNEM, que organizaram o currículo em duas partes: Formação Geral Básica (FGB), comum a todos os estudantes, e itinerários formativos, voltados ao aprofundamento em áreas do conhecimento ou na formação técnica. A implementação da nova estrutura foi planejada de forma progressiva (iniciando-se pela 1ª série em 2022 e se estendendo à 2ª em 2023 e à 3ª em 2024) e, desde o início, a reforma enfrentou críticas quanto à baixa participação das escolas na elaboração dos currículos e aos impactos da pandemia de *coronavirus disease* 2019 (covid-19).

Diante disso, com a mudança de governo em 2023, o então Ministério da Educação e Cultura (MEC) realizou uma consulta pública para reavaliar a política. Em resposta, o Todos Pela Educação divulgou uma nova nota, defendendo a manutenção da essência do Novo Ensino Médio com propostas de ajuste, como o reforço da FGB, maior aprofundamento nos itinerários formativos e ampliação da liberdade de escolha dos estudantes. A consulta pública conduzida pelo MEC contou com a participação de entidades como o Conselho Nacional de Educação (CNE), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif) e Organizações da Sociedade Civil (OSCs).

Com base nessa escuta, o MEC elaborou o PL nº 5230/2023. A proposta, contudo, gerou controvérsia, especialmente por prever parcerias público-privadas na formação técnica e por estabelecer carga horária mínima de 1.200 horas para os itinerários, o que, somado à FGB, implicaria a adoção do tempo integral. As críticas foram sistematizadas pelo Coletivo em Defesa do Ensino Médio de Qualidade, criado em 2023 por pesquisadores como Ana Paula Corti e Daniel Cara, com apoio do MNDEM. Em contrapartida, o Todos Pela Educação defendeu os avanços da legislação anterior e propôs ajustes técnicos, como metas vinculantes para o tempo integral, ampliação da FGB para 2.100 horas e compensações para cursos técnicos com menos de 1.200 horas.

Diante das divergências, o MEC promoveu novas audiências públicas, nas quais predominavam vozes críticas (cerca de 60% dos participantes). Apesar da maioria contrária, a proposta de reforma foi mantida, resultando na aprovação de um substitutivo ao PL, que incorporou alguns ajustes em resposta às críticas, como a redução da carga

horária para determinados itinerários. O texto final foi sancionado como a Lei nº 14.945/2024, que institui a Política Nacional de Ensino Médio, com vigência prevista a partir de 2025.

4 Metodologia

4.1 Desenho da pesquisa

Para realizar a pesquisa, foi utilizada, em relação à abordagem, a ferramenta da pesquisa qualitativa. Conforme Gerhardt e Silveira (2009, p. 34), essa opção se dá em função de o objeto não ser quantificável e contemplar dimensões subjetivas, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais.

Quanto à natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, com o objetivo de agregar conhecimento aos estudos sobre formulação de políticas educacionais no Brasil, de maneira que seja útil para os acadêmicos e atores que operam no subsistema do tema.

Em relação aos objetivos, a pesquisa reúne elementos de pesquisa descritiva e explicativa, dado que uma pesquisa descritiva busca descrever fatos e fenômenos de determinada realidade (Gerhardt; Silveira, 2009) e a pesquisa explicativa busca identificar fatores que contribuem para a ocorrência dos fenômenos (Gil, 2007).

4.2 Coleta de dados

Para a extração de informações, foram utilizados dois procedimentos metodológicos: a pesquisa de campo, conduzida por meio de quatro entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos no subsistema do ensino médio, e a pesquisa documental, baseada na consulta a diferentes fontes de informação, como relatórios institucionais, documentos oficiais e notas técnicas (Fonseca, 2002).

As entrevistas foram realizadas por videoconferência, tiveram duração aproximada de 60 minutos e seguiram um roteiro que serviu como guia, permitindo, contudo, ajustes conforme a dinâmica de cada conversa. A seleção dos participantes foi conduzida por meio da técnica de amostragem intencional (*purposeful sampling*), com o objetivo de identificar indivíduos que detivessem conhecimento e experiência relevantes para a questão de pesquisa. Os quatro entrevistados ocupam ou ocuparam posições estratégicas em organizações ativamente envolvidas nas discussões sobre o Novo Ensino Médio, contemplando representantes da coalizão favorável, da coalizão contrária e um interlocutor não vinculado diretamente a nenhuma das coalizões.

