

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Programa de Pós-graduação em Ciência Política

Flora de Paula Gonçalves Holanda Maia

“ENEM, CHEGO JUNTO, CHEGO BEM”: promoção da transição para a educação superior nas escolas estaduais do Ceará, Brasil

Belo Horizonte

2022

Flora de Paula Gonçalves Holanda Maia

“ENEM, CHEGO JUNTO, CHEGO BEM”: promoção da transição para a educação superior nas escolas estaduais do Ceará, Brasil

Versão final

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Paula Karruz

Belo Horizonte

2022

320
M217e
2022

Maia, Flora de Paula Gonçalves Holanda.
“ENEM, chego junto, chego bem” [manuscrito] : promoção da transição para a educação superior nas escolas estaduais do Ceará, Brasil / Flora de Paula Gonçalves Holanda Maia. - 2022.
114 f.
Orientador: Ana Paula Karruz.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
Inclui bibliografia

1.Ciência política – Teses. 2. Políticas públicas - Teses.
3.Exame Nacional do Ensino Médio (Brasil) – Teses.
I. Karruz, Ana Paula. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III.Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA 06ª/2022 DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA FLORA DE PAULA GONÇALVES HOLANDA MAIA

Realizou-se, no dia 06 de julho de 2022, às 14:30 horas, na sala de videoconferência da Biblioteca Prof. Antônio Luiz Paixão, a defesa da dissertação, no formato híbrido (presencial / videoconferência), intitulada "*ENEM, Chego Junto, Chego Bem*": promoção da transição para a educação superior nas escolas estaduais do Ceará, Brasil", elaborada e apresentada por FLORA DE PAULA GONÇALVES HOLANDA MAIA - número de registro 2020657079 - (presencial), graduada no curso de GESTÃO PÚBLICA/NOTURNO. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Ana Paula Karruz - Orientadora (DCP/UFMG) - (presencial), Profa. Luciana Leite Lima (UFRGS) - (videoconferência), Profa. Natália Guimarães Duarte Sátyro (DCP/UFMG) - (presencial). A Comissão considerou a dissertação APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 06 de julho de 2022.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Karruz, Professora do Magistério Superior**, em 06/07/2022, às 18:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Leite Lima, Usuária Externa**, em 07/07/2022, às 11:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Natalia Guimaraes Duarte Satyro, Professora do Magistério Superior**, em 08/07/2022, às 14:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1578379** e o código CRC **9386FBC4**.

*À minha família, bem na terra.
Ao Thiago e aos meus amigos, bens no mar.*

AGRADECIMENTOS

“Quem falou que eu ando só? Tenho em mim mais de muitas. Sou uma, mas não sou só”. Sued Nunes ajuda a introduzir os tantos agradecimentos que eu quero fazer.

Ao CNPq, que financiou esta pesquisa. A promoção da pesquisa acadêmica é um pilar do desenvolvimento humano e social de um país.

Aos professores e funcionários do PPGCP. A dedicação ao ensino e a estruturação de um programa de pós-graduação não são tarefas fáceis.

Aos que cederam seu valioso tempo para compartilhar memórias, conhecimento e experiência sobre o tema desta pesquisa, grata! Sem as entrevistas concedida por vocês, este trabalho não seria viável.

Aos profissionais da saúde que me atenderam quando eu precisei – a professora de canto, saúde pra alma, está inclusa. Manter-me saudável parece ser minha principal tarefa e estes apoios também foram fundamentais para manter-me sã.

Aos meus colegas de turma, que enfrentaram esse mestrado pandêmico em formato híbrido. Que momento vivemos, não é? Pensar que iríamos caminhar lado a lado pelos corredores longos da Universidade, comer juntos, estudar juntos. Não pudemos estar juntos no espaço, mas certamente estivemos juntos no tempo.

Às minhas amigas e aos meus amigos, que são minha valiosa família belorizontina. A amizade sincera é um abrigo seguro e eu sou grata por todo o apoio, carinho e acolhimento de vocês.

À profa. Ana Karruz, por aceitar orientar este trabalho, com tamanha disposição de fazer acontecer, pela visão pragmática necessária para impulsionar minha trajetória acadêmica, pela gentileza e o cuidado constantes. Sua competência e humanidade me inspiram. Aprendo muito com você. Grata!

Ao Thiago, que segue ao meu lado sempre disposto a escutar, sempre pronto para incentivar. Estamos aqui um para o outro e isso é tesouro que eu achei na vida.

À minha mãe, Dôra, ao meu pai, Mauricio, e ao meu irmão, Miguel, meus bens na terra. Sempre serão uma fortaleza para mim. Minha profunda e crescente gratidão.

RESUMO

A transição para o ensino superior ainda tem ocorrido de forma muito desigual. Em geral, a proporção de alunos que participam do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) é muito menor nas redes estaduais que nas escolas privadas. Uma iniciativa de relevo na transição para o ensino superior é o “ENEM, Chego Junto, Chego Bem” (ECJCB), programa cearense que considera a diversidade dos obstáculos encarados pelos alunos das escolas públicas (e.g., falta de motivação; falta de documentos para inscrição no ENEM; falta de meios de locomoção até o local de prova). Este trabalho objetiva descrever como se deu o desenho do ECJCB, levando em conta o processo de entendimento do problema e de sua multidimensionalidade, as ideias dos formuladores e os instrumentos de implementação. São mobilizadas teorias sobre *policy process*, em particular o *Advocacy Coalition Framework*, e escritos sobre *policy design*. A pesquisa apoia-se em entrevistas semiestruturadas com atores-chave para a formulação e a implementação da política. Resultados indicam a relevância de crenças compartilhadas entre formuladores, como a crença na capacidade dos alunos e das escolas públicas, e a crença de que a preparação para o ENEM deva ser tema central nas escolas estaduais. São também salientes as estratégias de engajamento da rede.

Palavras-chave: Ensino Médio. Ensino Superior. *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Análise de Políticas Públicas. *Policy Design*. Instrumentos de Política Pública. Perspectiva Mecanicista. Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). “ENEM, Chego Junto, Chego Bem”. Ceará. Brasil.

ABSTRACT

The transition to higher education has still been very uneven. In general, the proportion of students participating in the Exame Nacional do Ensino Médio is much lower in state schools than in private schools. An initiative to encourage and support the transition to higher education is the “ENEM, Chego Junto, Chego Bem” (ECJCB), program in Ceará, Brazil, that considers the diversity of obstacles faced by students in public schools (e.g., lack of motivation; lack of documents for enrollment in ENEM; lack of means of transport to the test site). This paper aims to describe how the ECJCB was designed, taking into account the process of understanding the problem and its multidimensionality, the formulators' ideas and the implementation instruments. Theories on policy process are mobilized, in particular the *Advocacy Coalition Framework*, and written on policy design. The research is supported by semi-structured interviews with key actors for the formulation and implementation of the policy. Results indicate the relevance of shared beliefs among formulators, such as the belief in the capacity of students and public schools, and the belief that preparation for ENEM should be a central theme in state schools. The network's engagement strategies are also salient.

Keywords: High School. University education. *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Public Policy Analysis. *Policy Design*. Public Policy Instruments. Mechanistic Perspective. Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). “ENEM, Chego Junto, Chego Bem”. Ceará. Brazil.

LISTA DE FIGURAS

Figura 3.1 - Proporção de concluintes do ensino médio inscritos no ENEM em relação ao total de matriculados na última série do ensino médio (3ª ou 4ª séries), por dependência administrativa da escola.....	34
Figura 3.2 - Proporção de concluintes do ensino médio nas redes estaduais ou distrital inscritos no ENEM em relação ao total de matriculados na última série do ensino médio (3ª ou 4ª séries) das respectivas redes estaduais ou distrital, Brasil, macrorregiões e CE.....	35
Figura 3.3 - Árvore de código inicial para sistematização e análise do corpus das entrevistas	39
Figura 4.1 - Diagrama do Advocacy Coalition Framework (ACF).....	45
Figura 4.2 - Subtipos de coalizão.....	46
Figura 5.1 - Ilustração da cadeia causal entre instrumentos e resultados, com base nos mecanismos de primeira ordem do ECJCB.....	81
Figura A.1 - Tipologia de diretrizes sobre transição para o ensino superior identificadas no PNE e PEEs.....	105

LISTA DE QUADROS

Quadro 3.1 - Descrição das etapas do ECJCB.....	30
Quadro 3.2 - Ações da etapa de preparação do ECJCB.....	32
Quadro 3.3 - Posição das unidades da federação quanto à proporção de concluintes do ensino médio na rede estadual ou distrital inscritos no ENEM em relação ao total de matriculados na última série do ensino médio (3ª ou 4ª séries) da respectiva rede.....	33
Quadro 4.1 - Sistema de crenças da coalizão dominante do ECJCB.....	51
Quadro 4.2 - Fatores externos ao subsistema.....	58
Quadro 5.1 - Instrumentos de política pública do ECJCB, segundo propósito e recurso principal.....	76
Quadro 5.2 - Pré-requisitos comportamentais para a efetividade dos mecanismos causais, por recurso principal.....	82
Quadro A.1 - Taxonomia de instrumentos de política pública substantivos e processuais, por recurso principal empregado.....	107

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1 - Diretrizes sobre transição para o ensino superior no PNE e PEEs, por foco.....26

Tabela A.1 - Proporção de concluintes do ensino médio na rede estadual cearense inscritos no ENEM em relação ao total de matriculados na última série do ensino médio (3^a ou 4^a séries) da rede estadual cearense (2010-2020).....106

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACF	Advocacy Coalition Framework
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
Coep	Comitê de Ética em Pesquisa
CPF	Cadastro de Pessoa Física
Crede	Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação
DC	Deep Core
ECJCB	ENEM, Chego Junto, Chego Bem!
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FDR	Fundação Demócrito Rocha
Fies	Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES	Instituições de Ensino Superior
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
PAIC	Programa de Alfabetização na Idade Certa
PCE	Policy Core Empírico
PCN	Policy Core Normativo
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEE	Plano Estadual de Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação

PPDT	Projeto Professor Diretor de Turma
PT	Partido dos Trabalhadores
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federal
SB	Secondary Beliefs
Seduc	Secretaria da Educação do Estado do Ceará
Sefor	Superintendências das Escolas Estaduais de Fortaleza
Sejus	Secretaria da Justiça e da Cidadania do Estado do Ceará
SIGE	Sistema Integrado de Gestão Escolar
Sisu	Sistema de Seleção Unificada
Spaece	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TPE	Todos Pela Educação
UF	Unidade Federativa
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

1	Introdução	13
2	Capítulo primeiro.....	17
2.1	Entre a escola e o ensino superior: transição escolar e desigualdades	17
2.2	O federalismo educacional brasileiro e a transição para o ensino superior	22
3	Capítulo segundo	29
3.1	Educação no Ceará e o ECJCB.....	29
3.2	Abordagem Metodológica	37
4	Capítulo terceiro	42
4.1	“ENEM, Chego Junto, Chego Bem!”: atores e ideias	42
4.2	O Advocacy Coalition Framework.....	43
4.3	Resultados e análise: crenças e fatores de contexto na formulação do ECJCB	50
4.3.1	Sistema de crenças	51
4.3.2	Fatores externos	58
4.4	Considerações do capítulo	65
5	Capítulo quarto	69
5.1	“ENEM, Chego Junto, Chego Bem!”: instrumentos e mecanismos.....	69
5.2	Instrumentos de política pública e mecanismos causais.....	69
5.3	Resultados e análise: instrumentos utilizados e mecanismos ativados no ECJCB...	76
5.4	Considerações do capítulo	89
6	Considerações Finais	92
	REFERÊNCIAS	98
	APÊNDICE	106

1 Introdução

Nas últimas décadas vêm sendo implementadas diversas políticas que visam à democratização do ensino superior (e.g., Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior - Fies, Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni, Lei de Cotas¹, o Sistema de Seleção Unificada – Sisu e o Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM). Apesar de termos alcançado condições mais democráticas na ocupação das vagas neste nível de ensino, ainda persistem desigualdades (RIBEIRO et al., 2015; SENKEVICS; CARVALHO, 2020). Faz-se necessário, por um lado, reconhecer o quanto o democratizamos até aqui e, por outro, entender quais fenômenos ainda fazem parte das desigualdades experimentadas.

Dentre as diversas possibilidades de abordagem do tema, esta pesquisa foca o momento de transição do ensino médio para o ensino superior, onde residem questões anteriores às desigualdades experimentadas no interior do sistema de ensino superior. Uma evidência disso é a falta de documentação pessoal e a falta de meios para o transporte ao local de prova do exame mais popular de seleção para o ensino superior atualmente, o ENEM (MAIA, 2019). Ou seja, há uma parcela da população de concluintes da educação básica que se depara com situações complicadoras ou impeditivas do pleito de uma vaga de graduação e, portanto, sequer chega a experimentar desigualdades de condições de permanência no ensino superior ou outras dificuldades vividas pelos que conseguiram ingressar.

Ao contrário da pauta de democratização do acesso ao ensino superior, a pauta da transição da educação básica para a terciária tem recebido pouca atenção; ademais, a responsabilidade por ela não é bem delimitada na política educacional brasileira. O regime de colaboração entre entes federados poderia ser um trunfo para lidar com o problema das transições educacionais, promovendo a articulação necessária entre diferentes redes de ensino (municipal, estadual e federal). Ao invés disso, é comum que a falta de coordenação entre os entes represente dificuldades à gestão da educação como um todo.

No federalismo brasileiro, os governos estaduais dispõem de autonomia. É neste

¹ A Lei federal n. 12.711, de 2012, que reserva vagas para estudantes da escola pública e Lei federal n. 13.409, de 2016, que reserva vagas a pessoas com deficiência, juntas conformam o que hoje é popularmente chamado de Lei de Cotas.

espaço que o Governo do Estado do Ceará tem adotado há quase uma década a ação² “ENEM, Chego Junto, Chego Bem!” (ECJCB), com o objetivo de mobilizar e preparar os estudantes do 3º ano do Ensino Médio e da Educação de Jovens e Adultos – EJA para o ENEM, promovendo diversas atividades ao longo do ano (CEARÁ, [s.d.]).

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

A atuação governamental por meio de políticas públicas sofre influência de fatores locais, principalmente do contexto político-institucional de cada território, incluindo os atores envolvidos, suas ideias e interações entre eles. Fatores desse contexto são também importantes para a priorização de temas pelos atores, bem como para suas ideias sobre limites e oportunidades da coordenação federativa, sobre possíveis soluções para problemas e sobre o papel do governo estadual em adotar tais soluções (SEGATTO; LIMA-SILVA; SILVA, 2021).

Diante do investimento da Seduc na transição para o ensino superior e da participação destacada da rede cearense no ENEM, propomos as seguintes questões: *A.* Quais foram os atores relevantes durante a gênese da política e como suas crenças se refletem no reconhecimento da baixa participação de estudantes da rede estadual no ENEM como um problema e na formulação da política? *B.* Quais foram os instrumentos de política pública utilizados para endereçar o problema? *C.* Como os instrumentos do ECJCB contribuem para sua efetividade?

Esta dissertação se localiza no domínio da *policy science*, utilizando duas abordagens para o estudo do *policy process*: a do modelo das coalizões de defesa (SABATIER, 1998; WEIBLE et al., 2020) e do *policy design* (HOOD, 1983; HOWLETT, 2000, 2009; CAPANO; HOWLETT, 2021), precisamente sobre instrumentos de políticas públicas adotados pelo

² No decorrer desta pesquisa foram encontrados diversos usos para caracterizar o ECJCB (e.g., ação, programa, projeto, política). Recentemente o ECJCB foi enquadrado legalmente como uma ação pertencente ao Programa Ceará Educa Mais, instituído pela Lei Estadual n. 17.572, de 2021.

ECJCB. Busca descrever como o processo de política pública – a saliência do tema na Secretaria da Educação do Ceará (Seduc), o reconhecimento da baixa participação dos estudantes da rede de ensino no ENEM como um problema, os objetivos da política e seu desenho – estão relacionados com crenças dos atores envolvidos e com fatores externos do contexto socioeconômico, político e legal. Além disso, objetiva identificar os instrumentos de política pública presentes no ECJCB e enunciar como eles podem ativar mecanismos causais dos efeitos esperados pelos formuladores do programa³.

Esta pesquisa contribui com o campo ao aplicar o ACF a uma política de educação em nível subnacional, com uma coalizão dominante sem oposição, formada por atores governamentais. Além disso, documenta as crenças da coalizão do ECJCB, descreve detalhadamente os instrumentos adotados pelo ECJCB, bem como identifica mecanismos causais que contribuíram para a efetividade da política. Ademais, o próprio exercício de sistematização da política caracteriza-se também como uma contribuição importante desta pesquisa, dado que a política aqui estudada é pouco documentada pelo governo. O estudo de processo de política pode servir ao campo prático de formulação e implementação de políticas públicas, o que acreditamos ser o caso deste trabalho.

Após a introdução, esta dissertação conta com cinco capítulos. O primeiro capítulo trata brevemente do contexto de desigualdades educacionais no Brasil, que desencadeiam disparidades no mercado de trabalho e na renda. Busca trazer à reflexão como a transição escolar entre ensino médio e ensino superior pode ser vivenciada de maneiras distintas para diferentes grupos populacionais. Discute a autonomia dos entes federativos para inserir ou não este tema na agenda governamental, destacadamente o papel que os governos estaduais podem exercer no contexto supracitado. Por fim, faz-se uma análise dos planos de educação estaduais, distrital e nacional a fim de mapear as diretrizes que abrangem a pauta da transição para o ensino superior.

No segundo capítulo, indicamos o destaque que o Ceará tem recebido dado seus resultados na educação básica. Argumenta que é preciso atentar não só para os dados do Ideb, como também o que tem sido feito em termos de apoio à transição dos estudantes de escola estadual para o ensino superior. Em seguida, apresentamos o ECJCB, descrendo

³ Uma versão sintética deste trabalho, elaborada em coautoria com a orientadora Ana Karruz, está em fase avançada de revisão editorial junto ao periódico *Education Policy Analysis Archives*.

detalhadamente suas etapas e o que as compõe. Somente no seguinte momento deste trabalho, tendo construído a problemática da qual parte este trabalho, elaboramos as questões que norteiam a análise. Naturalmente, segue a abordagem metodológica utilizada.

O terceiro e quarto capítulos obedecem a seguinte ordem: apresentação do aporte teórico, apresentação e análise de resultados e considerações do capítulo. Fizemos esta opção, dado que utilizamos duas literaturas diferentes para cada uma das análises.

O capítulo três analisa o ECJCB a partir do modelo de coalizões de defesa. Focado nos fatores que afetam o processo de formulação da política, o modelo oferece ferramentas para a identificação de coalizões de atores, sistematização das ideias compartilhadas por cada coalizão e dos fatores externos ao subsistema da política. A partir disso, o capítulo apresenta o sistema de crenças da coalizão do ECJCB e mostra como ele está traduzido na política. Por fim, salienta eventos de abrangência estadual e nacional que influenciaram o subsistema.

Enfim, o capítulo quatro examina o ECJCB à luz da literatura de desenho de política, seus instrumentos e mecanismos causais que alteram o comportamento do público-alvo, contribuindo com a efetividade da política. Assim, descrevemos os instrumentos que o ECJCB utiliza, focando nos recursos (autoridade, tesouro, organização e informação) que mobiliza. Buscamos estabelecer algumas relações causais para entender como uma política atinge seus objetivos através dos instrumentos. Utilizou-se a abordagem mecanística e identificou-se a presença de determinados atributos comportamentais no público-alvo que facilitaram a efetividade dos instrumentos.

Apesar da divisão atípica dos capítulos três e quatro, eles são absolutamente complementares. Por isso, o último capítulo trata das considerações finais referentes ao conjunto do trabalho, indica limitações da dissertação e levanta agendas futuras possíveis à pesquisadora, bem como aos outros pesquisadores que se dediquem ao desenvolvimento da área de pesquisa.

2 Capítulo primeiro

Este capítulo propõe-se a reunir dados sobre a educação básica e superior no Brasil, notadamente os avanços vistos na educação básica e a expansão do ensino superior. Os dados mostram como a chegada e conclusão no ensino médio ainda representam um obstáculo importante para a passagem de uma parcela da população ao ensino superior. Argumentamos que transições escolares costumam ser momentos complexos para quem as experimenta, mas que para os estudantes de camadas populares acrescentam-se barreiras de naturezas variadas. Esta não é uma realidade exclusivamente brasileira. Entretanto, no Brasil, há que se atentar para características da oferta da educação. Aqui, as transições escolares costumam ser também trânsito entre duas redes de ensino distintas, o que poderia ser facilitado a partir da perspectiva do regime de colaboração entre os entes. Por fim, apresentamos resultados de análise dos planos estaduais, distrital e nacional de educação, quanto às intenções declaradas pelos entes sobre a transição do ensino médio para o ensino superior. Os dados indicam que cada ente imprime em seu plano um grau de compromisso com esta agenda.

2.1 Entre a escola e o ensino superior: transição escolar e desigualdades

Nas últimas décadas pudemos observar avanços na educação básica brasileira observados e também a persistência de desigualdades, entre as quais aquelas que se pretende aplacar com o ECJCB. Chamamos atenção para a defasagem no acesso ao ensino médio e sua conclusão, em uma condição de quase universalização da educação básica; e para as disparidades entre a experiência geral de camadas populares e a de elites na busca pela transição da educação básica para a educação terciária, mesmo em um contexto de expansão e democratização do ensino superior.

Ribeiro e colegas (2015) verificam que, de 1960 a 2010: a escolarização dos jovens em geral praticamente se universalizou para a educação básica, até os anos finais do ensino fundamental. Entretanto, esse movimento foi menor no ensino médio e bastante parco no ensino superior, que continuaram sendo patamares da escolarização muito determinados pela origem social do indivíduo (RIBEIRO et al., 2015). A taxa líquida de matrícula no ensino

médio⁴ supera 90% entre os mais ricos, mas não atinge 60% entre os mais pobres (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019). Somente 59% do quartil mais pobre da população conclui o ensino médio, enquanto 93% do quartil mais rico se torna elegível ao ensino superior por meio da diplomação no ensino médio (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021).