No que se refere à análise documental, foram examinados relatórios produzidos por atores favoráveis e contrários ao Novo Ensino Médio (Todos Pela Educação, 2013, 2022,

2023a, 2023b, 2023c, 2023d, 2024; MNDEM, 2014, 2016a, 2016b, 2022), bem como documentos oficiais elaborados por comissões parlamentares (Brasil, 2012, 2013a, 2013b, 2013c, 2023a, 2023b).

Os dados secundários foram coletados de documentos públicos e de informações disponibilizadas nos *sites* das instituições pesquisadas, e o conjunto desses dados subsidiou a triangulação com as entrevistas, conferindo maior consistência à análise.

4.3 Técnica de análise de dados

A análise foi conduzida com base na abordagem de análise temática teórica, que, segundo Braun e Clarke (2006, p. 79), caracteriza-se pela identificação de padrões (temas) nos dados, por meio de uma reflexão contínua entre o banco de dados, os trechos codificados e a interpretação em construção.

Essa abordagem pressupõe um interesse teórico ou analítico prévio por parte do pesquisador, com uma pergunta de pesquisa já delineada, tornando a análise mais orientada às teorias existentes. Assim, em vez de oferecer uma descrição abrangente do conjunto de dados, esse tipo de análise se aprofunda em aspectos específicos, permitindo uma interpretação mais detalhada e direcionada (Braun; Clarke, 2006, p. 84).

As entrevistas foram gravadas, posteriormente transcritas e analisadas manualmente com base na abordagem de análise temática teórica, permitindo uma reflexão contínua dos dados e identificação de padrões e categorias significativas à luz do referencial adotado.

5 Resultados

5.1 Atores e sistema de crenças das coalizões

A pesquisa permitiu identificar a formação de dois grupos principais de atores, os quais compõem duas coalizões de defesa no subsistema do ensino médio, conforme a Teoria das Coalizões de Defesa, com posições antagônicas. Ademais, a análise dos dados empíricos permitiu identificar o núcleo duro da coalizão, as crenças sobre políticas públicas e os aspectos auxiliares que estruturam suas atuações.

5.1.1 Coalizão de defesa favorável ao Novo Ensino Médio

A coalizão de defesa favorável ao Novo Ensino Médio é composta por organizações do terceiro setor, como o Todos Pela Educação (entidade suprapartidária em defesa da educação pública, financiada por doações de pessoas físicas, empresas, institutos e fundações), o Instituto Sonho Grande (que atua na implementação do ensino integral,

com a Telles Foundation como principal mantenedora), o Itaú Educação e Trabalho (ligado ao banco Itaú, apoia políticas de Educação Profissional e Tecnológica em parceria com o poder público) e o Movimento Pela Base (voltado à efetivação da BNCC, com apoio de instituições empresariais e outras organizações do terceiro setor). No início das discussões, também integraram esse grupo o Instituto Unibanco e o Instituto Alfa e Beto (Brasil, 2013b), embora essas instituições tenham reduzido sua atuação nos anos seguintes. Entretanto, conforme apontado por um dos entrevistados, ao longo do tempo, os demais atores reconheceram o protagonismo do Todos Pela Educação na agenda, permitindo que essa organização assumisse a liderança nas discussões e articulações políticas relacionadas ao Novo Ensino Médio.

A análise das crenças da coalizão favorável ao Novo Ensino Médio revela que seu núcleo duro está ancorado na valorização da articulação entre atores estatais e não estatais, coerente com o perfil das organizações que a compõem. No âmbito das crenças sobre políticas públicas, essa coalizão estrutura sua atuação com base em três pilares: a) ampliação da carga horária do ensino médio; b) integração da educação profissional e tecnológica ao ensino regular; c) flexibilização curricular por meio dos itinerários formativos.

Esses princípios, reafirmados nas entrevistas e consolidados em documentos do Todos Pela Educação (2013, 2022), evidenciam a continuidade e a estabilidade das crenças centrais da coalizão ao longo do tempo. Ademais, tais diretrizes também foram defendidas por outros membros da coalizão, como o Instituto Alfa e Beto, que atuou na elaboração do PL nº 6.840/2013 (Brasil, 2013b, p. 22), e o Instituto Unibanco, presente nos debates da MP nº 746/2016 (Brasil, 2016a).

Quanto aos aspectos auxiliares (como, por exemplo, o percentual da carga horária dedicada à formação geral básica e a carga horária geral dessa etapa de ensino) é possível observar, ao longo dos anos, uma flexibilização no posicionamento dos atores da coalizão. Isso evidencia não apenas um processo de aprendizado orientado à política pública, mas também a adoção de estratégias de ajustamento para lidar com resistências e disputas no processo de formulação da política. Um dos entrevistados relata essa inflexão:

O que a gente fez um pouco mais para o final do processo foi, sem largar a mão daquilo que a gente defendia, pensar em alternativas de desenhos que preservavam aquilo que a gente defendia, mas que pudessem servir de saídas para um embate que foi criado [...] (Entrevistado 1, membro da coalizão de defesa favorável ao Novo Ensino Médio).

Essas adaptações revelam um componente importante da dinâmica das coalizões de defesa, conforme delineado por Jenkins-Smith *et al.* (2018), ao enfatizar que o aprendizado político não se limita apenas à compreensão de problemas e soluções, mas

também envolve o desenvolvimento de estratégias para alcançar objetivos dentro de contextos de disputa.

5.1.2 Coalizão de defesa contrária ao Novo Ensino Médio

A coalizão de defesa contrária ao Novo Ensino Médio é composta por diversas instituições acadêmicas, movimentos e atores sociais. A coalizão estruturou-se inicialmente em 2013, no âmbito do Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio, composto por entidades representativas do campo acadêmico e sindical, como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), o Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), a Ação Educativa e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE). O grupo teve participação expressiva nas discussões da Ceensi e na elaboração do PL nº 6.840/2013, marco importante no debate sobre a reforma da etapa final da educação básica.

O núcleo duro da coalizão é marcado por posições críticas à participação de atores não estatais na formulação de políticas públicas, conforme evidencia o seguinte trecho de uma das entrevistas realizadas:

A participação de atores do terceiro setor na formulação de políticas públicas é uma visão economicista da educação. [...] É o equívoco de interpretação do que é a política pública. [...] A educação está lá, no artigo 206 como dever e obrigação do Estado (Entrevistado 3, membro da coalizão de defesa contrária ao Novo Ensino Médio).

Do ponto de vista das crenças sobre políticas públicas, a coalizão contrária assume uma posição antagônica em relação aos pilares defendidos pela coalizão favorável. Rejeita a expansão do ensino integral, argumentando que a medida compromete o direito dos estudantes que precisam trabalhar. Critica a inclusão da educação profissional como itinerário formativo, por considerar que essa configuração “rebaixa” seu *status* e facilita a entrada de parcerias público-privadas. Também se opõe à flexibilização curricular dos itinerários, entendendo-a como fragmentação que compromete o direito à formação básica comum e amplia desigualdades educacionais. Essas crenças mantiveram-se estáveis ao longo do período analisado e, por sua rigidez, dificultaram a construção de alianças e a inserção em redes políticas mais amplas.

Em relação a aspectos auxiliares, a coalizão se posiciona favorável à ampliação da formação geral básica, especialmente para recuperar componentes curriculares reduzidos com a reforma. No entanto, difere nas motivações: enquanto a coalizão favorável vê a ampliação como caminho para consolidar o ensino integral, a contrária

defende o aumento da carga horária para garantir acesso universal aos conteúdos da formação comum, sem aderir à proposta de universalização do tempo integral.

Assim, a concordância em torno de um aspecto auxiliar não implica a existência de um consenso mais amplo na política analisada, uma vez que os núcleos duros e as crenças fundamentais sobre políticas públicas de cada coalizão apontam para direções distintas da visão desejável sobre o funcionamento do subsistema político, o que incide na maneira de implementar e operacionalizar essa ampliação.