Dos jovens elegíveis ao ensino superior, que completaram o ensino médio, apenas 40% passaram de uma etapa para a outra (SALATA, 2018) e pobres e negros continuam sub-representados. A passagem para o ensino superior padece das desigualdades acumuladas na escolarização (DURU-BELLAT, 2012). Portanto, as desigualdades são configuradas a partir de uma estrutura maior de desigualdade multidimensional, na qual quanto mais elevado o nível de ensino, mais exclusivo ele é (i.e., o acesso acontece prioritariamente pela elite), o que mantém a desigualdade pela máxima extensão temporal possível (RIBEIRO et al., 2015).

Esta condição impacta severamente as perspectivas de trabalho e renda, contribuindo para a reprodução de desigualdades também nestas dimensões. Dados do Censo Demográfico de 2010 revelam que a renda média da população com pelo menos quinze anos de escolaridade – que adentrou o superior – é três vezes maior que a renda média da população com onze anos de escolaridade – que não adentrou o superior (MENEZES-FILHO; KIRSCHBAUM, 2015). Um trabalho mais recente, baseado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015, reforça a evidência de prêmio pelo ensino superior: o salário relativo entre os qualificados (alguma exposição ao ensino superior) e aqueles com apenas qualificação intermediária (alguma exposição ao ensino médio) é da ordem de 2,8 (HERDEIRO; MENEZES-FILHO; KOMATSU, 2019). Também recentemente, utilizando a PNAD Contínua de 2018, Schwartzman, Silva Filho e Coelho (2021) indicam que o adicional de renda trazido pelo diploma de nível superior é de 274% em relação ao ensino médio.

Da mesma forma, os efeitos do acesso ao ensino superior na participação no mercado de trabalho são bastante materiais. Mont’Alvão e Ribeiro (2020) estimaram a probabilidade de desemprego e de subemprego (mercado informal de trabalho) durante a recente recessão econômica, com base em um painel de respondentes da PNAD Contínua (1º trimestre de 2016 ao 1º trimestre de 2017). Jovens matriculados ou graduados no ensino superior mostraram risco 16 a 20% menor de desemprego, e risco de subemprego 25 a 34% menor.

Até aqui relatamos o aumento da escolarização da população brasileira no que concerne à educação básica, e como essa melhoria foi bem menos vigorosa no ensino médio; a expansão

⁴ Percentual de jovens de 15 a 17 anos matriculados no ensino médio.

do ensino superior, enquanto o ensino médio ainda representa um gargalo para camadas populares; e as desigualdades derivadas disso, de acesso ao ensino superior e de trabalho e renda. Basicamente, discutimos sobre quem compõe o cenário do ensino médio e quem compõe o cenário do ensino superior no Brasil. Adiante, propomos um olhar direcionado, não a cada uma dessas etapas da educação, mas ao fenômeno da transição escolar. Depois, mais precisamente, da transição do ensino médio para o superior e às distintas experiências vividas por jovens de camadas populares e jovens de camadas elitizadas.

Mudanças e transições são inerentes à vida humana. As mudanças são rupturas com caráter pontual, enquanto as transições são transformações com caráter gradual. Transições escolares, por sua vez, são compostas de uma dimensão psicológica, referente ao indivíduo, e de uma dimensão social, referente ao contexto em que se vive. Elas significam por vezes uma mudança de status, quando diz respeito a aumento no nível de escolarização. Este fenômeno é caracterizado por apresentar situações inéditas ao indivíduo que a experimenta. Alguns exemplos são: uma instituição diferente, geralmente de maior nível; novas regras acadêmico-administrativas; novos conteúdos de aprendizagem; outras metodologias docentes; outros professores com quem se terá relações diferentes; outros companheiros provenientes de grupos variados; mudanças de residência ou de trajeto geográfico; distanciamento da rede de amigos da escola ou nível anterior; mudança na qualidade da relação intrafamiliar (CABRERA-LÓPEZ, 2005).

Observando os aspectos psicológicos do fenômeno, Azevedo (2017) verificou que as transições normalmente requerem dos indivíduos a capacidade de adaptação ao novo cenário, mas que algumas transições podem ser mais disruptivas do que outras. Quando as mudanças entre níveis educacionais são acompanhadas de mudanças na dimensão social (e.g., relação do indivíduo com a escola) e na dimensão biológica (e.g., puberdade), como é o caso da passagem dos anos iniciais para os anos finais do ensino fundamental (momento estudado pela autora), este fenômeno ganha complexidade.

Na área da pedagogia, o foco costuma ser dirigido para a organização dos currículos (se estão articulados, promovendo continuidade) e para o desempenho do alunado (efeitos das transições no desempenho). São comuns as pesquisas sobre transições dentro da educação básica. Estudos de caso observam como se dá a transição entre a educação infantil para o começo do ensino fundamental (LIMA, 2013; NEVES 2010). Focando na transição entre o fundamental e o ensino médio, Constâncio (2013) conclui que esta passagem influencia o desempenho do alunado, pressionando-o para baixo.

Em uma perspectiva bastante operacional, com o objetivo de analisar os determinantes

socioeconômicos das chances de realizar uma transição educacional, Ribeiro e colegas (2015) consideraram que no decorrer da trajetória da escolarização no Brasil, existem sete movimentos de transição que ocorrem entre uma situação e outra. Os autores listam as possíveis situações de escolaridade de um indivíduo.

- Situação 0: fora do sistema educacional;
- Situação 1: entrou no sistema educacional;
- Situação 2: concluiu ensino fundamental I;
- Situação 3: concluiu ensino fundamental II;
- Situação 4: entrou no ensino médio;
- Situação 5: completou o ensino médio;
- Situação 6: entrou no ensino superior;
- Situação 7: completou o ensino superior.

A partir desta visão sobre as transições educacionais, Ribeiro et al. (2015) analisaram determinantes das chances de realizar tais transições entre 1960 e 2010. Observaram que o efeito da origem social nas primeiras três transições do sistema educacional brasileiro tendeu a diminuir, mas que ainda é muito determinante em sua trajetória educacional, tanto em termos de acesso quanto de progressão.

Em suma, de maneira geral a transição é tratada como momento de mudanças que, se por um lado exige do indivíduo alguma adaptação (GALTON; GRAY; RUDDUCK, 1999; SALES, 2014; SALES; HEIJMANS; SILVA, 2017), por outro demanda das instituições a promoção da articulação entre um estágio e outro do percurso (LIMA, 2013; NEVES, 2010; ABBOTT-CHAPMAN, 2011; FAGUNDES, 2012; FAGUNDES; LUCE; ESPINAR, 2014).

A transição do ensino médio para o superior traz particularidades, a começar por significar a passagem da educação obrigatória para uma educação autônoma (CABRERA-LÓPEZ, 2005). De acordo com Fagundes (2014):

“O acesso ao ensino superior é um processo complexo no qual interagem múltiplos fatores e agentes educativos, como educadores de escolas de ensino médio, departamentos de orientação educacional, professores e também as instituições de ensino superior.”
(FAGUNDES, 2014, p. 520)

A lacuna de conhecimento sobre especificamente este tema (SALES, 2014; SALES; HEIJMANS; SILVA, 2017) dificulta ações que promovam uma transição exitosa

(FAGUNDES, 2014). Especificamente sobre a transição de jovens de camadas populares, alguns estudos foram capazes de examinar quais fatores estão associados a este fenômeno e que tipos de ações podem ser adotadas para mitigar este problema.

Wilks e Wilson (2012) ressaltam que a escolha de ir ou não para a universidade é válida, mas é importante considerar que a decisão de não ir para a universidade pode ser uma ausência de aspiração. Jovens australianos originários de famílias com baixa renda, residentes em região rural ou metropolitana aspiram menos o ingresso no ensino superior. Os gastos com transporte até a universidade, os gastos com mudança para uma localidade mais próxima da universidade, a distância da rede de acolhimento de amigos e familiar são barreiras para este público. No Brasil, situação parecida foi verificada por Lebourg, Coutrim e Silva (2021).

Abbott-Chapman (2011), argumenta que políticas de promoção da inclusão, da permanência e da conclusão no ensino superior devem visar três pontos: a resiliência do aluno, a capacidade de resposta institucional e a reflexividade política. O autor sublinha o papel das escolas e dos professores em equipar os estudantes com as habilidades e as ferramentas para fazer escolha para seu futuro, bem como dar suporte aos estudantes face às barreiras que moldam suas oportunidades, trabalhando também o senso de autoeficácia.

Em nível institucional, as escolas precisam preparar os estudantes para ingressar no ensino superior e as instituições de ensino superior precisam facilitar a entrada e permanência destes estudantes que ingressam. Exemplos de ações indicados são: programas de extensão, esquemas especiais de admissão, preparação para transição e programas de transição, tutoria ou orientação escolar, bolsas de estudo, apoio financeiro, programas de indução e apoio ao estudo, entrega flexível e educação a distância. As atitudes indicadas devem visar a construção de uma complexa rede de conexões com menos fronteiras entre centros e periferias (ABBOTT-CHAPMAN, 2011).

Santos et al. (2021) examinaram fatores que fazem variar a participação de estudantes de escolas públicas da rede estadual de Porto Alegre no ENEM. Concluiu-se que maior participação no exame está diretamente relacionada com menor distorção idade-série, maior nível socioeconômico das famílias dos estudantes da escola e menor complexidade da gestão (i.e., escolas que são dedicadas somente a um nível de ensino, o ensino médio).

Para os jovens de camadas populares, o ensino médio propedêutico é uma fase desafiante. Eles enfrentam dificuldades de permanência na escola. Ainda assim, muitos deles o encaram como o momento de preparação para o ensino superior. O diploma por vezes representa a possibilidade de conseguir trabalhos melhores do que seus pais conseguiram. Dados os desafios particulares que esta parcela da população enfrenta neste momento da

trajetória escolar, o fenômeno exige maior atenção por parte da família, das escolas e dos gestores públicos (LEBOURG, COUTRIM, SILVA, 2021).

Enquanto alguns jovens enfrentam dificuldades particulares como as citadas anteriormente, o que acaba por diminuir suas chances de participação no ENEM, outros jovens se preparam por anos seguidos e usufruem de apoio familiar e de sua escola. É comum ver em escolas particulares ações de preparação pedagógica, circulação de informações sobre o processo de aplicação do exame, de funcionamento do Sisu, e orientações vocacionais. Já no ensino público, o ensino médio é um momento em que muitos jovens interrompem seus percursos escolares, distanciando-se da realidade da classe média alta. Enquanto as redes estaduais acolhem 85% das matrículas do ensino médio (INEP, 2019a), somente 69% dos inscritos no ENEM concluintes do ensino médio advêm dessas redes (INEP, 2019b). Dos jovens que completaram o ensino médio na rede pública em 2017, 36% acessaram o ensino superior em 2018. Os jovens de escola privada no mesmo ano alcançaram a taxa de 79% (SOUZA, 2020).

Além de conhecimento insuficiente sobre exames e formas de acesso ao ensino superior, questões de natureza operacional também podem entrar a participação de jovens de camadas desfavorecidas no mais utilizado exame de admissão ao ensino superior atualmente, o ENEM. Há evidência de que estudantes de classes mais populares encontram obstáculos ainda na etapa de inscrição e participação no ENEM (MAIA, 2019). O caso aqui estudado nos informa sobre a grande ocorrência de falta de documentação pessoal, falta de acesso à internet e falta de dinheiro para arcar com o transporte até o local das provas, como sendo condições experimentadas pelos estudantes de escola pública no Ceará. Todas elas dificultam e podem ser até mesmo impedir a participação no exame.

2.2 O federalismo educacional brasileiro e a transição para o ensino superior

Ao pensar políticas públicas no Brasil, os estudos sobre desenho devem atentar-se para as condições que o federalismo brasileiro impõe (LIMA, AGUIAR, LUI, 2021). As transições entre etapas de ensino comumente são transições entre redes de ensino distintas (municipal, estadual e federal). Logo, pensar transição educacional pressupõe trazer à tona também a discussão do federalismo educacional brasileiro, de como se organizam os entes federados no que diz respeito à oferta da educação, e de qual o seu papel nas transições entre redes. Nesta seção nos atemos a este tópico.

O artigo 211 da Constituição Federal dispõe sobre a distribuição de oferta da educação e o regime de colaboração entre os entes. Grosso modo, a oferta desse serviço no país está estruturada da seguinte maneira: provisão de ensino dos anos iniciais e fundamental prioritariamente pelos municípios, e de ensino fundamental e médio prioritariamente pelos estados; ações que devem ocorrer com articulação entre os entes, em regime de colaboração.

Entretanto, o regime de colaboração encontra dificuldades em sua realização. Na área de políticas de educação, deparamo-nos com uma realidade na qual existem iniciativas do governo central, com abrangência nacional ou com envolvimento de múltiplos níveis de ensino, sem que haja mecanismos suficientes de coordenação com os entes subnacionais (ABRUCIO, 2010). De outra perspectiva, as políticas dos vários entes convivem sem que haja mecanismos suficientes de coordenação entre as etapas de ensino, prejudicando em particular os momentos de transição entre redes. Seria mais apropriado então dizer que praticamos um federalismo educacional compartimentalizado, com ações estanques de cada esfera governamental (ABRUCIO, 2005; 2010).

O ENEM ilustra bem esta situação: criado e aplicado em todas as unidades da federação pelo governo federal⁵, este serviço de enorme visibilidade (e considerável custo⁶) é implementado com pequena participação dos entes subnacionais (ABRUCIO, 2010). Não existem, por exemplo, iniciativas federais concertadas com os demais entes (principais ofertantes do ensino médio) visando à promoção de inscrições de concluintes do ensino médio, provisão de transporte para os locais de prova⁷, ou obrigação do uso do ENEM em processos seletivos subnacionais.

Lício e Pontes (2020) chamam atenção para a transição entre redes de ensino no contexto da distribuição de competências no federalismo educacional. Os autores afirmam, que a conformação das atribuições pressupõe algum grau de coordenação entre as redes, inclusive no que diz respeito aos conteúdos programáticos, para que seja facilitada a trajetória dos indivíduos em todo o percurso educacional obrigatório – do ensino infantil ao médio. É o que, em alguma medida, estabelecem a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB

⁵ O ENEM foi criado em 1998, como prova para avaliação sistêmica. Em 2009, sofreu uma reformulação abrangente, com o objetivo de tornar o exame mais adequado ao uso como teste de entrada para o ensino superior (VIGGIANO; MATTOS, 2013).

⁶ O custo do ENEM 2019 para o Ministério da Educação foi de R\$ 537,6 milhões, o que corresponde a R\$ 105,52 por inscrito (TRUFFI, 2019). Naquele ano, a taxa de inscrição foi de R\$ 85,00; porém, dos 5.095.382 inscritos, 58,5% foram isentos desse pagamento (FRANCO, 2019).

⁷ O ENEM 2019 foi aplicado em 1.727 dos 5.570 municípios brasileiros (TANCREDI, 2019), atingindo assim cobertura inferior a um terço dos municípios.

(lei federal n. 9.394/1996) e a Base Nacional Comum Curricular – BNCC (instituída pela resolução do Conselho Nacional de Educação CNE/CP N° 2, de 2017).

Referente à educação básica, a BNCC traz repetidas vezes a dimensão da continuidade entre os ciclos da educação básica. O documento alerta para a necessidade do cuidado com as transições entre todas as etapas da educação básica (educação infantil, anos iniciais e finais do ensino fundamental e ensino médio). O intuito é garantir na educação básica “a integração e a continuidade dos processos de aprendizagens das crianças, respeitando suas singularidades e as diferentes relações que elas estabelecem com os conhecimentos, assim como a natureza das mediações de cada etapa” (BRASIL, 2018, p.53).⁸

A BNCC se limita à educação básica, mas a LDB trata, ainda que modestamente, do ensino superior. Em seu art. 22, preconiza que “**a educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores**” (lei federal n. 9.394/1996). A LDB também explicita a ideia de continuidade dos estudos após o ensino médio, ao dizer que “os diplomas de cursos de educação profissional técnica de nível médio, quando registrados, terão validade nacional e habilitarão ao prosseguimento de estudos na educação superior” (BRASIL, 1996).

Se na educação básica o contexto de transições já apresenta desafios para a coordenação entre as etapas de ensino, a transição do nível médio para o superior é ainda mais complexa. No período de ensino obrigatório, é mais fácil prever a rede de origem e a rede de destino das transições – sendo o caminho mais comum o da rede municipal para a rede estadual dentro de uma mesma circunscrição geográfica onde reside o aluno. Já ao final do ensino médio, a imprevisibilidade é maior, visto que interessados se candidatam a cursos (carreiras) específicas, a oferta de vagas para o superior é distribuída por todo o território nacional e a migração com fins estudantis não é incomum. Estes aspectos da transição para o ensino superior fazem mais complexa a articulação entre os entes e redes.

Apesar de a BNCC ser enfática quanto à atenção que se deve dar para as transições e de a LDB explicitar que a educação básica deve capacitar os indivíduos para estudos posteriores, ambas deixam vaga a atribuição da responsabilidade pelas transições educacionais. Tal responsabilidade parece “flutuar” sobre os entes federados, sem constar expressamente do escopo de qualquer deles, ainda que as transições digam muito sobre as

⁸ Trata-se da terceira versão do documento da BNCC, que inclui a etapa do ensino médio.

desigualdades de oportunidade, principalmente na passagem dos finais da educação básica para o ensino superior.

Ou seja, nenhum ente é incumbido especificamente de fomentar a participação de seus estudantes em processos seletivos para o ensino superior. Cada rede de ensino médio decide sobre o investimento que empreenderá nessa direção. Logo, os estados, como principais ofertantes do ensino médio, podem ou não tomar para si a incumbência de apoiar a transição dos jovens ao ensino superior.

De uma certa perspectiva, a problemática aqui tratada poderia parecer trivial – afinal, não é razoável esperar que o aparato normativo preveja e delimite toda e qualquer responsabilidade que possa existir. Por outro lado, este é um problema relacionado ao tratamento das desigualdades existentes nas transições sequenciais entre os níveis de ensino no Brasil. Considerada a importância da transição ao ensino superior para a diminuição das desigualdades de oportunidade educacional, de trabalho e de renda, atenta-se aqui a um problema onde o federalismo compartimentalizado é um obstáculo crítico.

Nesse cenário, faz sentido refletirmos sobre a decisão de governos estaduais, principais provedores do ensino médio, que tomam (ou não) para si a responsabilidade oferecer apoio aos concluintes do ensino médio de suas redes, com o intuito de reduzir desigualdades de oportunidade educacional. Em esforço preliminar de pesquisa, analisamos todos os Planos Estaduais de Educação (PEE), o Plano de Educação do Distrito Federal e o Plano Nacional de Educação (PNE) vigentes em 2019 (quando se realizou este estudo), visando examinar se e como o tema da transição para o ensino superior ocorria nestes documentos⁹. As estratégias e metas encontradas são consideradas aqui como intenções declaradas de apoio aos estudantes do ensino médio para a continuidade de estudos ou de democratização do ensino superior. Portanto, não se trata de ações concretas sobre o tema.

⁹ O *corpus* consistiu nos documentos em PDF dos planos que estavam disponíveis nos sites dos respectivos governos (estaduais, distrital e nacional). Foi feita busca textual pelos termos Educação Superior; ENEM; Exame Nacional do Ensino Médio; Ensino Superior; IES; Processo de Seleção; Processos de Seleção; Processo Seletivo; Processos Seletivos; Sisu; Sistema de Seleção Unificada; Terciária; Terciário; Transição; Transições; Vestibular. Os 138 trechos encontrados nos planos são metas, diretrizes ou estratégias, que foram classificados em 6 focos (Figura A.1, do Apêndice). Para elevar a confiabilidade do procedimento (*intercoder reliability*), uma amostra de sete planos foi classificada por uma segunda pesquisadora; eventuais divergências foram discutidas, com posterior reclassificação de todos os planos, onde necessário.

O *corpus* foi categorizado em três focos de ação voltada para o ensino médio e três para o ensino superior (ver Figura A.1, no Apêndice). Os trechos voltados para o ensino médio são categorizados nos seguintes focos: considerar ENEM no monitoramento da educação básica; orientar e preparar para os processos seletivos; e ampliar participação no ENEM. Somente intenções de orientar e preparar para os processos seletivos não foram observadas no PNE, enquanto ocorrem nos planos estaduais de Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Roraima e Santa Catarina. O foco mais constante nos documentos é o de considerar ENEM no monitoramento da educação básica.

Os trechos voltados para o ensino superior são categorizados nos seguintes focos: expandir taxa líquida de matrícula (18 a 24 anos); superar processos seletivos isolados, via ampliação e consolidação ou uso do ENEM; apoiar acesso de grupos sub-representados ou historicamente desfavorecidos. Cinco aparições no PNE cobrem todos esses focos, superando a quantidade de observações anteriormente citadas sobre o ensino médio no mesmo plano (duas). Todos os estados apresentaram pelo menos uma diretriz focada no ensino superior.

Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Paraíba e Santa Catarina são as únicas cinco unidades federativas com pelo menos uma diretriz para cada foco tratado nesta pesquisa. Além disso, Ceará (com nove diretrizes), e Alagoas e Santa Catarina (com oito diretrizes cada) são também os estados com o maior número de manifestações de intenção de fomento à transição para o ensino superior (Tabela 1.1).