Quadro 1: Comparativo de crenças entre as coalizões

Coalizão/ crença	Núcleo duro	Crenças sobre políticas públicas	Aspectos auxiliares
Coalizão de defesa favorável ao Novo Ensino Médio	Crença na articulação entre atores estatais e não estatais, em consonância com o perfil das organizações que a compõem	a) ampliação da carga horária do ensino médio; b) integração da educação profissional e tecnológica ao ensino médio regular; c) flexibilização curricular por meio dos itinerários formativos	Ambas as coalizões são favoráveis ao aumento do percentual da carga horária dedicada à Formação Geral Básica. A concordância em torno de um aspecto auxiliar não implica a existência de um consenso mais amplo na política analisada
Coalizão de defesa contrária ao Novo Ensino Médio	Marcado por posições críticas à participação de atores não estatais na formulação de políticas públicas educacionais, por entender que a educação é obrigação e dever do Estado	a) rejeita a expansão do ensino médio em tempo integral; b) critica a inclusão da educação profissional e tecnológica como itinerário formativo; c) opõe-se à flexibilização curricular promovida pelos itinerários formativos	

Fonte: Elaboração própria (2025).

5.2 Fatores estratégicos de incidência das coalizões

Com base nas entrevistas e nos demais dados empíricos, identificam-se três fatores centrais que explicam a maior capacidade de incidência da coalizão favorável na formulação do Novo Ensino Médio: a) a construção e manutenção de redes com atores diversos, do terceiro setor, da sociedade civil e do governo; b) a atuação estruturada por meio de estratégias de *advocacy*; c) a articulação com agentes estatais em posições estratégicas.

Cabe destacar que, nesse trabalho, o termo *advocacy* é compreendido como o conjunto de ações organizadas (fundamentadas em produção de conhecimento técnico, mobilização da opinião pública e articulação institucional) voltadas a influenciar decisões políticas e a agenda pública em defesa de uma causa. Diferentemente do *lobby*, que

tradicionalmente se restringe à interlocução direta com agentes decisórios em torno de interesses específicos, o *advocacy* articula múltiplas frentes de atuação e se baseia em argumentos de interesse público, ainda que possa, na prática, sobrepor-se a estratégias de *lobby* no processo de formulação de políticas.

Esses elementos refletem uma combinação entre estratégias e recursos mobilizados, cuja acessibilidade foi influenciada tanto por eventos externos (como alterações na coalizão de governabilidade) quanto por variáveis intermediárias, como a abertura do sistema político à participação de novos atores, a sobreposição de clivagens ideológicas e os recursos disponíveis no curto prazo.

Nesse cenário, a coalizão favorável se destacou pelo uso estratégico de recursos e pela habilidade em construir redes, ativar laços fracos e ocupar buracos estruturais. Tais ações possibilitaram a articulação entre diferentes *clusters* sociais e institucionais, com seus membros atuando como *brokers* entre governo e sociedade, conforme evidenciado por um dos entrevistados:

Excetuando talvez atores de um campo mais extremo em ambos os lados do espectro político, seja da extrema-direita, seja da extrema-esquerda, tirando esses dois extremos, (o Todos Pela Educação) tem uma interlocução muito boa, com atores do Congresso, parlamentares e mesmo com o governo (Entrevistado 1, membro da coalizão de defesa favorável ao Novo Ensino Médio).

Além da construção de redes, a coalizão favorável destacou-se pela articulação eficaz com atores estatais em cargos estratégicos. Nesse contexto, a dinâmica das *revolving doors* foi crucial para ampliar sua capacidade de incidência. Especialmente nos governos Temer e Lula (2023–presente), observou-se a nomeação de profissionais oriundos de organizações da coalizão para posições-chave no Estado. Esses agentes, ainda que mantendo vínculos indiretos com suas instituições de origem, atuaram como *brokers* na administração pública, fortalecendo a conexão entre a coalizão e o aparato estatal e ampliando sua influência na formulação da política.

No campo do *advocacy*, a coalizão operou com base em um tripé estratégico: a) articulação direta com o poder público; b) presença ativa no debate público por meio da produção de conhecimento técnico e participação em eventos institucionais; c) mobilização da opinião pública e da mídia. As entrevistas destacaram o protagonismo do Todos Pela Educação como principal articulador dessas ações, reconhecido pela eficácia de sua atuação em *advocacy*, como aponta um dos entrevistados:

O Todos Pela Educação é a organização que mais faz bem esse papel de *advocacy*, faz essa recomendação de política que é madura e muito organizada, que consegue fazer isso em um nível de granularidade de uma maneira mais ponderada (Entrevistado 2, não pertencente a nenhuma das coalizões).

Dessa forma, a coalizão de defesa favorável ao Novo Ensino Médio demonstrou capacidade de interpretar e reagir às variáveis intermediárias e aos eventos externos, mobilizando recursos e estratégias ao longo de todo o processo de formulação da política. Ademais, o acesso a recursos, entre eles os financeiros, por parte das organizações que compõem a coalizão contribuiu para a implementação bem-sucedida dessas estratégias, como a inserção ativa no debate público e a mobilização da opinião pública por meio de amplo acesso aos meios de comunicação.

Já a coalizão de defesa contrária ao Novo Ensino Médio apresentou um padrão distinto em relação ao uso dos fatores de incidência analisados e ao seu acesso. Embora a coalizão contrária reconheça que, no contexto atual, a formulação de políticas públicas ocorre em ambiente de interdependência e trocas estratégicas entre múltiplos atores, no qual a autoridade não é mais monopolizada pelo Estado (Klijn; Koppenjan, 2000), sua prática política manteve-se distante dessa lógica, conforme apontado por um dos entrevistados:

Essas fundações, institutos, organizações, passam a atuar diretamente na formulação da política. É isso que muda. Elas passam a atuar no enunciado da lei, como *lobby*, e, obviamente, canalizando seus próprios interesses [...] E elas foram encontrando interlocutores na esfera estatal para isso. Não vejo que haja alguma recusa por parte do Estado brasileiro na ampliação da presença do terceiro setor. Pelo contrário (Entrevistado 3, membro da coalizão de defesa contrária ao Novo Ensino Médio).

Guiada por seu núcleo duro de crenças, centrado na defesa da responsabilidade exclusiva do Estado na oferta educacional, a coalizão contrária adotou um posicionamento rígido, com pouca adesão à lógica da governança em rede. Optou por manter vínculos fortes internos, em vez de construir articulações amplas, o que, conforme Granovetter (1973), limita a coesão global e isola o grupo no cenário político. Diante disso, mesmo em contextos de maior afinidade ideológica, como no governo Lula, sua atuação permaneceu desalinhada ao modelo de rede, reduzindo sua capacidade de incidência.

Ademais, enfrentou dificuldades para se articular com atores estatais posicionados em cargos estratégicos. As entrevistas indicam que, ainda que haja alinhamento político-partidário, a composição do **personograma** dos ministérios favoreceu, em diferentes gestões, a presença de atores vinculados à coalizão favorável, como destacaram os entrevistados:

O que eu percebo? Houve uma maior abertura para as fundações empresariais. E, ainda que não tenham dito ‘nós não queremos ouvir as universidades’ pois ouviram na consulta pública, houve uma consonância, entre os interesses das organizações não estatais, como o Ministério da Educação [...] (Entrevistado 3, membro da coalizão de defesa contrária ao Novo Ensino Médio).

Dessa forma, além da baixa propensão à construção de laços fracos e à atuação como *brokers*, a coalizão contrária também foi desfavorecida pela dinâmica das *revolving doors*, aqui compreendida como a circulação de profissionais entre o terceiro setor e o aparato estatal, movimento que ampliou o acesso e a influência da coalizão favorável em detrimento da contrária.

Diante do isolamento em relação às dinâmicas decisórias, entrevistas e demais dados empíricos indicam que a coalizão de defesa contrária buscou reorientar sua estratégia com a posse do governo Lula, em 2023. Essa reconfiguração resultou em uma atuação menos institucionalizada e mais centrada na iniciativa individual, marcada pela criação do Coletivo em Defesa do Ensino Médio de Qualidade, formado por 35 professores e pesquisadores de diversas regiões do país. Embora recente, o coletivo reúne integrantes que também participaram do MNDEM, evidenciando uma continuidade entre os grupos. Assim, ainda que não tenha ocorrido uma transição formal, o surgimento do coletivo pode ser interpretado como um movimento estratégico, conforme relatado por um dos entrevistados:

A gente volta a atuar em nome do movimento, mas compondo agora esse coletivo. A gente nunca parou de atuar [...] o que houve foi uma mudança de estratégia quando a gente tem a mudança de governo e agrega outras pessoas em termos desse chamado do coletivo em defesa do ensino médio (Entrevistado 3, membro da coalizão de defesa contrária ao Novo Ensino Médio).