Tabela 2.1 - Diretrizes sobre transição para o ensino superior no PNE e PEEs, por foco

Plano	EM1	EM2	EM3	ES1	ES2	ES3	Total de diretrizes sobre transição para o ensino superior
	Considerar ENEM no monitoramento da educação básica	Orientar e preparar para processos seletivos	Ampliar participação no ENEM	Expandir taxa líquida de matrícula (18 a 24 anos)	Superar processos seletivos isolados, via ampliação, consolidação ou uso do ENEM	Apoiar acesso de grupos sub-representados ou historicamente desfavorecidos	
PNE	1	0	1	1	2	2	7
Acre	0	0	0	0	0	1	1
Amapá	1	1	1	1	2	2	8
Amazonas	1	0	0	1	0	1	3
Pará	1	0	0	1	2	2	6
Rondônia	0	0	0	1	0	1	2
Roraima	2	3	1	1	1	1	9
Tocantins	1	0	1	0	1	2	5
Total Norte	6	4	3	5	6	10	34
Alagoas	1	1	1	1	1	2	7
Bahia	1	0	1	1	1	0	4
Ceará	1	0	1	1	0	1	4
Maranhão	0	1	0	1	0	2	4
Paraíba	1	1	0	1	1	2	6
Pernambuco	0	0	0	1	0	1	2
Piauí	1	0	1	1	1	2	6
Rio Grande do Norte	1	1	1	1	1	2	7
Sergipe	1	0	1	1	1	1	5
Total Nordeste	7	4	6	9	6	13	45
Distrito Federal	0	0	0	1	0	2	3
Goiás	1	0	2	1	1	2	7
Mato Grosso	0	0	0	0	0	1	1
Mato Grosso do Sul	0	0	0	1	0	2	3
Total Centro Oeste	1	0	2	3	1	7	14
Paraná	0	0	0	1	1	2	4
Rio Grande do Sul	1	0	1	1	0	1	4
Santa Catarina	1	1	0	1	1	2	6
Total Sul	2	1	1	3	2	5	14
Espírito Santo	1	1	1	1	2	2	8
Minas Gerais	0	0	0	1	1	2	4
Rio De Janeiro	1	0	1	1	2	2	7
São Paulo	1	0	0	1	1	2	5
Total Sudeste	3	1	2	4	6	8	24
Total de diretrizes	20	10	15	25	23	45	138

Fonte: Elaboração própria, com base no PNE e PEEs.

O exame do PNE 2014 e dos PEEs permitiu-nos aferir a variação das metas e estratégias que ocorre entre estes entes federados, além de apontar casos a serem explorados em maior profundidade (entre eles, o Ceará). A esperada adaptação das diretrizes nacionais para o cenário local (BRASIL, 2014; LIMA, 2019) parece ter ocorrido no que tange à promoção da transição para o ensino superior. Em conjunto, a análise mostra evidência de indução – i.e., de que os PEEs tenderam a incorporar as diretrizes dessa natureza constantes no PNE. Porém, essa adesão ocorreu em menor número naquelas diretrizes mais demandantes, sobre universalizar a participação no ENEM e alterar os critérios considerados nos processos seletivos.

No capítulo seguinte apresentaremos o ECJCB, uma das ações de apoio à transição para o ensino superior destinada aos estudantes do ensino médio da rede estadual cearense. Esta é uma iniciativa alinhada com o PEE cearense (lei estadual n. 16.025, 30 de maio de 2016) e implementada antes mesmo da publicação desse plano, em 2012.

3 Capítulo segundo

Neste capítulo citamos brevemente os avanços da educação no Ceará nas últimas décadas, destacando os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e apresentamos o ECJCB como uma das políticas para o ensino médio no estado. Dados descritivos sobre a participação de estudantes concluintes no ENEM e de ingresso no ensino superior são discutidos, indicando aproximação em direção ao objetivo desejado pela política. Em seguida, colocamos as perguntas que norteiam esta dissertação, bem como a abordagem metodológica utilizada.

3.1 Educação no Ceará e o ECJCB

Os dados sobre educação no Ceará têm se destacado no país, pois desafiam a ideia de que escolas públicas, em localidades pobres e com baixo nível de desenvolvimento humano, não têm qualidade. O aumento do IDEB talvez seja a evidência mais significativa da trajetória de sucesso do estado cearense. Em 2005, o IDEB da rede estadual, que obedece a uma escala de 0 a 10, para 4º e 5º anos era de 3,2; em 2019, alcançou 6,5, situando-se acima do valor médio para o Brasil, 5,9. No mesmo período, para outras etapas, o IDEB cearense também teve avanços; em 2019, alcançou 4,7 e 4,2, nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, respectivamente, versus a média nacional de 4,9 e 4,2 (INEP, 2022).

São diversos os estudos sobre o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), iniciado em Sobral e expandido para o Ceará em 2007, quando a Seduc assumiu sua execução. Devido a seu sucesso, inspirou políticas similares no Ceará com o Mais PAIC (extensão das ações que eram destinadas às turmas de Educação Infantil, 1º e 2º ano do ensino fundamental até o 5º ano nas escolas públicas dos 184 municípios cearenses), e em nível nacional com o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC (CRUZ; FARAH; RIBEIRO, 2020; GUSMÃO; RIBEIRO, 2011; SUMIYA, 2015; KASMIRSKI; GUSMÃO; RIBEIRO, 2017; SUMIYA; ARAÚJO; SANO, 2017; SUMIYA; SANO, 2021). Já o ensino médio no Ceará tem recebido pouca atenção nas produções acadêmicas. O Estado do Ceará em 2020 tinha 362.470 matrículas de ensino médio, sendo 90% delas ofertadas em escolas da rede estadual (INEP, 2021a). Isto acontece em decorrência de um intenso movimento de municipalização do ensino fundamental acompanhado da estadualização das matrículas públicas do ensino médio ainda no final dos anos 1990 (NASPOLINI, 2001). As políticas do

Governo do Estado destinadas a esta etapa da educação afetam muitos jovens cearenses.

A escolha por ter o ECJCB como foco desta pesquisa se deu devido ao fato de ela ser a política mais explicitamente direcionada para a participação no ENEM. Outras políticas estaduais para o ensino médio que visam promover o acesso ao ensino superior também existem e se relacionam – sobrepondo-se ao ou fortalecendo o ECJCB. É o caso do Projeto Professor Diretor de Turma (PPDT), que existe desde 2008. Nela, os professores adotam uma turma para estabelecer uma relação mais próximas com os respectivos estudantes. Além de mediar a relação dos estudantes com outros segmentos da comunidade escolar, estão atentos ao desenvolvimento de uma formação integral dos educandos (SEDUC, 2022). Por vezes, este professor em questão exerce um papel de incentivar os alunos para dar continuidade aos estudos, ingressando no ensino superior (Entrevistado 12). Outro exemplo são as Escolas Profissionalizantes, cuja excelência acadêmica acaba por ser um fator de incentivo à inscrição no ENEM e ao ingresso no ensino superior (Entrevistado 1).

Vale ressaltar que esta dissertação não pretende avaliar o impacto do ECJCB. Se fosse o caso, tornar-se-ia necessário o exame minucioso dessas externalidades positivas ou negativas. A seguir, detemo-nos à apresentação do ECJCB, construída com base na dissertação de Pinto (2021), de materiais de circulação interna disponibilizados pela Seduc-CE e dos relatos dos entrevistados.

A ação¹⁰ ECJCB iniciou-se em 2012, com o objetivo principal de mobilizar e preparar os concluintes do ensino médio da rede de ensino estadual do Ceará para a participação no ENEM, visando o ingresso no ensino superior. Além das atividades pedagógicas diárias de preparação para o exame, ocorrem ações de diversas naturezas no decorrer do ano letivo. O projeto tem sete etapas: documentação, isenção da taxa, inscrição, motivação, preparação, #Enemvou2dias e ingresso no ensino superior (CEARÁ, 2021). Essas etapas (Quadro 2.1) são vivenciadas em todas as escolas de ensino médio da rede estadual para turmas do 3º ano do ensino regular, integral, profissionalizante e de jovens e adultos¹¹. As ações da política são bastante descentralizadas, uma vez que são implementadas predominantemente pelas escolas, pelas vinte Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes) e pelas três

¹⁰ No decorrer desta pesquisa foram encontrados diversos usos para caracterizar o ECJCB (e.g., ação, programa, projeto, política). Recentemente o ECJCB foi enquadrado legalmente como uma ação pertencente ao Programa Ceará Educa Mais, instituído pela Lei Estadual n. 17.572, de 2021.

¹¹ Em relatos de entrevistados, foi dito que houve a tentativa da Seduc de envolver os alunos também do 2º ano do ensino médio na política. O objetivo seria de oferecer aos jovens a oportunidade de participarem do exame como “treineiros”, adquirindo experiência na prova. Neste cenário, um outro resultado benéfico seria aproveitar os dados de desempenho dos participantes para diagnóstico.

Superintendências das Escolas Estaduais de Fortaleza (Sefors).

Quadro 3.1 - Descrição das etapas do ECJCB

Etapa	Período de ocorrência
1) Documentação	Início do ano letivo
2) Isenção	Período de solicitação de isenção do pagamento da inscrição do Enem
3) Inscrição	Período de inscrição do Enem
4) Motivação	Período letivo
5) Preparação	Período de preparação para as provas
6) #Enemvou2dias	Durante a aplicação das provas
7) Ingresso	Pós-realização das provas e divulgação dos resultados

Fonte: Elaboração própria baseada em Pinto (2021, p.58) e Ceará (2021).

Ao realizar a matrícula, o estudante já informa à escola se ele/ela dispõe de documentação pessoal. A sistematização dessas informações é levada às Credes e Sefors, que buscam garantir que cada estudante tenha os documentos necessários para a inscrição no ENEM. A Seduc mantém uma parceria com a Secretaria da Justiça e da Cidadania do Estado do Ceará (Sejus) para a expedição dos documentos faltantes. Este processo é conhecido como etapa da **documentação**, cujo objetivo é evitar que ausência de documento pessoal impossibilite a inscrição no ENEM de algum estudante da rede.

Seguindo o fluxo cronológico, a próxima etapa é a de **isenção**. Os estudantes concluintes de ensino médio em rede pública estadual ou aqueles que realizaram todo o ensino médio nesta rede podem solicitar a isenção da taxa de inscrição. Portanto, essa etapa do ECJCB trata de garantir que os que queiram, façam a solicitação em tempo hábil. Em seguida, tem a etapa de **inscrição** no ENEM, que costuma ocorrer no primeiro semestre do ano letivo. Nessas duas etapas, as escolas disponibilizam computadores com internet e professores para auxiliar os estudantes com os devidos protocolos. Esta é uma etapa crucial na política, visto que é neste momento que os funcionários da rede reúnem esforços para atingir a meta de 100% de participação dos seus alunos no exame.

Depois de realizadas as inscrições, ainda há outros desafios a serem encarados para que realmente os alunos participem dos dias de exame no final do segundo semestre. As etapas de **motivação** e preparação são as mais espalhadas no decorrer do ano. A etapa de motivar os jovens a participar do ENEM é frequentemente citada pelos entrevistados como sendo uma ação contínua, do dia a dia da escola. Mas há também uma palestra motivacional para marcar

esta etapa, que acontece geralmente no mês de agosto, no Dia do Estudante¹².

Para a etapa de **preparação**, há um catálogo de atividades sugeridas pela Seduc (apresentadas no Quadro 2.2), mas cada instância regional elabora seu plano de ação, que pode abranger itens deste catálogo ou acomodar iniciativas próprias da coordenadoria. Nos planos de ação de cada regional, algumas atividades são pontuais e outras ocorrem durante todo o ano.

Seguindo uma maneira mais tradicional de preparação, são oferecidas apostilas com provas anteriores do ENEM, aulões, reforço das quatro áreas de conhecimento¹³, práticas de redação, aplicação de simulados e ciclos de palestras. Outras ações têm caráter mais inovador, ao utilizar meios digitais ou maneiras incomuns de transmissão de conteúdo. São incentivados o uso de recursos oferecidos pela Seduc através de meios digitais: atividades no Portal Aluno On-line e em aplicativo para smartphone Quiz Enem.

Para incentivar o treino dos estudantes em redação, o #EnemChegoJuntoChegoa1000 oferece concursos com premiação e materiais estruturados aos estudantes, em parceria com a Fundação Demócrito Rocha. O Plantão Tira Dúvidas é um número de telefone para o qual se pode ligar gratuitamente, onde se fala diretamente com um professor ou monitor para tirar dúvidas sobre conteúdos. Por fim, há as ações de preparação que ocorrem fora do período letivo: #FDSCurtindoEnem, que são aulões preparatórios durante fins de semana, e #EnemNãoTiraFérias, quando as práticas de redação, aulões e reforço são oferecidas durante o período de férias.

¹² 11 de agosto, data comemorativa no Brasil.

¹³ As provas do ENEM são organizadas nas seguintes áreas de conhecimento: Linguagens, Códigos e suas Tecnologias; Matemática e suas Tecnologias; Ciências da Natureza e suas Tecnologias; e Ciências Humanas e suas Tecnologias.

Quadro 3.2 - Ações da etapa de preparação do ECJCB

Lista de ações da etapa de preparação do ECJCB
* Distribuição de apostilas com provas anteriores do Enem
* #EnemNãoTiraFérias
* Aulões
* Práticas de Redação
* Reforço das quatro áreas de conhecimento nas escolas polo
* Atividades no Portal Aluno On-line
* Incentivo de uso dos recursos oferecidos pelo MEC, Seduc-CE e Centro de Educação à Distância
* #FDScurtindoEnem
* #EnemChegoJuntoChegoa1000
* Aplicação de simulados
* Ciclos de palestras
* Quiz Enem
* Plantão tira dúvidas
* #EnemNaRede

Fonte: Adaptado de Pinto (2021 p.64).

Passadas as etapas pré-exame, chega a **#Enemvou2dias**. Basicamente, ela conta com todas as ações que visam proporcionar aos estudantes inscritos no ENEM sua participação nas provas, com as melhores condições possíveis. Para isso, a Seduc oferece transporte aos inscritos que precisam se deslocar de um município para outro e oferece vale-transporte para que os estudantes da capital possam utilizar transporte público até o local de prova. Além disso, na capital, coloca-se tendas de apoio em localidades estratégicas onde se distribui canetas, alimentação para lanche no decorrer da prova e informações gerais sobre os locais de prova. Quando o ENEM ocorria no sábado e domingo de um único fim de semana, a Seduc organizava também esquemas de hospedagem aos estudantes que precisavam sair de seu município para realizar a prova.

Enfim, chegada a etapa do **ingresso**, as escolas novamente disponibilizam computadores e apoio técnico para que os estudantes acessem o Sisu e possam escolher uma oferta entre as opções possíveis. Os estudantes também podem tirar dúvidas pelo telefone sobre o Sisu, Fies e Prouni (o mesmo número do Plantão Tira Dúvidas utilizado na etapa de preparação). Vale dizer que durante esta etapa, a escola produz dados sobre o ingresso de seus estudantes no ensino superior, que são registrados no Sistema Integrado de Gestão Escolar (Sige). A disponibilização dos computadores nesta etapa acaba facilitando a coleta desses dados junto aos estudantes, que voltam à escola para acessar o Sisu.

Apesar de não ser possível aferir relação causal entre o crescimento da participação de

alunos da rede estadual cearense no ENEM e o conjunto das ações do ECJCB, apresentamos a seguir dados que descrevem como esta participação aumentou nos últimos anos. Para chegar até eles, realizamos cálculos com base nas edições 2010 a 2020 da “Sinopse Estatística da Educação Básica” e da “Sinopse Estatística do ENEM”, publicadas anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Em alguns casos, o número de inscritos no ENEM autodeclarados concluintes do ensino médio (3ª e 4ª séries) é superior à coorte de concluintes do ensino médio na unidade federativa, conforme dados do Censo Escolar. Tais inconsistências são explicadas, pelo menos em parte, pelo fato de que a informação sobre ser concluinte do ensino médio, advinda do questionário preenchido no momento da inscrição para o ENEM, é autodeclaratória e não é verificada.

Ainda assim, os dados no Quadro 2.3 são evidência consistente com a hipótese de que o ECJCB tenha efetivamente “mudado o jogo” da transição para o ensino superior. Em 2010, o Ceará era a oitava unidade da federação com a maior proporção de concluintes da rede estadual de ensino médio inscritos no ENEM; em 2011, ficou na sexta colocação. De 2012 a 2017, o estado figurou entre as quatro primeiras posições; em 2018, 2019 e 2020 (último ano para o qual há dados disponíveis), ocupou a primeira posição.

Quadro 3.3 - Posição das unidades da federação quanto à proporção de concluintes do ensino médio na rede estadual ou distrital inscritos no ENEM em relação ao total de matriculados na última série do ensino médio (3ª ou 4ª séries) da respectiva rede

Posição	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1ª	ES	RO	CE	CE	CE						
2ª	RO	RO	RO	RO	CE	DF	DF	ES	ES	ES	RO
3ª	MS	DF	CE	CE	DF	CE	RO	CE	RO	RO	ES
4ª	RS	MS	DF	DF	RO	RO	CE	DF	DF	PB	GO
5ª	RR	RS	MS	MS	AP	AP	AP	AP	PE	DF	DF
6ª	DF	CE	RS	RS	MS	PB	MS	AC	GO	PE	PE
7ª	AM	RR	AC	RJ	RR	MS	MT	TO	TO	AP	SE
8ª	CE	AC	RJ	AP	PB	RR	TO	MS	SE	SE	AM
9ª	MT	MT	MT	RR	RS	RJ	PB	SE	AP	PI	PB
10ª	MG	TO	SE	MT	RJ	RS	SE	MT	PB	GO	TO

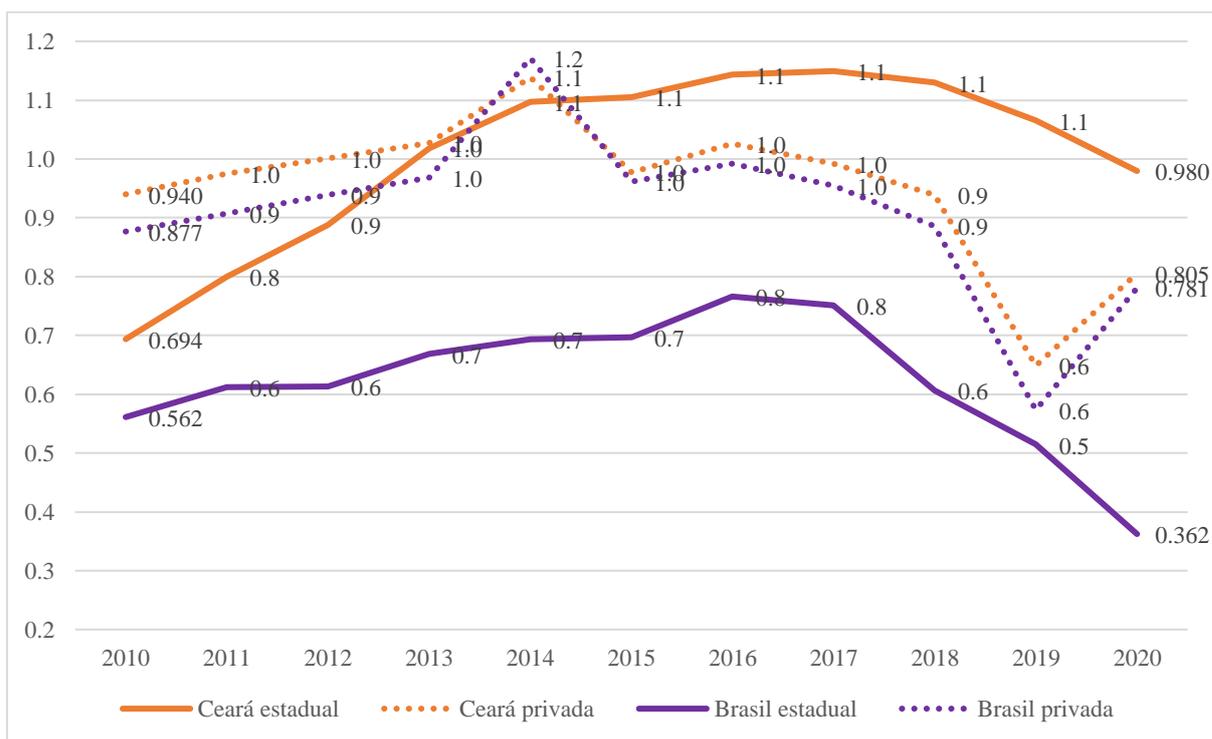
Nota: A primeira posição significa que a respectiva unidade da federação obteve a maior proporção de concluintes de sua rede inscritos no ENEM.

Fonte: Elaboração própria, com base nas edições 2010 a 2020 da “Sinopse Estatística da Educação Básica” e da “Sinopse Estatística do ENEM”.

Destacadamente, a partir de 2015 a proporção de concluintes da rede estadual cearense

inscritos no ENEM (Tabela A.1, do Apêndice) foi maior inclusive do que a proporção de inscritos entre concluintes das escolas privadas do estado. Esta situação continuou até o último ano analisado, 2020 (Figura 2.1). No cenário nacional, a participação dos estudantes de escolas privadas persistiu por todo o período em patamares mais altos que a dos estudantes de rede estadual. A proporção de concluintes de rede estadual no Brasil guarda proximidade com os resultados das macrorregiões entre 2010 e 2020 com exceção do Centro-Oeste, que apresenta participação mais elevada que a média nacional em todos os anos (Figura 2.2). Por sua vez, a participação de concluintes do ensino médio nas escolas estaduais do Ceará se sobressai enormemente em relação aos resultados regionais e nacionais.

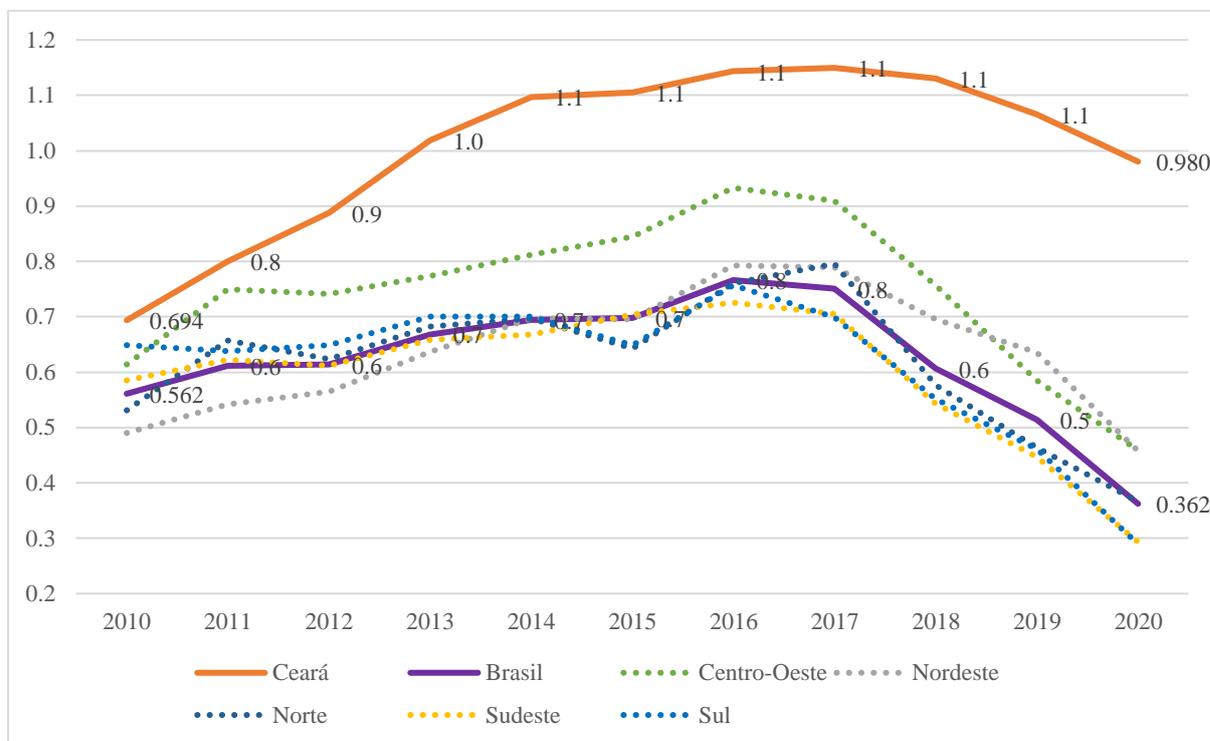
Figura 3.1 - Proporção de concluintes do ensino médio inscritos no ENEM em relação ao total de matriculados na última série do ensino médio (3ª ou 4ª séries), por dependência administrativa da escola



Nota: Em alguns casos, o número de inscritos no ENEM autodeclarados concluintes do ensino médio (3ª e 4ª séries) é superior à coorte de concluintes do ensino médio na unidade federativa, conforme dados do Censo Escolar. Tais inconsistências são explicadas, pelo menos em parte, pelo fato de que a informação sobre ser concluinte do ensino médio, advinda do questionário preenchido no momento da inscrição para o ENEM, é autodeclaratória e não é verificada.

Fonte: Elaboração própria, com base nas edições 2010 a 2020 da “Sinopse Estatística da Educação Básica” e da “Sinopse Estatística do ENEM”.

Figura 3.2 - Proporção de concluintes do ensino médio nas redes estaduais ou distrital inscritos no ENEM em relação ao total de matriculados na última série do ensino médio (3ª ou 4ª séries) das respectivas redes estaduais ou distrital, Brasil, macrorregiões e CE



Nota: Em alguns casos, o número de inscritos no ENEM autodeclarados concluintes do ensino médio (3ª e 4ª séries) é superior à coorte de concluintes do ensino médio na unidade federativa, conforme dados do Censo Escolar. Tais inconsistências são explicadas, pelo menos em parte, pelo fato de que a informação sobre ser concluinte do ensino médio, advinda do questionário preenchido no momento da inscrição para o ENEM, é autodeclaratória e não é verificada.

Fonte: Elaboração própria, com base nas edições 2010 a 2020 da “Sinopse Estatística da Educação Básica” e da “Sinopse Estatística do ENEM”.

Outra evidência consistência com a proposição de um impacto causal do ECJCB é que o número (assim como o percentual) de alunos da rede estadual cearense que ingressou na universidade em cada ano aumentou: em 2011, foram 4.787 (4,82% dos concluintes); em 2018, foram 20.207 (21,05% dos concluintes)¹⁴.

Diante do investimento da Seduc na transição para o ensino superior e da participação

¹⁴ Os dados sobre o número de ingressantes oriundos do ensino médio estadual cearense foram coletados das seguintes fontes eletrônicas: <https://www.ceara.gov.br/2014/04/14/educacao-no-ceara-e-destaque-em-rede-nacional-2/>; <https://www.ceara.gov.br/2019/03/28/partiuensinosuperior-ceara-bate-recorde-e-mais-de-20-mil-alunos-de-escolas-publicas-sao-aprovados-em-universidades/>.

destacada da rede cearense no ENEM, propomos as seguintes questões: **A. Quais foram os atores relevantes durante a gênese da política e como suas crenças se refletem no reconhecimento da baixa participação de estudantes da rede estadual no ENEM como um problema e na formulação da política? B. Quais foram os instrumentos de política pública utilizados para endereçar o problema? C. Como os instrumentos do ECJCB contribuem para sua efetividade?**

O propósito desta pesquisa é descrever a política do ECJCB à luz do ACF. Desta forma, nossos objetivos específicos são:

- 1) Identificar e descrever as crenças dos atores formuladores do ECJCB utilizando os níveis do sistema de crenças (SABATIER, 1998);
- 2) Verificar se existem e quais seriam os reflexos das crenças dos atores na formação de coalizões e no desenho do ECJCB;
- 3) Identificar e descrever os fatores externos ao subsistema que influenciaram o processo de criação do ECJCB;
- 4) Identificar e descrever os instrumentos de política pública utilizados pelo ECJCB de acordo com a tipologia de Hood (1983);
- 5) Explorar se e de que forma os instrumentos do ECJCB contribuem para a adesão de seu público-alvo e os faz alterar seu comportamento em direção aos objetivos da política (CAPANO; HOWLETT, 2021).

3.2 Abordagem Metodológica

Com o propósito de analisar a política cearense de apoio à transição de estudantes da rede estadual para o ensino superior, intitulada ECJCB, optamos por uma perspectiva analítica centrada na relação entre os atores, suas ideias e o desenho da política. O *Advocacy Coalition Framework* (ACF, modelo de coalizão de defesa, em nossa tradução do inglês) foi proposto no intuito de analisar políticas públicas como um processo admitindo variáveis em nível micro, meso e macro. De elementos referentes ao indivíduo, passando por elementos referentes aos agrupamentos de atores, regras administrativas e fatores regionais, nacionais e internacionais de contexto socioeconômico (SABATIER, 1998; SABATIER, WEIBLE, 2007; WEIBLE, SABATIER, MCQUEEN, 2009; WEIBLE et al., 2020).

Há também o interesse em aprofundar-se em um nível específico do processo de

política pública: a escolha dos instrumentos por meio dos quais a coalizão acredita viabilizar seus objetivos. Assim, o segundo capítulo empírico utiliza a literatura sobre desenho e instrumentos de políticas públicas (CAPANO; HOWLETT, 2021; HOOD, 1983; HOWLETT, 2000; 2009) para examinar os instrumentos utilizados no ECJCB. Foi feito também o esforço de elencar mecanismos causais potencialmente incidentes sobre o comportamento da burocracia e do público-alvo da política. Conscientes de não ser o caso de uma avaliação de impacto, utilizamos a abordagem mecanística (CAPANO; HOWLETT, 2021). Segundo essa interpretação, se os instrumentos encontrarem determinados pré-requisitos na burocracia e no público-alvo, os mecanismos causais serão ativados, resultando em mudança no comportamento desses grupos. No caso, buscamos explicar como se deu a adesão da burocracia ao ECJCB e a maior participação dos estudantes no ENEM.

Com esses objetivos propomos uma só abordagem metodológica para os dois aportes teóricos. Assim, após apresentar a trajetória metodológica utilizada, seguem-se dois capítulos, cada um abrangendo sua base teórica, seus resultados e análise.

Jenkins-Smith e Sabatier (2003) recomendam que a sistematização das crenças dos atores das coalizões seja realizada por meio de análise de documentos que expressem as ideias e valores destes sujeitos. São exemplos desses documentos notas taquigráficas de audiências públicas e propostas legislativas. Os autores chegaram a propor inclusive uma determinada codificação do corpus coletado. Além disso, para o ACF, a unidade de análise ideal para os estudos de *policy process* é o subsistema de políticas públicas (SABATIER, 1998). Neste trabalho não foi possível seguir estas recomendações metodológicas.

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

O contato da pesquisadora com a política se dá ainda antes de adentrar o ensino

superior. Em oportunidades anteriores de se relacionar pessoal e informalmente com alguns dos formuladores e implementadores da política, deu-se as primeiras conversas sobre o ECJCB. Esta proximidade facilitou a entrada na pesquisa, principalmente no que diz respeito a obtenção dos contatos (e-mail e, por vezes, celular) dos entrevistados. É necessário salientar que a pesquisadora se preocupou em manter distanciamento de caráter científico durante todas as fases da pesquisa.

Para dar início às entrevistas, contatamos os participantes tanto por e-mail quanto por aplicativo de mensagens. O e-mail foi predominantemente utilizado para o convite inicial de participação e disponibilização do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE, disponível no Apêndice), enquanto o aplicativo foi utilizado para os contatos posteriores até a realização da entrevista. Esta segunda via mais informal de diálogo foi preferência da maioria dos entrevistados, o que permitiu maior celeridade da comunicação.

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

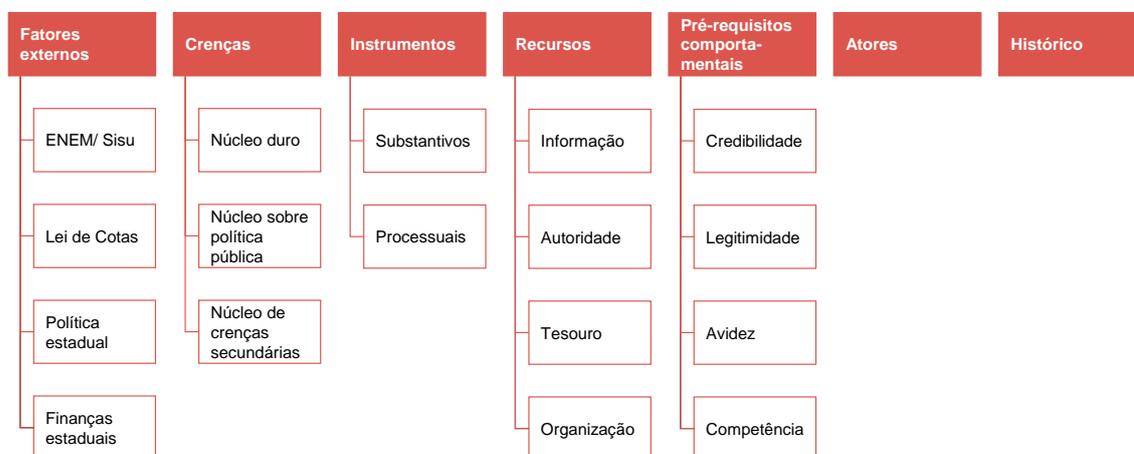
Desenvolvemos o roteiro para as entrevistas com base nas perguntas de pesquisa e no aporte teórico deste trabalho: conceitos do ACF, de instrumentos de política pública e de mecanismos; incorporamos também questões sobre o contexto de formulação e implementação do ECJCB e outras. O roteiro, disponível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

As entrevistas foram conduzidas pela própria pesquisadora, de maneira virtual, contando com a presença somente de cada entrevistado. O contato com os participantes se deu de maneira totalmente virtual, devido à situação da pandemia que temos vivenciado desde 2020 e que nos colocou em condição de isolamento social no período em que as entrevistas

aconteceram (abril de 2021 a fevereiro de 2022). O material foi registrado em vídeo e áudio, com consentimento dos participantes¹⁵, o que facilitou o manuseio dos dados posteriormente. Os encontros duraram em média uma hora e ocorreram em plataforma de videochamada, exceto uma entrevista que foi respondida via mensagens de áudio. Em virtude da pandemia, os TCLEs foram veiculados por formulários on-line (vide Apêndice).

A transcrição manual das entrevistas foi transportada para o programa *QDA Miner Lite Version* e posteriormente codificada de acordo com a árvore de código inicial mostrada na Figura 2.3. As principais categorias utilizadas são orientadas pela literatura de *policy process e policy design*, que serão especificadas nos capítulos três e quatro; são elas: fatores externos, sistema de crenças, instrumentos e recursos. Além destas, há algumas categorias puramente descritivas, cuja função é sistematizar fatos que não necessariamente influenciam o subsistema da política, mas dizem respeito ao contexto mais amplo da educação no estado (i.e., categorias “Histórico” e “Atores”, esta referente aos dados de identificação dos entrevistados).

Figura 3.3 - Árvore de código inicial para sistematização e análise do corpus das entrevistas



Fonte: Elaboração própria.

O reconhecimento de evidências é realizado sobretudo a partir da presença de um certo

¹⁵ No formulário do TCLE foram adicionadas perguntas sobre acesso dos participantes às opções de plataforma para a realização da entrevista e sobre a possibilidade de registrar as imagens e o áudio da chamada entrevista.

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

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

O projeto desta pesquisa, instruído com o roteiro das entrevistas, critérios de amostragem, termos de consentimento para a participação na pesquisa e protocolos de segurança, foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (Coep) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) em fevereiro de 2021, na forma do processo CAAE 39469120.0.0000.5149.

4 Capítulo terceiro

4.1 “ENEM, Chego Junto, Chego Bem!”: atores e ideias

O primeiro capítulo empírico desta dissertação apresenta os valores normativos fundamentais dos atores e suas percepções sobre qual é o problema a ser enfrentado, possíveis causas, soluções e direcionamentos para operacionalizá-las. Analisamos como este sistema de crenças encontra-se imprimido no ECJCB. Além de oferecer uma forma organizada de se apresentar as ideias dos atores, o ACF elenca outros elementos contextuais que podem influenciar um subsistema de política pública. Pesquisar contexto pode ser tarefa intrincada, correndo-se o risco de incluir uma quantidade vasta de elementos, sem especificação clara de como exatamente possam estar relacionados ao objeto de pesquisa. A proposta do ACF elenca tipos de fatores externos ao subsistema que poderiam afetá-lo, facilitando a identificação dos mesmos em um vasto universo de possibilidades que compõem o contexto de maneira geral.

A análise descritiva do ECJCB a partir do ACF afinal esclarece elementos do processo de política pública em questão. Além disso, traz evidências sobre os motivos pelos quais o governo do Ceará assumiu para si o papel de apoiador dos estudantes de sua rede de ensino na transição para o ensino superior.

O ENEM é central na alocação de vagas no ensino superior; junto do Sisu, reduz custos de participação em processos de seleção para ingresso em instituições de ensino superior públicas. O uso do exame como parâmetro a alocação de vagas é predominante nas Instituições de Ensino Superior (IES) públicas. Em 2019, 58% dos ingressantes de vagas novas presenciais nas IES públicas o fizeram por meio do ENEM (sendo 76% das vagas novas nas IES federais, a 27% nas IES estaduais e a 5,0% nas IES municipais). Nas IES privadas, são 31% dos ingressantes em vagas novas (INEP, 2021b).

Como discutido anteriormente, enquanto certas diferenças educacionais declinam, outras barreiras sociais ainda não foram superadas. Alunos concluintes do ensino médio das redes públicas estaduais, em geral, inscrevem-se muito menos no ENEM do que os de escolas privadas. Obstáculos encontrados pela parcela mais vulnerável da população assumem diversas formas, desde entraves logísticos até limitadores subjetivos. São exemplos: falta de documentação para a inscrição, falta de meios de locomoção até o local da prova,

desconhecimento dos conteúdos cobrados e baixo autoconceito acadêmico¹⁶.

A pauta da transição para o ensino superior não é diretamente promovida por normas de alcance nacional. No contexto do federalismo educacional brasileiro, as transições entre diferentes níveis educacionais são frequentemente transições entre redes de ensino. Tais passagens no percurso educacional são momentos delicados, que exigem, por um lado, iniciativa institucional para promover articulação entre origem e destino da transição; por outro, adaptação do indivíduo que as experimenta. Em particular, a responsabilidade por articular a transição para o ensino superior não está bem definida no nosso federalismo. Logo, os estados, como principais ofertantes do ensino médio, podem ou não tomar para si a incumbência de apoiar a transição dos jovens ao ensino superior.

Nesse sentido, o Ceará é um caso de destaque. Em 2012, instituiu o ECJCB e há evidência consistente de que ele tenha efetivamente “mudado o jogo” da transição para o ensino superior. A participação de estudantes da rede estadual cearense se sobressai entre a participação do mesmo público nas outras redes estaduais. Portanto, perguntamo-nos: **Quais foram os atores relevantes durante a gênese da política e como suas crenças se refletem no reconhecimento da baixa participação de estudantes da rede estadual no ENEM como um problema e na formulação da política?**

Aplicamos as categorias analíticas que o *Advocacy Coalition Framework* – ACF (SABATIER, 1998; SABATIER, WEIBLE, 2007; WEIBLE, SABATIER, MCQUEEN, 2009; WEIBLE et al., 2020) oferece para identificar e descrever os atores, seus valores normativos, suas percepções sobre o problema e possíveis soluções, suas ideias sobre a dimensão instrumental da política e fatores contextuais que influenciaram o processo de formulação do ECJCB.

4.2 O Advocacy Coalition Framework

O ACF foi criado por Sabatier e uma rede de pesquisadores na qual se destaca Jenkins-Smith (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015). O modelo tem sido largamente aplicado na análise de políticas públicas (WEIBLE et al., 2020). Ao propor este quadro conceitual, Sabatier

¹⁶ Autoconceito acadêmico refere-se ao sentimento do indivíduo quanto a sua capacidade para enfrentar os desafios educacionais – neste caso, da educação terciária.

(1998) coloca o subsistema de política pública como unidade de análise fundamental para os estudos de *policy process*. Ele pretendia compreender fatores que afetam o processo de políticas, envolvendo definição de problema, formulação, implementação e revisão de uma política dentro de um domínio específico, o subsistema (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Os subsistemas são espaços delimitados tanto na perspectiva funcional quanto territorial (SABATIER; WEIBLE, 2007), ou seja, pelo que se trata e em que local se trata. Eles podem se aninhar em outros subsistemas (SABATIER, 1998). Por exemplo, o subsistema de políticas sobre a poluição do ar pode estar abrangido pelo subsistema de políticas para o meio ambiente. Dentro de subsistemas, atores governamentais e não governamentais (e.g., grupos de interesse, pesquisadores, jornalistas) agem no intuito de influenciar a política em questão.

Eles buscam constantemente atingir seus objetivos, os quais são alinhados com suas crenças. No ACF, as crenças podem ser identificadas a partir de três níveis, de acordo com sua abrangência, o grau de suscetibilidade a mudanças e os tópicos que as compõem. O primeiro nível, o mais profundo, é o núcleo duro. As crenças aqui se manifestam como valores normativos fundamentais, que abrangem todos os subsistemas de política pública e, portanto, aplicam-se a qualquer tema. Neste nível é possível encontrar, por exemplo, crenças religiosas, sobre identidade sociocultural, ideologia, critérios básicos de justiça distributiva, papel do Estado e natureza do ser humano. Estas são ideias adquiridas ao longo do processo de socialização do indivíduo, portanto, dificilmente sofrerão alteração (SABATIER, 1998).

O nível intermediário de crenças, ou núcleo sobre políticas públicas, concerne também a posicionamentos normativos fundamentais, mas diferente do núcleo duro, abrange somente o subsistema de política pública em questão. Além das ideias normativas, neste nível encontra-se percepções empíricas sobre a causa e a magnitude do problema, suas possíveis soluções e sobre os objetivos gerais da política. Portanto, ele é o nível que se relaciona com o processo de reconhecimento de uma questão social como um problema sobre o qual se deve agir. É também a “cola” das coalizões, o principal distintivo de uma coalizão para outra (SABATIER, 1998). Sabatier e Weible (2007) consideram que é suficiente operacionalizar duas ou três crenças do núcleo sobre políticas públicas para identificar coalizões.

Por fim, o nível menos abstrato, chamado núcleo de crenças secundárias, refere-se às decisões instrumentais e aos passos necessários para implementar os aspectos centrais da política pública, definidos ao nível intermediário e ao núcleo duro das crenças. Em geral, diz respeito a uma parte do subsistema de política e é muito mais suscetível a mudanças do que os outros dois níveis (SABATIER, 1998).