Além da mudança organizacional, a coalizão contrária passou por um processo de aprendizado político, flexibilizando parcialmente suas crenças. Se inicialmente defendia a revogação integral da reforma (MNDEM, 2014, 2016a), a partir de 2022 passou a propor ajustes parciais, como evidenciado na carta ao grupo de transição (MNDEM, 2022). Essa mudança estratégica buscou manter a coalizão ativa no jogo político, como apontado por um entrevistado: “Em alguns momentos, (os movimentos sociais) eram pela revogação completa, e depois atenuaram o discurso para uma revogação parcial” (Entrevistado 1, membro da coalizão favorável).

Apesar disso, os efeitos práticos foram limitados, como é o caso da Lei nº 14.945/2024, que incorporou apenas pontos precisos, como a ampliação da FGB, sem atender às demandas centrais da coalizão, como a exclusão da parte diversificada do currículo, ainda que a maior parte dos participantes da consulta pública anterior fosse contrária às mudanças propostas.

No campo do *advocacy*, a coalizão contrária teve atuação destacada no debate público, mas sua rigidez normativa limitou o diálogo com o poder público e a comunicação com setores mais amplos da sociedade, restringindo-se, em geral, a interlocutores já alinhados. Sua composição predominantemente sindical e acadêmica também dificultou a captação de recursos e o acesso à mídia, limitando sua atuação frente à coalizão

oposta, que, com maior articulação com o setor privado, ampliou sua capacidade de influência e mobilização.

Quadro 2: Comparação dos fatores estratégicos de incidência entre as coalizões

Fatores	Coalizão favorável	Coalizão contrária
Construção de redes	Construção de redes por meio da ativação de laços fracos e da ocupação de buracos estruturais e da facilidade de articulação com atores de diversos posicionamentos políticos	Alta manutenção de vínculos fortes internamente e baixa busca por laços fracos, o que compromete a coesão global da rede. Mesmo em momentos de maior afinidade ideológica com o governo, permaneceu em dissonância com o modelo de governança em rede
<i>Advocacy</i>	Demonstrou habilidade em três frentes complementares: articulação direta com o poder público, inserção ativa no debate público por meio da produção de conhecimento técnico e participação em eventos institucionais e mobilização da opinião pública e da mídia	Apesar de ocupar espaços relevantes na arena política, a rigidez normativa da coalizão, centrada na defesa exclusiva do Estado como responsável pela educação, limitou sua capacidade de comunicação, de articulação ampla com a sociedade civil e de diálogo direto com o poder público
Inserção governamental	Capacidade de construir laços fracos e benefício do fenômeno da porta giratória, com a nomeação de profissionais anteriormente ligados a organizações integrantes da coalizão para cargos estratégicos no Estado durante o governo Temer e no atual governo Lula	Com exceção do governo Dilma, o personograma dos ministérios não favoreceu a coalizão. Além da baixa propensão à construção de laços fracos e à atuação como <i>brokers</i> , também foi desfavorecida pela dinâmica das <i>revolving doors</i>

Fonte: Elaboração própria (2025).

O quadro evidencia que a coalizão favorável conseguiu manter uma atuação consistente e adaptativa em diferentes contextos políticos. Já a coalizão contrária, apesar dos esforços de reorganização, enfrentou barreiras estruturais que limitaram sua capacidade de incidência no processo decisório.

6 Considerações finais

A pesquisa analisou a participação de atores não estatais na formulação de políticas educacionais no Brasil, tendo como estudo de caso o Novo Ensino Médio. Adotou-se como principal lente analítica o MCD (Sabatier; Weible, 2007), em razão de sua adequação para investigar processos políticos de longo prazo marcados pela disputa entre grupos com sistemas de crenças distintos, característica central do caso estudado. A Teoria das Redes Políticas (Rhodes, 1996; Klijn; Koppenjan, 2000), a Teoria das Redes Sociais (Granovetter, 1973; Burt, 1992) e o conceito de *revolving doors* (David-Barrett, 2011) foram mobilizados como referenciais complementares ao MCD, fornecendo categorias analíticas adicionais que permitiram aprofundar a compreensão dos

mecanismos relacionais (em níveis macro, meso e micro) pelos quais as coalizões mobilizam recursos e estratégias.