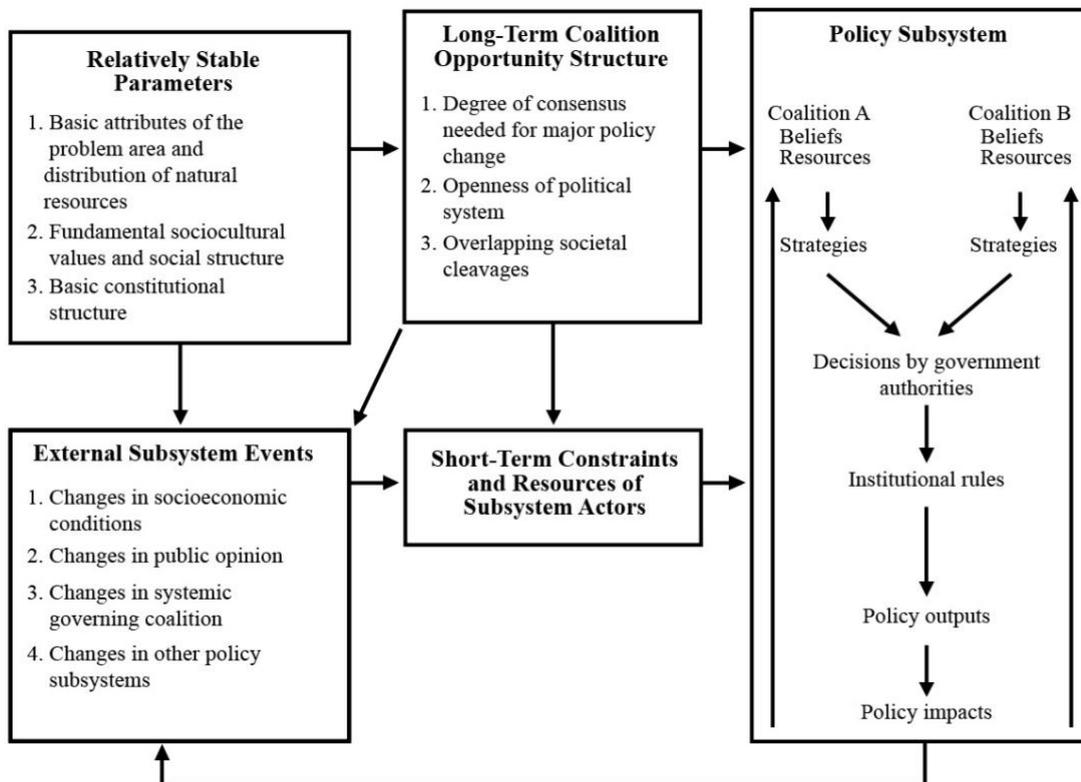
Os atores de um subsistema podem agir coordenadamente para defender interesses quando compartilham crenças, as do núcleo duro e, principalmente, as do núcleo sobre política pública, formando uma coalizão. Uma coalizão é constituída quando um grupo de atores, que podem provir de instituições variadas (e.g., governo, academia, mídia), compartilham um conjunto de crenças normativas e empíricas, agem coordenadamente por uma década ou mais, colocando em prática suas estratégias para alcançar seus objetivos com os recursos e limites que encontram (SABATIER, 1998). O número de atores em uma coalizão depende da intensidade do conflito sobre o tema em questão, bem como da incipiência ou longevidade do conflito. A tendência é que quando mais antiga e mais conflituosa for a questão, mais atores comporão as coalizões (WEIBLE et al., 2020).

Na busca de cada coalizão por refletir suas crenças em políticas públicas, naturalmente diferentes coalizões tendem a entrar em conflito. São seis os recursos das coalizões: autoridade legal para tomar decisões políticas; apoio da opinião pública; informações; tropas mobilizáveis¹⁷; recursos financeiros; e liderança habilidosa (torna a coalizão atrativa a possíveis futuros aliados) (SABATIER, WEIBLE, 2007).

A representação visual do ACF geralmente apresenta duas coalizões (A e B), como mostrado na Figura 3.1, porque é a situação mais frequente nos estudos que utilizam o *framework* (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009). Entretanto, esta configuração não esgota a quantidade e os tipos de coalizão que podem existir num subsistema em determinado período, como será explicado adiante.

¹⁷ Tradução literal do termo utilizado por Sabatier e Weible (2007), *mobilizable troops*. No texto de referência, as tropas mobilizáveis são membros de um público atento à coalizão, com a qual compartilha crenças, que se engajam e diversas atividades políticas como campanhas para levantar recursos. As tropas mobilizáveis são consideradas como um recurso de baixo custo (SABATIER; WEIBLE, 2007, p.203).

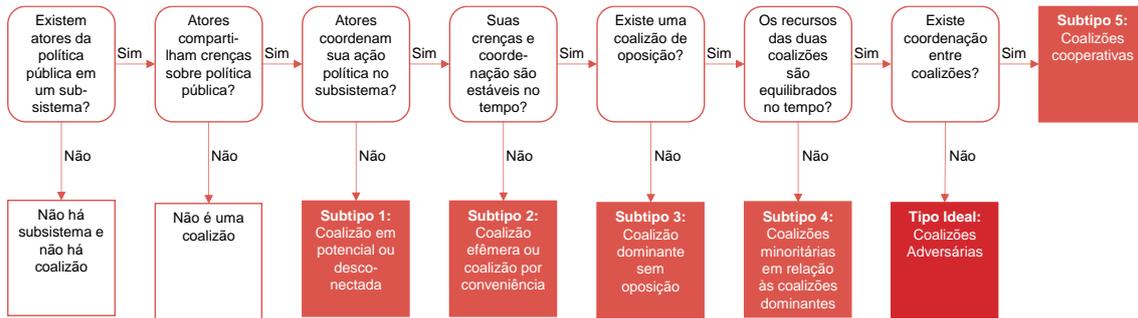
Figura 4.1 - Diagrama do *Advocacy Coalition Framework* (ACF)



Fonte: Jenkins-Smith et al. (2018, p 143).

Weible e colegas (2020) revisaram o ACF para incorporar lições aprendidas e aprimoramentos. Uma das adições importantes consiste em tipologia para classificar coalizões formadas dentro do subsistema (Figura 3.2). De acordo com Weible et al. (2020), a coalizão do tipo ideal teria cinco atributos, quais sejam: i) atores políticos; ii) com crenças compartilhadas sobre a política; iii) agindo coordenadamente; iv) comandando recursos dentro do subsistema; e v) gozando de estabilidade no decorrer do tempo. Quando algum dos atributos é inexistente ou instável, então pode ser que se trate de outro formato de coalizão – como coalizão desconectada e coalizão dominante sem oposição.

Figura 4.2 - Subtipos de coalizão



Fonte: Weible et al. (2020, p. 1068); tradução e adaptação da autora.

O primeiro subtipo – coalizão em potencial ou desconectada – ainda não é uma coalizão de fato. Caso os atores passem a coordenar suas ações, então eles podem conformar uma coalizão efêmera, ou coalizão por conveniência (subtipo 2). Somente se as crenças e as ações coordenadas forem estáveis ao longo do tempo, trata-se de uma coalizão de fato e podemos chamá-la de coalizão dominante sem oposição. Se houver oposição dentro do subsistema, esta deve ser investigada a fim de se verificar se constitui outra coalizão. Caso haja uma coalizão de oposição, então podemos denominá-las coalizão dominante e coalizão minoritária, podendo haver mais de uma destas. Ainda, se existe ação coordenada entre duas ou mais coalizões, então são coalizões cooperativas. Caso contrário, tem-se o tipo ideal ilustrado no diagrama clássico do ACF: coalizões adversárias. Portanto, o diagrama do ACF pode ser alterado de acordo com o número e o tipo de coalizões existentes (WEIBLE et al., 2020).

Tendo conceituado os subsistemas, os sistemas de crenças e as coalizões, é hora de falarmos sobre os fatores externos ao subsistema de política pública, pois estes também delineiam limites e oportunidades aos atores em curto ou longo prazo. Eles podem ser fatores mais estáveis, que provavelmente não sofrerão alterações no período de uma década (e.g., características do problema, valores socioculturais, distribuição de recursos naturais e aparato legal mais amplo) ou menos estáveis, havendo mais probabilidade de que sofram alterações dentro de uma década – e.g., eventos que mudam condições socioeconômicas, opinião pública, coalizão de governo e o impacto de outros subsistemas. O modelo traça uma série de 15 hipóteses que se debruçam sobre as coalizões de defesa e as crenças do núcleo de políticas públicas, sobre as mudanças nas políticas públicas e sobre o processo de aprendizado orientado a políticas públicas (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009) às quais não nos deteremos nesta pesquisa. O objetivo aqui não é testá-las e sim usar o modelo para informar a análise descritiva de uma política estadual no Ceará e a relação desta com as crenças de seus atores

formuladores e com fatores externos ao subsistema.

Os estudos que utilizam ACF têm buscado ferramentas para compreender formulação e mudanças de políticas públicas. Em pesquisa bibliográfica, Capelari, Araújo e Calmon (2015) encontraram dezenove trabalhos, entre dissertações e teses, publicados de 2000 a 2013, que utilizaram o modelo. Dentre as características predominantes do conjunto de obras encontradas, os autores destacam: são pesquisas voltadas à análise de políticas em nível nacional; frequentemente, nas áreas de meio ambiente e energia; tipicamente, aplicando métodos qualitativos de coleta de dados; não testam as hipóteses do modelo; identificam duas coalizões; e usam baixo rigor metodológico na delimitação de coalizões.

Dois características principais tornam incomum a dissertação aqui desenvolvida em relação ao perfil predominante caracterizado anteriormente: estuda uma política de educação, uma área ainda pouco analisada a partir do ACF; estuda uma política estadual, nível também ainda pouco explorado a partir do modelo analítico das coalizões de defesa. Diante disso, há duas dissertações (SIMIELLI, 2008; CARVALHO, 2019) e uma tese (SUMIYA, 2015) com as quais esta pesquisa dialoga mais diretamente.

Simielli (2008) faz um resgate histórico das lutas pela educação no Brasil durante o século XX, identificando duas principais linhas de defesa. A primeira linha, originada pelo movimento Pioneiros da Educação Nova, trouxe ao país a discussão da Escola Nova, que defendia a criação de um sistema único de educação pública, gratuita e de qualidade no Brasil, com princípios republicanos de igualdade de direitos.

Este movimento atuou desde a década de 1930 e influenciou posteriores iniciativas que fizeram oposição à segunda linha de defesa na educação, a da Igreja Católica, os privatistas. A discussão se dava principalmente no tocante à visão que cada frente de defesa tinha acerca do papel do Estado diante da educação – se este deveria ser o único ofertante ou se ofertaria serviços educacionais ao lado de instituições privadas. Outros pontos de divergência incluíam: gratuidade do ensino (se poderia haver alguma oferta privada paga); laicidade do ensino (se poderia haver alguma oferta de ensino confessional). Os conflitos se deram a partir destas questões, que seriam reeditadas durante todo o século, pautadas com mais ênfase nos momentos de Constituintes, referentes às Constituições de 1934, de 1937 e de 1946. O debate também se deu em torno da produção legislativa da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, cujo anteprojeto foi enviado em 1948, do Ministério da Educação e Saúde à Câmara Federal e debatido até 1961 quando foi promulgada a lei (SIMIELLI, 2008).

Apesar de duradoura, esta configuração de conflitos parece não ser mais predominante na área da educação. Atualmente, a pauta sobre escola pública de qualidade, que antes era uma

bandeira defendida apenas pelos escolanovistas, é pauta também do setor dos empresários. A autora localiza duas coalizões de defesa em conflito sobre a educação pública de qualidade, a coalizão do Todos Pela Educação (TPE), que tem como oposição a coalizão da Campanha Nacional do Direito à Educação. Simielli (2008) encontra uma forte diferença de valores entre as duas coalizões a respeito do meio para garantir a educação pública de qualidade. O TPE deixou bem clara a sua posição de focar no resultado do trabalho, sem se ater à discussão dos meios necessários para atingi-lo. Já a Campanha, que é composta por uma diversidade bem maior de atores, destacou a importância de um processo democrático de debate e da centralidade da mobilização das pessoas para o alcance destas metas.

Um segundo trabalho, Carvalho (2019), volta-se à análise do ensino médio no Brasil. O autor observa que desde a Proclamação da República até aqui há uma variação no que se propôs para este nível de ensino, oscilando entre formação para o ensino superior e formação para o mercado de trabalho. Na Era Vargas, o ensino médio foi regulamentado de forma a ter duas modalidades, o científico e o profissionalizante. O diploma profissionalizante não possibilitava o acesso ao ensino superior, que só poderia ser frequentado pelos diplomados em modalidade científica na educação básica. As classes privilegiadas concentraram-se neste tipo de formação, enquanto as classes populares começavam a acessar o ensino médio por meio somente do profissionalizante.

Durante a ditadura militar, o Estado priorizou enfaticamente o ensino médio profissionalizante, mas esta postura não surtiu os efeitos esperados. As escolas privadas continuavam a formar seus jovens privilegiados para o ingresso no ensino superior. Foi somente no período da redemocratização que o Brasil conheceu um panorama mais equitativo para a educação; apenas em 2009 com a Emenda Constitucional n. 59 (BRASIL, 2009), o ensino médio passou a ser uma etapa obrigatória da educação básica. Mas a confusão em torno da finalidade do ensino médio público persistiu (CARVALHO, 2019).

Dado o cenário histórico de disputas sobre o ensino médio no Brasil, o autor analisa o conflito entre coalizões no que tange à Reforma do Ensino Médio, promulgada pela lei federal n. 13.415/17. O estudo das coalizões nesta pesquisa coloca foco na identificação dos atores, suas estratégias de atuação e os recursos mobilizados. Foram encontradas duas coalizões: a Pró-reforma e a Antirreforma. Ambas concordavam que o ensino médio precisava melhorar indicadores de evasão e de aprendizado. Entretanto, as coalizões discordam sobre as causas das defasagens experimentadas neste nível de ensino e, por conseguinte, sobre as maneiras de solucioná-las (CARVALHO, 2019).

Estes dois trabalhos proporcionam o mapeamento de conflitos ideológicos sobre a

educação no Brasil. Especificamente em relação ao ensino médio, o principal conflito se dá em torno da finalidade do ensino médio público, se para uma formação propedêutica que se volte para o ensino superior, ou se para uma formação profissionalizante que se volte para o mercado de trabalho (CARVALHO, 2019).

O terceiro trabalho é a tese de Sumiya (2015), que se aproxima desta dissertação não só por estudar uma política com abrangência estadual, como também por estudar uma política de educação do governo estadual cearense. A autora utiliza o ACF para construir seu aporte teórico a fim de incrementar a descrição do processo de política pública do PAIC. Esta era uma política municipal, que obteve muito sucesso ao ser implementada durante o mandato de Cid Gomes como prefeito no município cearense de Sobral. Em 2007, Cid Gomes ascendeu ao governo estadual e levou consigo parte da equipe da gestão da educação que o acompanhava em Sobral, como será também abordado a seguir na pesquisa que se lê. Alguns destes atores compuseram a então coalizão de defesa do PAIC no estado e suas crenças naturalmente estão refletidas na política.

Como previsto pelo ACF, as crenças do núcleo duro transcendem os limites do subsistema de política pública (SABATIER, 1998). Deduz-se disso que é muito possível encontrar as crenças do núcleo duro da coalizão identificada por Sumiya (2015) no PAIC nos atores formuladores do ECJCB, foco dessa dissertação, visto que há uma repetição de atores na formulação de ambas as políticas.

4.3 Resultados e análise: crenças e fatores de contexto na formulação do ECJCB

Considerando que os subsistemas são espaços delimitados tanto na perspectiva funcional quanto territorial (SABATIER; WEIBLE, 2007), a política aqui estudada está localizada no subsistema de políticas públicas para o ensino médio do Ceará. Identificamos que a coalizão do ECJCB dispõe de atributos elencados por Weible e colegas (2020) para uma coalizão do tipo dominante: atores políticos; com crenças compartilhadas sobre a política; agindo coordenadamente; comandando recursos dentro do subsistema; gozando de estabilidade no decorrer do tempo; inexistência de coalizão de oposição. A seguir descrevemos o ECJCB sob a perspectiva do sistema de crenças compartilhado pelos atores em coalizão e dos fatores externos ao subsistema.

A partir da análise das entrevistas, observou-se que os atores entrevistados compartilham em grande medida um sistema de crenças, principalmente crenças ao nível da

política pública, e têm agido coordenadamente por mais de uma década, o que indica a constituição de uma coalizão (SABATIER, 1998). Os relatos também indicam a existência de outras divergências dentro da Seduc, entretanto, elas não foram acompanhadas de ação coordenada dos que divergiram, logo não foi encontrada uma coalizão de oposição. Então optamos por chamar a coalizão dominante sem oposição (WEIBLE et al., 2020) encontrada de coalizão do ECJCB.

O processo de formulação da política aqui analisada é influenciado pelo sistema de crenças dos atores da coalizão dominante. Além disso, fatores externos também afetam a formulação, na medida em que podem representar limitações ou oportunidades aos atores dentro do subsistema. No contexto nacional, ocorreram mudanças importantes no financiamento do ensino médio e uma série de políticas de democratização do acesso ao ensino superior. No contexto estadual, boa saúde fiscal, mudanças na coalizão de governo, e presença de atores com experiências de sucesso em gestão da educação compõem um cenário favorável para a criação do ECJCB.

4.3.1 Sistema de crenças

Apesar de ser possível identificar coalizões a partir de apenas duas ou três crenças do núcleo sobre política pública (WEIBLE; SABATIER, 2007), analisamos os três níveis do sistema de crenças, o que permite uma visão abrangente das ideias dos atores da coalizão. Assim, são abrangidos valores normativos fundamentais; percepções sobre o problema, sua magnitude, suas possíveis causas e soluções; bem como ideias sobre a operacionalização das políticas públicas. O Quadro 3.1 apresenta o sistema em níveis de crenças da coalizão dominante do ECJCB.

Quadro 4.1 - Sistema de crenças da coalizão dominante do ECJCB

Nível do sistema de crenças	Crença
Núcleo duro	* A educação é um direito de todos.
	* O ingresso no ensino superior é um marcador de ascensão social e aumenta a possibilidade de ascensão econômica.
	* O Estado deve apoiar e incentivar os jovens a entrar no ensino superior.
	* As redes de ensino em cada nível da federação devem ser vistas de maneira integrada.
<i>Preceitos normativos fundamentais</i>	
Núcleo de política pública	* A transição para o ensino superior deve ser um tema central nas escolas estaduais.
	* As escolas da rede estadual devem direcionar tantos esforços à transição para o ensino superior quanto as escolas privadas.
	* As escolas da rede estadual são capazes de preparar seus estudantes para a transição para o ensino superior.
	* Os estudantes da rede estadual são capazes de alcançar desempenho suficiente para ingressar no nível superior.
	* O jovem é autônomo e o sucesso de políticas para a juventude é condicionado pela adesão de seu público-alvo.
	<i>Preceitos empíricos</i>
Núcleo de crenças secundárias	* As altas taxas de evasão no ensino médio são causadas principalmente pela ambiguidade na finalidade desse nível de ensino.
	* O baixo autoconceito acadêmico leva à autoexclusão do ensino superior.
	* A baixa participação no ENEM pelos alunos de rede estadual se deve, em parte, a desigualdades sociais.
	* A política deve enfrentar problemas de natureza pedagógica (preparação dos alunos para o exame), logística (documentação, transporte, hospedagem, alimentação) e psicológica (motivação e autoconceito acadêmico).
* A rede estadual deve se engajar para inscrever no ENEM 100% dos estudantes concluintes do ensino médio.	

Fonte: Elaboração própria.

Sobre as crenças do núcleo duro, que transcendem o subsistema de políticas para o ensino médio no Ceará, não foram localizados conflitos. Os atores exprimem seus valores, afirmando que a educação é um direito de todos. Proveniente desta crença está o desejo de que os estudantes da rede pública de ensino recebam educação de qualidade a fim de gerar maior igualdade de oportunidades educacionais. Neste sentido, se faz necessário dar tratamento diferenciado aos estudantes da rede estadual, para que as condições na trajetória escolar deles não sejam tão distintas da de outros jovens mais abastados.

Cientes do cenário das desigualdades no ensino superior, os atores relacionam o ingresso nesta etapa com o acesso a um patamar mais alto do exercício da cidadania e ao alcance de melhores condições socioeconômicas. O Entrevistado 7, que no momento da fala exercia um cargo público na região onde nasceu, chega a associar o ingresso dos jovens de

escola pública no ensino superior com a promoção do desenvolvimento regional e de áreas rurais:

Eu acho que o valor principal [do ECJCB] era de acesso. Acesso do aluno da escola pública à universidade. Isso não tem preço. Pra mim, que sou filha de trabalhador rural e que consegui hoje chegar a ter doutorado, eu acho que era essa possibilidade de você dar a todos a igualdade de acesso pra ele permanecer na escola, pra ele ter... acreditar que pela educação é possível ter uma vida digna e colaborar pro desenvolvimento do lugar onde ele mora. (Entrevistado 7)

Ainda dentro do núcleo duro de crenças, os atores da coalizão do ECJCB manifestaram suas ideias sobre o papel do Estado na educação. Para eles, é papel do Estado apoiar o ingresso dos jovens no ensino superior, assim como incentivá-los nessa transição. Esta ideia ganha uma dimensão mais específica, pois se acredita que este é não só um papel do Estado (como uma entidade), mas também de cada um dos funcionários desta instituição. É comum observar nos relatos o comprometimento dos atores com o oferecimento do apoio aos estudantes em uma dimensão pessoal da ação. Vejamos o exemplo a seguir:

E eu lembro de uma situação na Crede, né, de eu estar na praça [no Dia E, dia de prova do ENEM], menino chegar atrasado, cinco minutos pra fechar o portão... porque eu só saía quando botava todos os meninos pra dentro das escolas pra fazer o ENEM. [...] Noutro momento, eu fui com o menino dentro do carro. “Meu filho, cê vai chegar pra fazer ENEM, nem que a gente voe”. Aí “Tia, tu vai?”. Eu disse “Vou. Porque você chegou até aqui, você não vai perder”. Então assim... a gente se envolvia mesmo, né. (Entrevistado 6)

Ao fim, os atores também acreditam que o indivíduo em seu percurso acadêmico deva ser considerado como estudante da educação de maneira geral e não como estudante de uma rede específica. Esta crença traz consigo uma possível explicação para a adoção da responsabilidade de apoio à transição para o ensino superior pelo governo estadual do Ceará. A visão da educação de uma maneira integrada aparece no trecho onde o entrevistado fala da promoção da articulação entre entes federativos a fim de potencializar políticas federais, como o ENEM:

Aí o que é que o ENEM, assim, como política do governo federal... E aí eu chamo atenção pra importância dessas, dessa articulação das esferas, das esferas federativas com políticas... assim, um faz a parte que lhe cabe e o outro aqui faz a parte que lhe cabe e você potencializa, né, uma política a favor da população. Dos jovens, no caso, né. (Entrevistado 8)

Essa visão é encontrada na política do PAIC (CRUZ; FARAH; RIBEIRO, 2020), no qual o governo estadual também assume a responsabilidade por um tema relacionado a níveis de ensino ofertados por outras redes. No PAIC, é realizada uma articulação com os municípios

cearenses com o propósito de melhorar a qualidade do ensino fundamental no estado.