A partir desse arcabouço, foram identificadas duas coalizões em disputa no subsistema do ensino médio: a coalizão favorável, liderada por organizações do terceiro setor como o Todos Pela Educação, e a Coalizão Contrária, articulada pelo MNDEM e, mais recentemente, pelo Coletivo em Defesa do Ensino Médio de Qualidade. A análise das crenças, dos recursos e das estratégias dessas coalizões, conforme proposto pelo MCD, permitiu compreender as razões da incidência assimétrica observada entre os dois grupos.

Os achados indicam uma influência assimétrica entre as coalizões, condicionada por fatores como eventos externos, variáveis intermediárias e recursos de curto prazo (elementos previstos pelo próprio MCD, mas cujos mecanismos relacionais foram melhor compreendidos com o auxílio das teorias complementares). Nesse cenário, a coalizão favorável destacou-se por sua capacidade de mobilizar *expertise* técnica, construir redes amplas (explicadas pela Teoria das Redes Políticas como modelo de governança descentralizada) e ativar laços fracos e ocupar buracos estruturais, mecanismos descritos pela Teoria das Redes Sociais. A ocupação de posições-chave no aparato estatal, frequentemente viabilizada via *revolving doors*, complementa esse repertório de incidência.

Sua atuação se apoiou na combinação de três elementos principais: a) manutenção de redes com atores diversos; b) estratégias consistentes de *advocacy*; c) articulação com agentes estatais em cargos estratégicos. Esses fatores e a maior facilidade de acesso a recursos, entre eles financeiros, ampliaram sua capacidade de influência e mobilização, permitindo significativa incidência no processo de formulação da política.

Os resultados contribuem para o debate sobre o papel dos atores não estatais na formulação de políticas públicas, evidenciando como sua influência depende de fatores contextuais, redes estratégicas e articulações institucionais. Do ponto de vista teórico, o estudo sugere que a articulação entre o MCD e as teorias relacionais (redes políticas e redes sociais), somada à incorporação do conceito de *revolving doors*, oferece um arcabouço analítico produtivo para investigar a participação de atores não estatais em políticas educacionais brasileiras, podendo ser replicado em outros estudos de caso. Para trabalhos futuros, recomenda-se investigar a continuidade (ou não) dessas coalizões na etapa de implementação da política, analisando possíveis reconfigurações de estratégias, vínculos e recursos.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Audiência pública – Comissão Especial destinada a promover estudos e proposições para a reformulação do ensino médio**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial destinada a promover estudos e proposições para a reformulação do ensino médio (CEENSI)**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013b.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 14.945, de 31 de julho de 2024**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a fim de definir diretrizes para o ensino médio, e as Leis nºs 14.818, de 16 de janeiro de 2024, 12.711, de 29 de agosto de 2012, 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 14.640, de 31 de julho de 2023. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/14945.htm. Acesso em: 30 jul. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei nº 5.230, de 2023**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e define diretrizes para a política nacional de ensino médio. Brasília, DF, 2023b. disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/ato_2023_2026/2023/pl/pl-5230.htm. Acesso em: 30 jul. 2026.

BRASIL. **Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016**. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 2, de 30 de janeiro de 2012**. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Brasília, DF: MEC/CNE, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/resolucoes/resolucoes-ceb-2012>. Acesso em: 30 jul. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório da Consulta Pública do Ensino Médio**. Brasília, DF: MEC, 2023a.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 6.840-A, de 2013**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a jornada de tempo integral e a organização curricular do ensino médio. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013c.

BRASIL. Senado Federal. **Notas taquigráficas das audiências públicas da Comissão Mista da Medida Provisória nº 746/2016**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016b.

BRAUN, Virginia; CLARKE, Victoria. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, London, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.

BURT, Ronald S. **Structural holes: the social structure of competition**. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Carta aberta pela revogação da Reforma do Ensino Médio (Lei 13.415/2017)**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2022. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/CARTA_ABERTA_EM_DEFESA_DA_REVOGACAO_DA_REFORMA_DO_ENSINO_MEDIO_final-1.pdf. Acesso em: 30 jul. 2026.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Não podemos admitir novos retrocessos no ensino médio brasileiro**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2023.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **O desmonte da escola pública e os efeitos da reforma do Ensino Médio**: exclusão, precarização, privatização, desresponsabilização do Estado. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018. Disponível em: <https://campanha.org.br/noticias/2018/03/20/posicionamento-o-desmonte-da-escola-publica-e-os-efeitos-da-reforma-do-ensino-medio-exclusao-precarizacao-privatizacao-desresponsabilizacao-do-estado/>. Acesso em: 30 jul. 2026.