No trecho a seguir, em que o entrevistado fala sobre o processo de municipalização da oferta do ensino fundamental, ele diz que, apesar da “entrega de aluno” para outra rede, o governo do Ceará estabeleceu uma relação de colaboração com os municípios:

Então de certa maneira, o estado do Ceará, ele não fez uma entrega de aluno pra uma rede. Ele manteve-se em parceira, não de matrícula, mas de apoio técnico, pedagógico, de formação. Então por isso que a gente busca construir no Ceará uma rede pública de qualidade. Não só um ensino médio de qualidade, só um ensino fundamental de qualidade. (Entrevistado 3)

O nível de crenças sobre a política pública (*policy core*) é composto por duas dimensões, a normativa e a empírica (SABATIER, 1998). A primeira delas diz respeito aos valores defendidos pelos atores da coalizão em relação ao tema do ECJCB. Já a dimensão empírica diz respeito às percepções sobre a baixa participação de seus estudantes no ENEM, suas possíveis causas e soluções.

No nível sobre a política pública, em sua dimensão normativa, os atores acreditam que o tema da transição para o ensino superior deve ser central na rede estadual. Dessa forma, pensam que as escolas devam agir ativamente para este fim e que essa passagem escolar seja uma possibilidade real para os estudantes de escolas públicas. Sobre este ponto, nem todos os entrevistados pensam da mesma forma. Um deles, apesar de enxergar o ingresso no ensino superior como um objetivo valoroso, e no ECJCB como uma externalidade positiva, defende que ao invés da transição, o foco nas escolas de ensino médio deva voltar-se aos objetivos a serem alcançados no próprio ensino médio. Para ele, o ECJCB tem como principal valor o fortalecimento do ensino médio e do vínculo do estudante com a escola, diminuindo a evasão, um problema crônico deste nível de ensino.

Por exemplo, eu não falo sobre transição como sendo uma preocupação do ECJCB. No meu vocabulário pessoalmente eu nunca dei força a isso. É como eu lhe disse, aprovação é ótimo, mobilizador também. [...] Então, eu não sei se isso é egoísmo, mas eu não penso em transição. Transição não era o fim, é um efeito legal que ele [ECJCB] provoca, mas não é um fim em si mesmo. Então você traz essa questão como... e eu acho que os estados não devem se preocupar mesmo com transição, ele deve se preocupar é com o ensino médio. E aproveitar todas as oportunidades que aparecem. E o ECJCB, pra gente, é uma baita oportunidade que apareceu de você fortalecer o ensino médio. (Entrevistado 2)

A existência desta discordância, sobre a centralidade do tema da transição para o ensino superior nas escolas estaduais de ensino médio, não indica a presença de outra coalizão, visto que não há ações coordenadas com outros atores no intuito de traduzir a visão dissidente em política pública. Ademais, o ator compartilha com a coalizão outras crenças ao nível da política

pública, o que representa “a cola” de uma coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Outra crença marcante compartilhada sobre o ECJCB é a de que o esforço realizado dentro desta política deva ocorrer na mesma medida em que as escolas privadas se esforçam para que seus estudantes ingressem no ensino superior. Neste sentido, alguns entrevistados expressam que a rede pública pode ter como referência a importância que as escolas privadas dão ao seu estudante conculinte, inclusive reproduzindo estratégias. É o que podemos observar nos trechos a seguir.

Do começo, ali... da inscrição, da isenção, até o Sisu, né. Então a ação do ECJCB só acaba quando acaba as chamadas do Sisu. A escola tá mobilizada pra orientar os alunos na inscrição, depois eu tô coletando quem entrou, quem não entrou, tô fazendo mídia também disso. Que era outra coisa, né... Algumas pessoas dizem “Ah vocês ficam agora fazendo mídia... parece escola particular.” E por que não? Por que que eu não vou dizer que o meu aluno passou e vou estampar na entrada da cidade o outdoor com o rosto de todos os alunos da escola pública? (Entrevistado 4)

E também chamar atenção pra isso, celebrar isso [a entrada de estudantes da rede estadual no ensino superior], porque... é... na escola particular, não é à toa que elas colocam *outdoors* mostrando seus alunos melhor classificados... ou se dizendo a melhor escola média da cidade ou do estado. E também não é à toa que as famílias das classes médias e altas celebram a entrada dos seus filhos na universidade. Então, a gente... eu diria assim... que a gente quis desenvolver para os meninos da escola pública, essa atitude de cuidado, de celebração, de atenção, que os outros têm das suas famílias e das suas escolas, né. (Entrevistado 1)

Ainda sobre as escolas, os atores da coalizão acreditam que as instituições de ensino da rede estadual são capazes de oferecer educação de qualidade, o que inclui a preparação dos estudantes para processos seletivos posteriores. Aliado a isso, creem que os estudantes da rede são capazes de competir com os de escola privada e ingressar no nível superior de ensino. A credibilidade dada à comunidade escolar – escola e estudantes – marca a esperança da coalizão no alcance de bons resultados para o ECJCB.

Há, por fim, a ideia de que os jovens têm um grau de autonomia tal que sua adesão seja condição *sine qua non* para o sucesso de qualquer iniciativa a eles direcionada. Pensando nisso, as escolhas das ações de campanha foram feitas com o intuito de usar uma linguagem atrativa para a juventude, como pôde ser observado na primeira sessão do segundo capítulo dessa dissertação.

As crenças empíricas sobre a política pública, por sua vez, concentram-se na percepção dos atores da coalizão sobre as possíveis causas do problema tratado pelo ECJCB: a baixa participação dos estudantes de escola pública no ENEM. A gestão da educação no estado iniciada em 2007 observou que havia alguns problemas crônicos de evasão na rede de ensino

estadual¹⁸. O Entrevistado 2 relaciona isso à histórica ambiguidade no que diz respeito à finalidade do ensino médio. Sem saber ao certo o propósito de seus esforços – se preparariam para a entrada no mercado de trabalho ou para a continuidade dos estudos – a comunidade escolar não tinha um objetivo comum a ser alcançado; de fato, a “falta de correlação entre [...] princípios e objetivos” do ensino médio é uma preocupação já documentada (LEBOURG; COUTRIM; SILVA, 2021, p. 95). Um certo grau de apatia dos funcionários da rede, que seria outra derivação dessa ambiguidade, também foi apontado nas entrevistas. Nos primeiros anos de gestão, foram realizadas tentativas sem sucesso de reestruturação desse nível de ensino, com a ambição de mobilizar a rede.

Outras causas que os atores relacionavam à baixa participação dos estudantes da rede pública no ENEM era a uma ideia que costumava ser expressa pelos próprios estudantes de eles não eram capazes de ingressar o ensino superior e de este não era um lugar para gente como eles. Logo, os atores da Seduc interpretam que este baixo autoconceito dos estudantes pode levar a não-inscrição deles no ENEM.

Condições características da origem social dos estudantes também exercem um papel dificultador da participação dos estudantes no exame. São exemplos: as faltas de acesso à internet e de recurso para locomover-se ao local das provas – que muitas vezes se trata de longa distância a ser percorrida. Até mesmo a falta de documentação pessoal chega a ser um obstáculo importante para a inscrição no ENEM de jovens de camadas populares.

Como relatado no histórico da política do ECJCB, a Seduc inicialmente não mensurava a participação de seus estudantes no ENEM. Quando começou a busca por estas informações, ainda de modo informal, foi uma surpresa a quantidade de estudantes da rede para os quais a falta de documentação (Cadastro de Pessoa Física – CPF e carteira de identidade) era um dos obstáculos primários à inscrição no ENEM. É o que podemos ver no trecho abaixo:

Primeira surpresa nossa, né, que no primeiro ano nos pegou assim meio de chapa, né, como se diz, foi a falta de documentação dos meninos. Os meninos não tinham CPF. Então a gente ainda correu atrás de... aí não podiam se inscrever, porque não tinham CPF. Então a gente começou a correr atrás disso. (Entrevistado 8)

Este acontecimento levou à compreensão da crença de que a causa da baixa participação no ENEM é composta, pelo menos em parte, pelas condições socioeconômicas

¹⁸ No Ceará, a taxa de evasão do ensino médio na rede estadual em 2007 era 16,4%; em 2018, foi 5,0% (BARBOSA, 2021). No Brasil como um todo, a evasão do ensino médio nas redes estaduais era 15,5% em 2007 e 10,9% em 2018 (INEP, 2022).

experimentadas pelo público-alvo do ECJCB. Por fim, os atores da coalizão acreditam que a política para enfrentar o problema encontrado deve considerar sua multidimensionalidade.

Assim como previsto no ACF, o núcleo duro é alvo de grande consenso, no núcleo sobre a política pode ser encontrado algum conflito, enquanto no nível de crenças secundárias é comum haver divergências nas ideias dos atores da coalizão. A meta de 100% de participação dos estudantes da rede estadual no ENEM inicialmente não era defendida por todos os atores. Entretanto, ajustes neste nível de crenças ocorreram e a maioria dos atores entende que as divergências sobre esta crença foram superadas.

A meta de 100% de participação sobreviveu a diferentes realidades no ECJCB e em cada uma delas enfrentou argumentos contrários. Não pudemos precisar em que anos, mas no início da política o incentivo à participação no ENEM foi direcionado não só às turmas de concluintes do ensino médio, como também às séries iniciais desta etapa de ensino (1º e 2º anos). Neste período, o principal argumento contra era que essa conformação da política quase triplicava a demanda por estrutura logística e os gastos. Por sua vez, o principal argumento a favor era que a participação de estudantes das primeiras turmas do ensino médio seria uma forma de treino e de avaliação diagnóstica, servindo tanto como informação para os participantes como para a Seduc. Mais uma vez, aqui aparece uma referência ao que ocorre na escola privada, onde os estudantes de ensino médio já iniciam esta etapa escolar interessados em aproveitar todas as oportunidades de preparação para o ENEM, e frequentemente participam do exame nos primeiros anos como “treineiros”.

Esta configuração do ECJCB não teve sucesso e a política prossegue com a mobilização enfática para as turmas concluintes. Neste desenho da política, a meta de 100% enfrentou outro argumento: de que seria um valor inalcançável e que, por isso mesmo, a meta não faria sentido. Entretanto, este argumento foi diluído no decorrer da implementação da política, a partir do entendimento de que esta seja uma meta simbólica relacionada ao núcleo duro do sistema de crenças da coalizão – especificamente, ao valor da equidade e da igualdade de direitos. Explicam os entrevistados:

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

Então é sempre esse desejo. Nenhum a menos. [...] Então essa coisa do nenhum a menos, também é outra coisa que gerou esse compromisso de que a gente não pode deixar ninguém de fora. A gente vai perder alguém, alguém não vai fazer o ENEM,

mas a priori, a logística, a energia, a vontade é não deixar ninguém de fora. Então... isso faz toda a diferença na mobilização. (Entrevistado 4)

Outra nuance dos posicionamentos sobre a meta concerne à posição de que a escola deva assumir uma postura insistente diante dos estudantes, a fim de que eles se inscrevam. Os argumentos contrários a esta visão aparecem justamente em trechos onde foram feitas defesas da insistência, de forma que um posicionamento a favor segue como revisão de um argumento contrário. Podemos enxergar este padrão comunicativo nas passagens abaixo, em que os entrevistados relatam uma reversão de sua opinião sobre a meta de 100%:

Eu diria que, no início, a principal discordância era a insistência dos 100%, né assim... E meio que um certo discurso inicialmente, até porque a gente vinha dessa cultura de indiferença em relação ao tema, de que se a gente precisaria mesmo estimular todo aluno a fazer a prova. Meio que deixar o aluno no livre arbítrio. Porque havia um grupo que defendia que não. Eu até, inicialmente, fazia parte do grupo que achava que não era nosso papel tá estressando a escola e o aluno pra se inscrever... [...] Mas depois eu fui convencido do contrário, né assim... (Entrevistado 4)

Assim, a ideia dominante é de que a escola deva insistir na inscrição da totalidade dos estudantes é direcionada apenas para as turmas de concluintes.

4.3.2 Fatores externos

Além dos elementos do interior do subsistema de políticas públicas, fatores externos a ele podem influenciar o processo de reconhecimento do problema, a identificação de alternativas de solução, a negociação das decisões e a (re)formulação da política. São exemplos de fatores externos mais estáveis: atributos básicos da área do problema; distribuição de recursos naturais; valores socioculturais fundamentais e estrutura social; estrutura constitucional básica. Outros menos estáveis são: eventos que mudam condições socioeconômicas; eventos que mudam a opinião pública; mudanças na coalizão de governo; e decisão política e impactos de outros subsistemas (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009). No arcabouço das coalizões de defesa, este segundo conjunto de fatores exógenos ao subsistema é um pré-requisito crítico para a mudança de aspectos centrais da política pública (SABATIER, 1998).

A partir da revisão de literatura e das falas dos entrevistados, identificamos os fatores externos ao subsistema de políticas para o ensino médio do Ceará. Apresentamos a seguir os eventos que reputamos importantes para o processo de elaboração e de implementação do ECJCB e como eles podem ter configurado alguma oportunidade ou restrição à política. Os fatores estão organizados por abrangência, sendo apresentados primeiro os de abrangência

nacional e em seguida os de abrangência estadual (Quadro 3.2).

Quadro 4.2 - Fatores externos ao subsistema

ABRANGÊNCIA NACIONAL			
Tipo de evento	Evento	Data ou Período	Efeito no subsistema do ensino médio
Mudança nas condições socioeconômicas	FUNDEB	2007	* Recursos federais foram direcionados para o ensino médio.
Resultado de outro subsistema	ENEM tornou-se teste de entrada para o ensino superior	2009	* A rede estadual voltou atenção para o ENEM (alto escalão e comunidade escolar).
	Lei de Cotas	2012	* A transição para o ensino superior por estudantes de escola pública ficou mais tangível.
	ENEM passou a ser aplicado em dois finais de semana	2017	* A demanda por apoio logístico no ECJCB quase dobrou.
ABRANGÊNCIA ESTADUAL			
Tipo de evento	Evento	Data ou Período	Efeito no subsistema do ensino médio
Mudança nas condições socioeconômicas	Boa saúde fiscal do estado do Ceará	2009-2015	* Melhores condições financeiras para realizar a política de educação no Estado.
Resultado de outro subsistema	Ascensão das Credes e seleção de coordenadores	2007	* Igualou-se o patamar dos coordenadores regionais com o dos coordenadores da Seduc-sede.
	UFC adotou o ENEM como parâmetro de ingresso	2010	* Direcionou atenção para o tema da transição para o ensino superior e motivou ações na rede pública para promover essa transição.
Novas coalizões de governo	Nova gestão estadual - Governo Cid Gomes	2007-2014	* Atores com experiência anterior na gestão da educação em Sobral se tornaram parte da Seduc.
			* Uma política de investimentos em novas escolas e escolas profissionalizantes.
	Governo Camilo Santana-Izolda Cela	2014-atual	* Deu-se continuidade à política de educação do governo anterior.

Fonte: Elaborado pela autora.

Iniciamos a análise pelos fatores externos de abrangência nacional. Até 2006, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) não contemplava o ensino médio, o que passou a ocorrer somente com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. A partir deste ano, a gestão do ensino médio começou a experimentar condições financeiras mais favoráveis. De 2007 a 2015, houve um crescimento de 285,2% dos recursos do Fundeb na rede estadual

do Ceará, que passou de quase meio bilhão para quase um bilhão e meio de reais (VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019).

Mas de toda maneira, as escolas estavam passando por um momento de melhor capacidade de financiamento público, tinha o FUNDEB, que começou em 2007 e foi crescendo, pela própria forma como ele foi criado... que ele foi crescendo significativamente, o valor do Fundeb, da complementação da União em 2008, em 2009... né... [...] Então, esses anos, de 2003... desculpa... de 2007 a 2012, foram os anos, de fato, em que houve financiamento para estruturar um ensino médio decente no Brasil, né... Tanto do ponto de vista de construção de escolas, como do ponto de vista de regulação de salário de professor, de redução de jornada de aulas de professor, a proporção de jornada de planejamento e jornada de aula, de material didático. Então, eu considero inclusive que a crítica que se faz aí na mídia ao insucesso do ensino médio brasileiro é uma crítica muito rasa, muito pouco profunda. Porque ela não se dá conta de que o ciclo de financiamento de um ensino médio de padrões mínimos de qualidade universal, ele começou em 2007, né... (Entrevistado 1)

Em 2009, o ENEM, que desde sua criação em 1998 até ali tinha somente o objetivo de avaliar o desempenho escolar dos estudantes ao término da educação básica, passou a ser utilizado como mecanismo de acesso à educação superior. Em seguida, no ano de 2010, o Sisu foi inaugurado, gerando uma diminuição dos custos de inscrição e de participação nos processos de seleção para o superior (NOGUEIRA et al., 2015). Estes eventos foram percebidos pela coalizão do ECJCB como geradores de uma oportunidade mais real de os estudantes da rede estadual concorrerem a uma vaga na educação superior¹⁹:

Então, quando vem o ENEM-Sisu, oferecendo a oportunidade de inscrições on-line e prova num lugar mais próximo da sua casa... mesmo quem tinha que viajar pra fazer uma prova... você imagina assim... um aluno que mora num pequeno município a 100km de distância de um pequeno polo regional, que por sua vez, as pessoas antes tinham que fazer prova no... unicamente no lugar onde tinha a universidade. Aí esse aluno, ao invés de viajar 200km pra fazer prova no local onde tinha universidade, passou a fazer... a viajar 50km pra fazer prova no seu polo regional... Então essas coisas criaram uma possibilidade real, que simplesmente não existia. (Entrevistado 1)

Os entrevistados colocam que mesmo antes do ECJCB, eles puderam observar reações não coordenadas de professores e diretores de escola com o intuito de incentivar seus estudantes a participarem do ENEM. O advento do ENEM-Sisu viria a aproximar os interesses dos diversos atores da comunidade escolar em um horizonte comum, o da possibilidade de

¹⁹ Os entrevistados frequentemente falaram do movimento de democratização de acesso ao ensino superior ocorrido nas últimas décadas; entretanto, pôde-se observar com muito mais frequência a referência ao ENEM, ao Sisu e à Lei de Cotas. Estas três iniciativas do governo federal certamente fazem parte de um conjunto maior de políticas que geraram esse movimento de democratização recente do ensino superior, no qual se incluem Programa de Financiamento Estudantil – Fies, iniciado em 1999, e o Programa Universidade Para Todos – Prouni, iniciado em 2004 (KARRUZ, 2018).

acesso ao ensino superior pelos estudantes de escola pública.

E a gente apenas perceb... e foi uma questão de percepção... o [Entrevistado 1] teve uma grande contribuição nisso... ter percebido... “Cara ó... tem um negócio aí...”. Porque sem a Secretaria ter feito nada, você começou a perceber por exemplo, os professores se propondo voluntariamente a ministrar aulas no final de semana para o ENEM... porque houve uma convergência... Vamos dizer assim, “opa o ENEM agora vai democratizar o acesso à universidade”. Havia uma ideia-força nisso. E o que a Secretaria fez foi “ó... o pessoal já sinalizou o que é que poderia ser essa liga [que reuniria a rede estadual de ensino em torno de um único objetivo], então vamos incentivá-la”. Então não foi uma coisa imposta, induzida necessariamente pela Seduc, sabe? Claro que a gente contribui muito, quando passou a legitimar que o ENEM era algo que poderia dar essa liga mesmo, né... E aí eu acho que criou essa força que é hoje. (Entrevistado 2)

Em 2012, passou a vigorar a reserva de vagas para estudantes oriundos da escola pública por meio da Lei de Cotas (lei federal n. 12.711, de 29 de agosto de 2012), aumentando as chances de entrada desta população no ensino superior. Portanto, a valorização do ensino médio por meio do financiamento público proveniente do Fundeb e o aumento das chances de entrada dos estudantes de escola pública no ensino superior (com o ENEM, o Sisu e a Lei de Cotas) impulsionaram os atores na formulação do ECJCB.

Depois de formuladas, as políticas continuaram a experimentar os impactos de fatores externos ao seu subsistema. No caso do ECJCB, os entrevistados destacaram como a aplicação do ENEM em dois finais de semana foi recebida pela Seduc. Devido à saliência do apoio logístico fornecido pela Seduc aos seus estudantes no dia da prova (transporte, hospedagem e alimentação), quando a aplicação deixa de acontecer em um só final de semana, para acontecer em dois, a demanda por este tipo de apoio praticamente dobra e ganha complexidade. Os atores receberam esta mudança com um certo desânimo, pois entendiam que a mobilização da rede em relação à aplicação da prova seria diluída. No cenário antigo, o final de semana único era o ápice do ECJCB.

Outro ponto que a gente teve que se adaptar: antigamente o ENEM era um final de semana, era só sábado e domingo. Era melhor, né... Às vezes até alunos de outras cidades dormiam numa escola pra no outro dia fazer. Então quando passou a ser dois domingos, então isso já gerou uma demanda, já gerou uma necessidade de a gente rever os processos, tá entendendo? Então de acordo com o andar da política nacional do ENEM, altera também nossas práticas. (Entrevistado 3)

Em 2007, quando Cid Gomes iniciava seu mandato como governador, chamou para a pasta da educação dois atores que participaram da reforma ocorrida entre 2001 e 2004 no município de Sobral (onde fora prefeito de 1997 a 2005), reforma essa reputada bem-sucedida

nos resultados de alfabetização. A migração desses atores, Izolda Cela²⁰ e Maurício Holanda Maia²¹, é um fator importante na trajetória da educação do Ceará, pois trouxeram uma perspectiva educacional para a gestão fortemente centrada em políticas de avaliação e de premiação a escolas de destaque (SUMIYA, 2015; VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019). Além de Cela e Maia, pelo menos duas ex-diretoras de escolas de Sobral assumiram coordenadorias na Seduc. Esta passagem de atores importantes na política de educação de Sobral para o governo estadual do Ceará propiciou uma certa difusão de princípios e estratégias, observada nesta e em outras pesquisas (SUMIYA, 2015; VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019; SEGATTO; LIMA-SILVA; SILVA, 2021).

Portanto, não se trata apenas da oportunidade aberta pela mudança de coalizão governamental, mas também da mudança de equipe da Seduc, tendo como líderes atores com uma experiência bem-sucedida no contexto sobralense. Esta difusão vertical (do nível municipal para o nível estadual) ocorrida através dos atores implicou a implementação do PAIC em nível estadual (SEGATTO; LIMA-SILVA; SILVA, 2021). É possível observar o impacto que tal vivência anterior exerce sobre o ECJCB, à medida que estes atores transportam suas crenças do núcleo duro de um contexto para o outro – afinal, este nível de crenças perpassa todos os subsistemas de políticas públicas (SABATIER, 1998).

De fato, os seguintes valores normativos, encontrados na coalizão ECJCB, também foram identificados por Sumiya (2015) na coalizão do PAIC: defesa da educação básica de qualidade como fator essencial para a democracia e uma sociedade mais justa; e princípios como a igualdade e a busca pela equidade, sendo direito de toda criança aprender, independente da sua origem social e da classe econômica da qual faz parte. Além de semelhança no núcleo duro de crenças, algumas ideias sobre a política do PAIC também aparecem no sistema de crenças da coalizão do ECJCB. É o caso do exercício do regime de colaboração, do estabelecimento de parcerias, da valorização dos profissionais da educação, e do uso de metas e indicadores para monitoramento e acompanhamento²². A autora indica ainda que são poucas as divergências encontradas na coalizão, não levando à sua ruptura (SUMIYA, 2015), o que também é o caso da coalizão aqui identificada.

²⁰ Foi Secretária de Educação do Ceará de 2007 a 2014. Vice-governadora de 2015 a 2022. É a atual governadora do estado; assumiu o cargo em 2022, após a renúncia de Camilo Santana (Partido dos Trabalhadores – PT). É filiada ao Partido Democrático Trabalhista – PDT.

²¹ Secretário Adjunto de Educação do Ceará de 2007 a 2014. Secretário de Educação do Ceará de 2014 a 2016.

²² Estes são alguns instrumentos utilizados pelo ECJCB, que serão analisados detalhadamente no próximo Capítulo quarto.

Além dos valores normativos fundamentais trazidos por esses atores de um contexto para outro, é possível identificar também semelhanças de outras naturezas entre as políticas, fortalecendo a ideia de que a presença destes atores tem sido determinante na elaboração das políticas estaduais no Ceará. É o caso da polêmica meta do ECJCB de 100% de participação de estudantes no ENEM, que encontra paralelo na meta de 100% de estudantes alfabetizados na idade certa no PAIC. Assim como “o PAIC despertou nos gestores e profissionais da educação a crença de que é possível alfabetizar as crianças na idade certa, independentemente de sua condição social” (SUMIYA, 2015, p. 204), o ECJCB despertou nos gestores e professores a ideia de que é possível aumentar o número de estudantes da escola pública que ingressa no ensino superior. Este posicionamento esperançoso e confiante perante a meta da política é encontrado nos dois contextos.

A semelhança no sistema de crenças e nas estratégias entre as políticas estaduais cearenses para alfabetização e para a transição para o ensino superior é reconhecida pelos próprios atores ouvidos. O Entrevistado 4 estabelece explicitamente a comparação no trecho: “E quando a gente lançou isso [a proposta do ECJCB] pra rede, eu digo que foi quase “o PAIC do ensino médio”.

Na sequência, o Entrevistado 4 fala da cooperação com os municípios, peça fundamental do PAIC e que foi acionada também como recurso do ECJCB²³. Além disso, o ator associa ao ECJCB um efeito parecido com o que ele atribui ao PAIC, de mobilização da comunidade escolar, indo além do limite das escolas:

E outra coisa que é muito legal na política também, é fruto dessa cooperação que se fortaleceu com o PAIC, é que também o ECJCB num é só uma política da rede estadual. A gente tem uma forte cooperação com os municípios. Por isso que eu digo que, de alguma forma, é o PAIC nesse sentido. Porque o PAIC tem um pouco disso, né... É uma coisa que mexe com a cidade, que no dia da prova é todo mundo ali de verde... então você criou um movimento que extrapola o muro da escola. Eu acho que o ECJCB conseguiu fazer isso. Na hora que a gente começou a... as pessoas... a ver que “meu filho pode entrar na universidade”, “É o filho da fulana que tá entrando na universidade, o meu também pode”, né... (Entrevistado 4)

O Entrevistado 4 volta a traçar paralelos entre as duas políticas quando diz que a ideia por trás da meta de 100% de participação no ENEM também estava presente na meta de

²³ Trata-se do apoio que os municípios dão ao oferecerem automóveis para o transporte dos estudantes inscritos no ENEM nos dias de prova.

alfabetização do PAIC em Sobral:

Então é sempre esse desejo. Nenhum a menos. Eu lembro muito... e aí também, pra não esquecer um personagem vital nessa trajetória, que é [nome do Entrevistado 8], que dizia muito né... quando era com o PAIC, quando a gente estabelecia as metas “Mas a gente vai dizer que é 100% de aluno alfabetizado?”. Aí [nome do Entrevistado 8] disse assim “[nome do Entrevistado 4], você assistiu o filme Anjo Mau?”. Disse “Assisti”. [Entrevistado 8 responde] “Você lembra daquela cena, né, que o personagem tá segurando o filho e outra criança e ele tem que soltar a mão de um? Como é que a gente solta a mão de quem a gente ama, né?”. Então assim, como é que eu digo que eu vou deixar alguém sem ser alfabetizado? (Entrevistado 4)

Uma das principais políticas do governo Cid Gomes para a educação logo no primeiro mandato, em 2008, foi o investimento na criação de escolas profissionalizantes. A proposta dessas escolas é integrar o ensino médio à formação profissional de nível técnico, de forma que os estudantes se qualifiquem para o mercado de trabalho ao mesmo tempo em que se habilitam a concorrer a uma vaga na universidade (SEDUC, 2018b). Como dito na seção que apresenta as iniciativas estaduais do subsistema de políticas para o ensino médio no Ceará, esta política, apesar de não ter um foco direto no ensino superior, faz apelo à transição para este nível de ensino. Os entrevistados apontam que a excelência acadêmica encontrada nas escolas profissionalizantes da rede estadual acaba por incentivar seus respectivos estudantes a prestarem o ENEM para dar continuidade aos estudos.

Tem um outro elemento muito forte, que eu acho inclusive que precisa ser avaliado para dar a justa medida da política do Ceará, foi a criação das escolas profissionais em tempo integral. Porque elas cumprem uma dupla função. Ao mesmo tempo que elas tão produzindo técnicos pra algumas áreas com muita carência de nível técnico [...] têm um apelo muito forte no sentido de excelência acadêmica. Eu diria até que uma parte considerável dos jovens as procuram, não por causa da profissão, mas por causa da excelência acadêmica. (Entrevistado 1)

Já em 2007, a nova gestão estadual implementou uma mudança na estrutura da Secretaria. As Credes ascenderam ao mesmo patamar das coordenadorias da Seduc-sede, que ficavam logo abaixo do secretariado da pasta. Neste mesmo ano foi aberto um processo de seleção de novos coordenadores para as Credes, que contou com uma prova objetiva e momentos de formação. De acordo com um entrevistado do alto escalão, os coordenadores de Crede eram atores estratégicos de desenvolvimento da política de educação no estado. Alguns dos coordenadores entrevistados afirmaram que, com esta nova configuração, eles passaram de executores da política para também formuladores das políticas implementadas no Ceará.

Há um modelo de gestão, inclusive, da estrutura da secretaria, que traz também essa diferença. Até 2006, a gente tinha uma estrutura hierárquica, né: coordenador da Crede não passava do térreo da secretaria. Eu estou falando fisicamente. A estrutura de 2007, né, no regulamento, passou a ser horizontalizado. Ou seja, coordenador que

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

Em termos financeiros, se o Fundeb propiciou boas condições de financiamento público federal ao ensino médio em âmbito nacional, no âmbito estadual o Ceará contou com boa saúde fiscal entre 2009 e 2015 (MANOEL; RANCIARO NETO; MONTEIRO NETO, 2016), o que contribuiu para a melhoria na capacidade de investimento com recursos do tesouro estadual (VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019).

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

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

4.4 Considerações do capítulo

Este capítulo dedicou-se a endereçar a primeira pergunta desta dissertação, para isso, identificamos e descrevemos as crenças dos atores formuladores do ECJCB. Percebeu-se que dentro do subsistema de políticas públicas para o ensino médio no Ceará há somente uma coalizão de defesa dominante, que compartilha em grande medida valores normativos, ideias de causalidade e solução do problema e sobre a operacionalização da política pública. A ação coordenada destes atores no decorrer de uma década é evidência de que eles conformam uma coalizão de defesa (SABATIER, 1998). Não se verificou a formação de nenhum outro agrupamento que se diferenciasse, como coalizão, em relação àquela primeira. Isto indica que se trata de uma coalizão dominante sem oposição (WEIBLE et al., 2020).

A quantidade de atores dentro de uma coalizão depende de quão conflituosa é a área de políticas públicas e há quanto tempo persiste o conflito (WEIBLE et al., 2020). O tema da

transição do ensino médio para o superior também não é tradicionalmente foco da opinião pública. No caso da educação, e ainda mais do ensino médio público, não se trata de conflitos intensos, duradouros e populares. O achado de uma coalizão composta por poucos atores e do governo endossam essas afirmações.

Verificamos também os reflexos do sistema de crenças no desenho do ECJCB. É possível concluir também que as crenças dos atores se relacionam com a formulação do ECJCB, no reconhecimento das oportunidades de ação, na percepção do problema, na decisão de tomar para si a responsabilidade de apoiar a transição para o ensino superior, e no desenho da política.

No núcleo duro, os princípios da igualdade de oportunidades, da visão da educação como um direito de todos, a crença no retorno socioeconômico positivo do ensino superior e que este nível da educação deve ser democratizado, conformaram a percepção da questão social de desigualdade de oportunidades entre estudantes da rede estadual e estudantes de classes sociais mais abastadas. As outras crenças deste nível do sistema refletem-se na atitude do governo estadual cearense de tomar para si a responsabilidade de tratar da questão identificada. A primeira delas é a visão de que as redes de ensino municipal, estadual e federal devem ser vistas de maneira integrada. Ou seja, o governo estadual deve enxergar o estudante não como responsabilidade exclusiva de um ente ou outro, mas sim de todos. Derivada da primeira, a segunda é a crença de que é papel do Estado apoiar estudantes na transição para o ensino superior. Esses dois princípios fundamentais que a coalizão compartilha levou ao entendimento de que o governo estadual, na figura da Seduc, poderia agir sobre o cenário de desigualdade, assumindo o papel de apoiador dos estudantes da rede estadual de ensino médio cearense, sendo este.

Saindo de uma dimensão geral, referente ao núcleo duro de crenças, para a dimensão da política pública, a coalizão parte da crença na qualidade das escolas públicas e na capacidade dos estudantes de realizarem a passagem para o ensino superior. Acreditando nisso, são defendidas pela coalizão as ideias de que este tema deveria ser central também dentro das escolas da rede estadual. Em virtude disso, que elas deveriam se esforçar tanto quanto as escolas particulares na preparação de seus estudantes para o ENEM e que deveriam incentivá-los a fazer o exame. O paralelo comparativo com a realidade vivida em escolas privadas foi frequente nos depoimentos.

O problema ganhou traços mais bem definidos com as crenças de que a participação dos estudantes da rede estadual no ENEM dependia de condições geográficas e socioeconômicas, bem como do conceito acadêmico que o estudante tem de si. Estas crenças,

junto à ideia de que para ter sucesso em uma política é expressamente necessária a adesão dos jovens a essa política, direcionaram a Seduc a desenhar uma iniciativa de apoio com ações atrativas ao público-alvo.

Ao nível instrumental do sistema de crenças estão as percepções sobre as maneiras de operacionalização dos objetivos da coalizão. Nesta dimensão, predomina a meta de 100% dos concluintes da rede participarem do ENEM. Pudemos observar que este foi o principal alvo de resistências dentro do sistema de crenças. Identificamos também algumas nuances em torno dessa crença, as quais geraram discordâncias nos anos iniciais: a ideia de que a escola deveria assumir uma postura ativa e insistente em relação aos estudantes, principalmente em relação à inscrição dos estudantes no exame; e a aplicação da meta somente para a terceira série do ensino médio.

O tema da transição para o ensino superior no governo estadual cearense encontra espaço na Seduc, na coalizão dominante do ECJCB e é impulsionado por fatores externos ao subsistema de políticas de ensino médio no Ceará, os quais configuraram uma oportunidade para que a coalizão traduzisse suas crenças em política pública.

O conjunto de políticas federais de democratização do acesso ao ensino superior trouxe à tona este assunto em nível nacional. O ENEM e a Lei de Cotas aumentaram as chances que estudantes de ensino médio de escolas públicas pudessem dar continuidade aos estudos. A adesão dessas políticas federais pela UFC também deu saliência ao tema no estado, principalmente junto aos gestores da Secretaria que utilizaram estes fatos para incentivar os funcionários das escolas a aderirem ao ECJCB.

O governo estadual vivia situação fiscal favorável e o ensino médio passava a receber financiamento via Fundeb, dando à Seduc boas condições de oferta deste nível de ensino. Além disso, a gestão iniciada no primeiro mandato do governador Cid Gomes, em 2007, trouxe atores que vivenciaram a reforma recém ocorrida no município de Sobral. A experiência prévia e as crenças desses atores importaram no processo de formulação do ECJCB.

Finalmente, é interessante notar a disposição que o governo estadual do Ceará tem tido em desafiar o federalismo compartimentalizado, onde as políticas de cada ente governamental ficam estanques em si, sem coordenação entre os diversos níveis da federação. Entretanto, o estado do Ceará aproveita-se de discricionariedade para oferecer apoio a seus estudantes e egressos da rede de ensino médio estadual a fim de incentivar a transição para o ensino superior. Tendência semelhante pode ser observada na implementação do PAIC, em que o estado se preocupa com uma etapa de ensino público operada majoritariamente pelos municípios.

Admitidamente, esta pesquisa está limitada ao estudo não de um subsistema inteiro, mas de um programa específico dentro do subsistema de políticas para o ensino médio no Ceará. Abranger todo o sistema, como a melhor unidade de análise para o processo de política pública (SABATIER, 1998), demanda uma dedicação que não foi possível oferecer no momento, diante da escolha de enfatizar o sistema de crenças dos atores formuladores e como ele se relaciona com o ECJCB.

Devido às possibilidades instigantes de pesquisa na área de políticas públicas desde a perspectiva do ACF e de políticas educacionais, a agenda futura inclui diversos caminhos a trilhar. Um deles é investigar se existe um padrão no número de coalizões existentes por área de política e por abrangência da política. Como dito anteriormente, o mais comum tem sido encontrar duas coalizões; entretanto, já existe uma proposta de tipologia das coalizões que envolve outras possibilidades de configuração (WEIBLE et al., 2020), como a encontrada nesta pesquisa, de uma coalizão dominante sem oposição. O palpite, ainda raso, é que áreas de política pública que envolvem muitas polêmicas, como a do uso de recursos naturais para produção de energia, podem ser alvos de mais conflitos; neste caso seria mais difícil encontrar uma coalizão dominante sem oposição. Além disso, políticas federais ou internacionais, que impactam grande número de pessoas e que são foco da opinião pública, podem ser mais suscetíveis a grandes conflitos, sendo mais raras as coalizões dominantes sem oposição, enquanto em níveis subnacionais e em áreas de política pública menos polêmicas, esta configuração seria mais provável.

O próximo capítulo está voltado à caracterização dos componentes do ECJCB, classificando-os enquanto instrumentos de políticas públicas ao desenvolvimento de uma compreensão sobre mecanismos causais – os quais conectam esses instrumentos a alterações no comportamento do público-alvo.

5 Capítulo quarto

5.1 “ENEM, Chego Junto, Chego Bem!”: instrumentos e mecanismos

Este capítulo propõe-se a abordar o ECJCB ao nível da escolha dos instrumentos por meio dos quais a coalizão acredita viabilizar seus objetivos. As perguntas que norteiam esta parte da pesquisa são: Quais foram os instrumentos de política pública utilizados para endereçar o problema? Como os instrumentos do ECJCB contribuem para sua efetividade?

Utilizamos a literatura sobre desenho e instrumentos de políticas públicas (HOOD, 1983; HOWLETT, 2000, 2009; CAPANO; HOWLETT, 2021) para identificar e descrever os instrumentos utilizados no ECJCB. Dentre as possibilidades de classificação dos instrumentos discutidas adiante, escolhemos a tipologia de Hood (1983), baseada no recurso principal que cada instrumento mobiliza. Também, elencamos mecanismos causais potencialmente incidentes sobre o comportamento da burocracia e do público-alvo da política. Conscientes de não ser o caso de uma avaliação de impacto, utilizamos a abordagem mecanística (CAPANO; HOWLETT, 2021). Segundo essa interpretação, se os instrumentos encontrarem determinados pré-requisitos na burocracia e no público-alvo, os mecanismos causais serão ativados, resultando em mudança no comportamento desses grupos. Buscamos explicar como se deu a adesão da burocracia ao ECJCB e a maior participação dos estudantes no ENEM.

5.2 Instrumentos de política pública e mecanismos causais

Linder e Peters (1984) registram que o primeiro exercício de sistematizar o planejamento de uma solução para um determinado problema foi feito na área de *design* urbano na década de 1960. O intuito era de trazer racionalidade ao processo e a possibilidade de manipulação da engenharia do planejamento. Assim, a criação de soluções sairia da “caixa preta” para uma dimensão onde o ato de desenhar pode ser separado do desenho em si. Duas décadas depois, os autores ainda julgavam rudimentar o conhecimento acumulado até ali. Enquanto isso, estratégias antigas que foram eficazes em alcançar determinados objetivos eram escolhidas de maneira quase aleatória para cumprir outros tipos de metas e objetivos. Na Ciência Política, apesar de haver larga produção sobre influência, poder, recursos e estratégias, debruça-se menos sobre o conteúdo da política pública em si (SCHNEIDER; INGRAM, 1990; VEDUNG, 1998). No Brasil, o tema do desenho ainda é incipiente (LIMA; AGUIAR; LUI, 2021).

A abordagem do *policy design* é uma das formas de estudar o *policy process* e está alocada no campo de *policy sciences*. O desenho de política pública tem sido amplamente definido como o “conjunto lógico de elementos cuja construção foi proposital, possuindo, dessa forma, finalidade explícita” (LIMA; AGUIAR; LUI, 2021, p. 7). Ele é caracterizado pela interação entre as dimensões política e técnica que ocorre ao conectar problemas e soluções de maneira instrumental (CAPANO; HOWLETT, 2021). Sua dimensão política envolve o reconhecimento, por parte dos formuladores, de que o desenho tem impactos no contexto social amplo, como no aumento ou diminuição de desigualdades (JUNJAN, 2020).

O desenho de política pública é composto dos seguintes elementos: problemas, objetivos, instrumentos, beneficiários e resultados. A literatura de *policy design* tem se voltado a examinar os tipos de formulação, como as que são baseadas em conhecimento, ou as que se originam em negociações legislativas e até mesmo as não-formulações. Dedicase também a analisar a implementação do desenho formulado por meio dos instrumentos escolhidos (LIMA; AGUIAR; LUI, 2021).

Com a questão *B* levantada nesta dissertação, nossa análise volta-se especificamente aos instrumentos do ECJCB, realizando uma descrição estruturada deles, buscando uma compreensão ampliada do programa. Que frentes ou ações (i.e., instrumentos de política pública) o programa opera? Como podemos caracterizar e agrupar esses instrumentos? Começamos pela definição de instrumento: “[i]nstrumentos de política pública são técnicas de governança que, de um jeito ou de outro, envolvem a utilização de autoridade estatal ou sua limitação proposital” (HOWLETT, 2005, p. 31)²⁴.

Os instrumentos têm sido classificados em tipologias (ou taxonomias), as quais salientam dimensões como propósito, natureza dos principais recursos mobilizados e nível de envolvimento direto do Estado. Vedung (1998) diz haver dois pares de abordagens opostas para tipificar os instrumentos. A primeira oposição se dá entre a abordagem do *continuum* e a do recurso. Nesse par, de um lado, a do *continuum* se preocupa em classificar as escolhas que o governo pode fazer, inclusive a de não fazer nada. Nela, o *continuum* vai desde a inação até a intervenção máxima do Estado. Do outro lado, a abordagem do recurso considera somente as situações em que o governo já decidiu agir. Nestes casos, a classificação dos instrumentos se dá em termos dos recursos que mobilizam. O segundo par de oposições se dá entre as

²⁴ Tradução nossa do seguinte texto original: “Policy instruments are techniques of governance that, one way or another, involve the utilization of state authority or its conscious limitation.” (HOWLETT, 2005, p. 31)

abordagens minimalistas, que se preocupam em criar uma pequena quantidade de tipos fundamentais de instrumentos, e as maximalistas, que se propõem a fazer grandes listas de todos os instrumentos possíveis.

Aqui optamos por uma abordagem minimalista que se refere aos recursos dos instrumentos escolhidos, deixando de considerar a situação de inação do Estado. Trata-se da taxonomia de Hood (1983), que merece destaque por ser uma das mais conhecidas. Nela, o governo é entendido como uma caixa de ferramentas que pode exercer duas funções básicas: obter informações sobre a realidade do sistema que se governa e impactar o comportamento do público-alvo. Para colocar suas funções em prática, os governos se utilizam de determinados recursos. Frequentemente, os instrumentos mobilizam mais de um deles, mas a tipologia de Hood (1983) enfatiza aquele que é o mais crítico, o principal (*governing resource*). Assim, essa classificação prevê quatro agrupamentos, abreviados pela sigla NATO: *nodality* (informação), *authority* (autoridade coercitiva), *treasure* (recurso orçamentário ou financeiro) e *organization* (equipes ou estruturas governamentais). O Quadro A.1 (Apêndice) apresenta exemplos de instrumentos substantivos e processuais, reunidos de acordo com o recurso crítico que aplicam.