DAVID-BARRETT, Liz. **Cabs for hire?: fixing the revolving door between government and business**. London: Transparency International UK, 2011.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GRANOVETTER, Mark S. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.

JENKINS-SMITH, Hank C. *et al.* The Advocacy Coalition Framework: an overview of the research program. In: WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. 4. ed. New York: Westview Press, 2018. p. 135-171.

KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop F. M. Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. **Public Management**, London, v. 2, n. 2, p. 135-158, 2000.

MOVIMENTO NACIONAL EM DEFESA DO ENSINO MÉDIO. **Carta ao GT Transição – Educação**. Brasília, DF: MNDEM, 2022.

MOVIMENTO NACIONAL EM DEFESA DO ENSINO MÉDIO. **Informe sobre o PL 6840**. Brasília, DF: MNDEM, 2014.

MOVIMENTO NACIONAL EM DEFESA DO ENSINO MÉDIO. **Manifesto sobre a Medida Provisória do Ensino Médio**. Curitiba: Observatório do Ensino Médio, UFPR, 2016a.

MOVIMENTO NACIONAL EM DEFESA DO ENSINO MÉDIO. **Manifesto**: não ao retrocesso proposto pelo Ministério da Educação do Governo Temer. Brasília, DF: MNDEM, 2016b.

OLIVEIRA, Henrique Campos de; SANCHES FILHO, Alvinio. Uma breve trajetória dos elementos constitutivos do Advocacy Coalition Framework (ACF). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 5, p. 632-653, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/wkVH48hzSNkyDPHQKF5YGgp/?lang=pt>. Acesso em: 30 jul. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **A reforma da educação secundária**. Brasília, DF: Unesco, 2008. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000142463_por. Acesso em: 30 jul. 2026.

PINEDA, Adriana. **O valor das diferenças na educação**: equidade no discurso e no advocacy do investimento social privado. 2023. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2023.

RHODES, Roderick A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, Oxford, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

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

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Análise sobre as mudanças no Novo Ensino Médio aprovadas na Câmara dos Deputados**. São Paulo: Todos Pela Educação, 2024. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/03/nota-tecnica-mudancas-novo-ensino-medio-camara-todos-pela-educacao-marco24docx.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2026.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Análise sobre o projeto de lei nº 5.230/2023 enviado pelo Ministério da Educação ao Congresso Nacional sobre o Novo Ensino Médio**. São Paulo: Todos Pela Educação, 2023c.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Contribuições para o Novo Ensino Médio a partir das propostas do Ministério da Educação**. São Paulo: Todos Pela Educação, 2023b. disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2023/08/nota-tecnica-contribicoes-para-o-nem-a-partir-das-propostas-do-mec-todos-pela-educacao.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2026.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Educação em debate**: por um salto de qualidade na Educação Básica. São Paulo: Moderna, 2013. Disponível em: <https://mapeal.cippec.org/wp-content/uploads/2014/05/Educa%C3%A7ao-em-debate.-Por-um-salto-de-qualidade-na-Educa%C3%A7ao-B%C3%A1sica.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2026.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Ensino Médio**: contribuições para a construção de um projeto sistêmico para o Ensino Médio brasileiro. São Paulo: Todos Pela Educação, 2022. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2022/12/educacao-ja-2022-ensino-medio.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2026.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Novo Ensino Médio**: análise do substitutivo ao Projeto de Lei nº 5.230 de 2023. São Paulo: Todos Pela Educação, 2023d. disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2023/12/novo-ensino-medio-analise-do-substitutivo-ao-pl5230-2023-todos-pela-educacao-final.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2026.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Proposições para a avaliação e reestruturação da política nacional de Ensino Médio**. São Paulo: Todos Pela Educação, 2023a. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2023/05/todos-pela-educacao-apresentacao-nt-contribuicao-consulta-publica-nem-mai23.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2026.