A nodalidade é um atributo intrínseco ao governo, sendo este um centro de informações, onde se concentra um conjunto de dados dificilmente acessado por outra parte. A autoridade também é uma característica intimamente ligada à definição do que é o Estado e denota a posse de poder legal ou oficial. O tesouro é a posse de um estoque de bens que possam ser livremente trocados (i.e., que dispõem de fungibilidade), não necessariamente o dinheiro. E por organização entende-se o pessoal e suas tarefas, terrenos, prédios, materiais, computadores e equipamentos, arrançados de alguma forma (HOOD, 1983).

Quanto ao propósito dos instrumentos, estes podem ser substantivos ou processuais. Os primeiros diretamente afetam a produção e distribuição de bens e serviços na sociedade – e.g., campanhas de conscientização sobre assuntos de interesse público, quotas no acesso a bens ou serviços, subsídios e empresas públicas. Já os instrumentos processuais atuam sobre a produção e distribuição de bens e serviços (ou seja, os *outcomes*), via gestão das relações

estado-sociedade²⁵; exemplos incluem provisão seletiva de informação, estabelecimento de avaliações formais de políticas públicas, financiamento de grupos de interesse e reorganização administrativa (HOWLETT, 2000, 2009). Os instrumentos processuais muitas vezes estão ligados à eficácia de instrumentos substantivos – e.g., os resultados de impostos dependem da forma de calculá-los (BALI et al., 2021). O estilo de implementação de uma política (*policy implementation style*) corresponde à combinação específica (*mix* ou portfólio) de instrumentos substantivos e processuais (HOWLETT, 2009).

Além de identificar, descrever e classificar os instrumentos de política pública, o exame do *policy design* deve atentar-se para a efetividade da implementação da política através das ferramentas escolhidas (HOWLETT, 2019). Em busca de compreender como os instrumentos contribuem para a efetividade do ECJCB, a questão C é endereçada de maneira exploratória, com uma resposta preliminar, mas que possui um caráter inferencial. Aqui, interessa analisar quais dos componentes do ECJCB ativam mecanismos causais que, ao fim ao cabo, afetam o comportamento de gestores, docentes e concluintes do ensino médio, no sentido de torná-los mais prováveis de se inscreverem no ENEM e de realizarem as provas.

A perspectiva comportamental dos instrumentos parte da premissa de que as ações do governo se propõem a induzir atitudes que os indivíduos não tomariam caso a política não existisse. A abordagem sugerida por Schneider e Ingram (1990) permite pesquisar sobre como os instrumentos são percebidos pelos cidadãos, qual a visão desses indivíduos sobre suas próprias responsabilidades e suas expectativas em relação ao governo, o que implica a adesão ou não do público-alvo à política. Defende que os cidadãos estão interessados não apenas em quem deve se beneficiar e perder com a política, mas também nos efeitos substantivos da política sobre os problemas sociais e até que ponto a política incorpora suas preferências de valor (SCHNEIDER; INGRAM, 1990, p. 526).

Schneider e Ingram (1990) utilizam uma tipologia dos instrumentos distinta da que será utilizada aqui; entretanto, suas reflexões sobre a dimensão comportamental do *policy design* nos são relevantes. Pensando em instrumentos de autoridade, de incentivo, de capacitação e simbólicos, essas autoras especificam como o público-alvo tende a reagir a eles. Os de

²⁵ “Podemos, assim, definir instrumentos processuais como aquelas técnicas ou mecanismos de política projetadas para afetar a forma como uma política é formulada e implementada. Isso inclui processos administrativos e atividades para selecionar, implantar e calibrar ferramentas substantivas. Portanto, as ferramentas processuais não afetam os resultados tão diretamente como o fazem as ferramentas substantivas (como impostos, regulamentações, sanções e taxas), mas muitas vezes são necessárias para que ferramentas substantivas funcionem de forma efetiva ou, como no caso de consultas à indústria ou audiências públicas, para permitir que ganhem legitimidade e melhorem sua *compliance*.” (BALI et al., 2021, p. 298; tradução nossa)

incentivo, por exemplo, colocam claras sanções ou benefícios a quem praticar determinadas ações e pressupõem que os indivíduos são informados e querem maximizar benefícios; entretanto, a falta de informação pode ser uma barreira à eficácia de incentivos. No sentido contrário, os instrumentos de capacitação promovem informação, treinamento, educação e recursos para habilitarem os indivíduos, grupos ou entidades estatais (i.e., agências) a tomarem decisões ou atitudes. Os instrumentos de autoridade são os mais antigos, mas geralmente são acompanhados por incentivos. Como ilustrado a seguir, os instrumentos simbólicos ou exortatórios utilizam recursos intangíveis e cultivam comportamentos desejáveis (SCHNEIDER; INGRAM, 1990).

Os instrumentos simbólicos e exortatórios são representados pelo uso de rótulos, imagens e eventos com conotação positiva – e.g., política antidrogas que usa figuras públicas do esporte para realizarem campanhas, ao invés de proibir ou ser taxativa quanto aos malefícios de drogas (o que teria conotação negativa). Assim, o instrumento direciona o foco dos indivíduos para o esportista que não usa drogas (com conotação positiva). Uma condição que favorece a eficácia deste tipo de instrumento é a convergência entre a política e os valores e crenças do público-alvo (e.g., sobre justiça, individualismo, igualdade e obrigações); tal afinidade de posicionamento torna o público-alvo mais apto a aderir a determinado comportamento desejado pelo governo (SCHNEIDER; INGRAM, 1990).

Também pensando que os valores, as visões e as crenças do público-alvo da política são fatores relacionados à adesão daqueles a esta, Bemelmans-Videc (1998) afirma que a legitimidade pode ser entendida como o grau em que os atores envolvidos com a política a percebem como justa – o que não deve ser confundido com legalidade. Para a autora, esta percepção por parte dos *targets* é “condição necessária, mas não suficiente [para a efetividade do instrumento]. Sem ela, o comportamento do público-alvo será qualquer um alternativo ao desejado pela política, o que frustrará os efeitos pretendidos” (BEMELMANS-VIDEC, 1998, p. 8). Por essa razão, o uso de instrumentos coercitivos (i.e., de autoridade) em contextos democráticos é limitado, pois a efetividade da política depende também daquilo que os cidadãos entendem por interesse público (JUNJAN, 2020).

Hannaway e Woodroffe (2003) examinam especificamente instrumentos utilizados na área da educação. Os *vouchers* são o exemplo clássico de instrumento de incentivo baseado no mercado. Um dos efeitos deste tipo de instrumento no público envolvido é que os pais dos estudantes se sentem autônomos para escolher em que escola utilizarão o *voucher*. Esta percepção se dá a despeito da principal crítica ao instrumento: a escolha da escola é conformada a partir de padrões de desigualdades socioeconômicas, como a proximidade das

escolas em relação à moradia do estudante.

As autoras também citam instrumentos de incentivo baseados em *accountability*, como pagamento de professores por desempenho e premiações individuais e coletivas. Destacadamente, as premiações coletivas, como quando todos os professores de uma escola são beneficiados por atingirem metas desejadas para os estudantes daquela unidade, costumam gerar uma compreensão de que o desempenho do estudante é fruto de um esforço de grupo. Logo, o instrumento alteraria o comportamento do público no sentido de encorajar a colaboração entre professores, enquanto premiações individuais podem encorajar competição não-saudável (HANNAWAY; WOODROFFE, 2003).

A perspectiva mecanística (*mechanistic perspective*) de Capano e Howlett (2021) busca compreender a eficácia de instrumentos de política pública de maneira mais aprofundada. O emprego do termo “mecanística” pode induzir a interpretações diversas, inclusive no sentido de se afastar a política do desenho de política pública; todavia, essa não é a conotação correta. Esta abordagem salienta processos e reações provocados por instrumentos de política pública. O foco está em descrever a política a partir dos modos como pode afetar o comportamento do público-alvo. Almeja-se, assim, superar a inferência causal a partir de referências anedóticas ou da lógica correlacional apenas, dando centralidade às explicações de “como” a intervenção age para, a partir da razoabilidade dessa explanação, fundamentar expectativas ou análises quanto a seus efeitos.

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

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

preta' dos processos sociais, incluindo o comportamento do alvo da política pública. (CAPANO; HOWETT, 2021, p. 145)²⁶

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

Por exemplo, na política de ensino superior, a introdução de padrões nacionais de pesquisa para medir a qualidade da pesquisa universitária é uma intervenção de *design* (“ativador”) através da qual os formuladores de políticas podem buscar a melhoria da qualidade da pesquisa por meio da ativação do mecanismo de competição institucional (“mecanismo de primeira ordem”). Se uma quantidade significativa de financiamento público for alocada através deste tipo de exercício, então esse será um mecanismo bastante forte. Teoricamente, [...] por meio da competição, a qualidade nacional geral da pesquisa deveria aumentar no médio prazo e, por meio de “mecanismos de segunda ordem”, como aprendizado²⁷ ou prevenção de culpa pela potencial perda de recursos [*blame avoidance*], espera-se que as universidades institucionalizem a nova situação [reorganizando suas estruturas e processos para melhor se adequarem ao novo contexto de competição]. (CAPANO; HOWLETT; RAMESH, 2019, p. 7)²⁸

No contexto do desenho de política pública, a perspectiva mecânica envolve uma

²⁶ Tradução nossa do seguinte texto original: “There is broad agreement in this literature that a mechanism, being ‘theoretical propositions about causal tendencies’ [...], are sets of entities and activities organized to produce a regular series of changes from a beginning state to an end one [...]. These mechanisms are constructs that allow us to understand what really occurs inside the ‘black box’ of social processes, including policy target behaviour.” (CAPANO; HOWLETT, 2021, p. 145)

²⁷ “A maioria dos relatos descreve a aprendizagem como a atualização de crenças com base em experiências vividas ou testemunhadas, análise ou interação social.” (DUNLOP; RADAELLI, 2013, p. 599; tradução nossa)

²⁸ Tradução nossa do seguinte texto original: “For example, in higher education policy, the introduction of national research standards to measure the quality of university research is a design intervention (‘activator’) through which policy-makers can pursue the improvement of research quality through the activation of the mechanism of institutional competition (‘first-order mechanism’). This mechanism is supposed to be quite strong: a significant amount of public funding is allocated through this type of exercise. Theoretically, [...] through competition, the overall national quality of research should increase in the medium run and that through ‘second-order mechanisms’ such as learning or blame avoidance, institutions should institutionalize the new situation *t1*.” (CAPANO; HOWLETT; RAMESH, 2019, p. 7)

cadeia causal que conecta os comportamentos atuais aos desejados. Esse processo ocorre em um certo contexto setorial, onde os instrumentos de política desencadeiam mecanismos de mudança no comportamento atual, com o objetivo de provocar certos comportamentos futuros. Os elos dessa cadeia são críticos para a obtenção do resultado desejado. Capano e Howlett (2021, p. 149) identificam quatro desses elos. São eles: i) seleção de instrumentos: elo entre instrumentos e recursos críticos disponíveis; os instrumentos podem ser aplicados “em diferentes níveis de intensidade, afetando o grau ou velocidade de ativação do mecanismo” (CAPANO; HOWLETT, 2021, p. 152); ii) ativação de mecanismos: elo entre recursos e os mecanismos que os instrumentos ativam; iii) recepção: elo entre mecanismos e comportamentos pós-ativação; e iv) impacto: elo entre estes comportamentos e os resultados da política.

Segundo os autores, o contexto é importante porque “em geral, cada elo em uma cadeia mecanística é afetado por fatores contextuais [e.g., disponibilidade de certos recursos] que impedem ligações na cadeia entre instrumentos e resultados ou as tornam mais problemáticas, fazendo o resultado do desenho mais difícil de se prever e controlar (FALETTI; LYNCH, 2009)” (CAPANO; HOWLETT, 2021, p. 150). Na Figura 4.1 (adiante), ilustramos a cadeia causal com base no caso do ECJCB, considerando os mecanismos de primeira ordem.

5.3 Resultados e análise: instrumentos utilizados e mecanismos ativados no ECJCB

Para descrever os instrumentos do ECJCB, utilizamos a tipologia de Hood (1983), que apesar de ser concebida para o entendimento de instrumentos substantivos, é passível de extensão do mesmo entendimento aos processuais. Nota-se que o ECJCB aplica instrumentos eminentemente substantivos, acionando recursos principais de todos os quatro tipos (Quadro 4.1). A maioria deles tem como recurso crítico a informação.

Quadro 5.1 - Instrumentos de política pública do ECJCB, segundo propósito e recurso principal

Propósito	Recurso principal			
	Informação	Autoridade	Tesouro	Organização
Substantivo	* Preparação curricular para o ENEM	* Estabelecimento de meta de participação no ENEM	* Apoio logístico (documentos, transporte, hospedagem e alimentação)	
	* Preparação para a inserção no ensino superior		* Premiações [‡]	
	* Preparação pedagógica aos professores a fim de melhor prepararem os estudantes para o ENEM (Ciclo de Palestras [†])			
	* Campanha de incentivo à participação no ENEM (eventos, uso de figuras públicas e <i>role models</i>)			
	* Levantamento de dados para acompanhamento (via Sistema Integrado de Gestão Escolar – SIGE)			
Processual				* Instâncias regionais autônomas (Credes e Sefors [§]), que executam gastos, incrementam o desenho do programa e têm assento no Comitê Executivo da Seduc
				* Parceria com os municípios para viabilizar transporte
				* Posicionamento do programa no alto escalão da Secretaria

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

Fonte: Elaboração própria, com base nas entrevistas.

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

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

A crença compartilhada pela coalizão de que o jovem tem autonomia e que o sucesso das políticas para juventude depende da adesão do público-alvo (Quadro 3.1) reflete-se na adoção do quarto instrumento de natureza informacional (Quadro 4.1). Trata-se de campanha de incentivo à participação no ENEM, realizada por meio de eventos com figuras públicas e *role models* (e.g., egressos bem-sucedidos na transição para o ensino superior) que, espera-se, “conquistarão” os jovens via manifestação de aprovação ao ECJCB.

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

Os entrevistados frequentemente falam sobre ações, nos eventos, celebrando os bons resultados alcançados, onde o desempenho das escolas é visibilizado, com o objetivo de inspirar os estudantes que estão na primeira e segunda séries do ensino médio. A celebração tem um papel importante na política, pois parece retroalimentar a mobilização da rede. Portanto, é comum a realização de ações de reconhecimento, primeiro dos inscritos no ENEM e depois dos que conseguiram ingressar no ensino superior.

Os formuladores do ECJCB usaram eventos que acreditavam ser chamativos aos jovens estudantes. Além disso, os *role models* trouxeram para a campanha uma conotação bastante positiva: se um egresso que esteve no mesmo lugar dos estudantes atuais (na escola pública estadual cearense) chegou ao ensino superior, os estudantes atuais também podem.

Campanhas com conotação positiva também facilitam a adesão por parte dos *targets* (SCHNEIDER E INGRAM, 1990).

Instrumentos que mobilizam recursos simbólicos são importantes porque eles estabelecem conexões com as crenças e os valores do público-alvo (SCHNEIDER E INGRAM, 1990). Com os dados e o aporte teórico mobilizados, podemos conjecturar que os instrumentos citados anteriormente são atos simbólicos que podem engajar intensamente a rede, funcionando como uma devolutiva que aumenta a autoestima dos alunos e a confiança na capacidade deles mesmos e da escola em prepará-los para o ingresso no ensino superior.

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

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

Utilizando o recurso de autoridade, estabeleceu-se a meta de 100% de participação no ENEM, alvo de discussões dentro da coalizão. Já dentre os instrumentos que empregam o tesouro como recurso principal está o apoio logístico. Ele é oferecido em várias etapas da política, para obtenção dos documentos necessários à inscrição no ENEM, para o transporte e a alimentação no dia do exame e, para aqueles que precisam, para a hospedagem do estudante²⁹.

Outro instrumento que mobiliza recurso financeiro é a premiação de discentes, para promover seu engajamento. O “Palpite Premiado” é um desafio anual lançado pelo governo do estado que premia discentes que chegam mais perto de acertar ou acertam o quantitativo de estudantes da rede de ensino pública estadual que foram aprovados em instituições de ensino superior (SEDUC, 2019). Em 2018, por exemplo, 10 estudantes foram premiados e puderam

²⁹ A hospedagem foi especialmente relevante nos anos em que o ENEM ocorreu no sábado e domingo de um mesmo final de semana. A partir de 2017, quando o exame passou a ser realizado em dois domingos, foi necessária uma adaptação da logística do ECJCB – principalmente no quesito transporte, cuja demanda cresceu.

escolher entre ingressos para jogo na Arena Castelão (estádio de futebol); ingressos para um dia em parque aquático; ou participar de eventos promovidos pela Seduc (SEDUC, 2018a).

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

A segunda premiação foi instituída pela lei estadual n. 14.483/2009 e a lei estadual 14.484/2009, que autorizou o Poder Executivo, por meio da Seduc, a premiar com um notebook³⁰ os alunos do ensino médio e com valor pecuniário os quadros funcionais das escolas da rede estadual do Ceará, com base no desempenho no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (Spaace)³¹, no âmbito do programa “Aprender pra Valer”. Em 2014, a lei estadual 15.572 alterou a norma anterior, especificando premiação também pelo desempenho no ENEM. Os patamares mínimos para as premiações são regulamentados por decreto do Chefe do Executivo a cada ano.

Entre 2016 a 2021, foram distribuídos mais de 80 mil notebooks (CASA CIVIL, 2021). Com base nos resultados do Spaace 2013 e 2014, Carvalho (2020) avalia o efeito de receber o prêmio (computador) na expectativa do discente de cursar graduação. Os resultados indicam que o prêmio funciona como um indicador para o discente da sua habilidade acadêmica, aumentando as expectativas em torno do ensino superior.

O apoio do governo cearense à transição para o ensino superior alcança além dos estudantes da rede estadual quando oferece uma bolsa a egressos da rede que já ingressaram

³⁰ A redação original (lei 14.483/2009) previa premiação com “microcomputador”; em 2014, a lei 15.572 alterou essa redação para “notebook”.

³¹ Avaliação em larga escala, censitária, promovida anualmente pelo governo estadual; abrange escolas estaduais e municipais, sendo aplicado atualmente aos alunos do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio (<https://www.seduc.ce.gov.br/spaace/>).

no ensino superior. Esta ação chama-se Programa Avance e foi impulsionada pela Seduc diante da evidência de que alguns dos egressos da rede pública acabavam não cursando graduação, por não terem condições financeiras para se sustentar fora de seu município de origem. Vale lembrar que o combo ENEM-Sisu trouxe um novo cenário, no qual o participante pode concorrer a uma vaga em qualquer lugar do país com custos de inscrição e participação muito mais baixos que os incorridos anteriormente, no contexto de vestibulares específicos a cada instituição ofertante (NOGUEIRA et al., 2017).

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

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

A análise sugere a existência de três mecanismos causais de primeira ordem ativados pelos instrumentos do ECJCB (Figura 4.1), além de um mecanismo de segunda ordem discutido ao final desta seção. O primeiro tange ao autoconceito acadêmico que, acreditamos, tenda a se elevar como resposta à preparação curricular e às campanhas de incentivo. O segundo mecanismo é a competição entre escolas (pelo atingimento da meta de 100% de inscrições) e entre discentes, pela premiação (e.g., computador); este segundo mecanismo é também ativado pelo SIGE e pela disponibilidade de informações que esse sistema propicia. O terceiro é a

redução de custos associados à inscrição no ENEM e à logística de participação nas provas. Podemos imaginar que, como consequência desses mecanismos, haja mudança de comportamentos (de discentes, docentes e gestores escolares), culminando no crescimento observado das taxas de participação no ENEM. Houve um aumento substantivo da taxa de transição para o ensino superior entre estudantes da rede estadual: em 2011, 4.787 egressos ingressaram no ensino superior; já em 2018, foram 20.207³². Entretanto, com os dados disponíveis, não podemos observar de fato a alteração de comportamento dos discentes e dos professores, nem em que medida o ECJCB é causa da variação nas taxas apresentadas – para tanto, seriam necessárias a ampliação de entrevistados que englobe todos os setores do público-alvo da política e uma avaliação quantitativa de impacto do ECJCB.

Diversos fatores contextuais emprestaram viabilidade para o desenvolvimento do ECJCB (segmento inferior da Figura 4.1), entre os quais o legado positivo da experiência de Sobral e a boa saúde fiscal do governo cearense no início dos anos 2010s. Na apuração da situação fiscal dos estados conduzida por Manoel, Ranciaro Neto e Monteiro Neto (2016), o Ceará mostrou sólida condição entre 2009 e 2015, com baixo risco de crédito nesse período.

³² Dados extraídos das seguintes fontes, ambas páginas de *websites* do governo estadual: <https://www.ceara.gov.br/2014/04/14/educacao-no-ceara-e-destaque-em-rede-nacional-2/>; <https://www.ceara.gov.br/2019/03/28/partiuensinosuperior-ceara-bate-recorde-e-mais-de-20-mil-alunos-de-escolas-publicas-sao-aprovados-em-universidades/>

Figura 5.1 - Ilustração da cadeia causal entre instrumentos e resultados, com base nos mecanismos de primeira ordem do ECJCB



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

Fonte: Elaboração própria, com base nas entrevistas.

Sobre o terceiro elo (recepção), Capano e Howlett (2021, p. 152-153) salientam que a efetividade da política depende não apenas dos recursos mobilizados, mas também da “existência de diferentes ‘receptores’ entre os alvos da política que os fazem [os alvos] responder em uma maneira previsível ao uso dos recursos empregados, e do nível de conhecimento que os *policy-makers* detêm dessas propensões”. O Quadro 4.2, guia principal das nossas análises subsequentes, mostra pré-requisitos para que a mudança de comportamento ocorra. Essencialmente, esses pré-requisitos correspondem à sensibilidade que o público-alvo (ou *target*, aquele público cujo comportamento se ambiciona alterar) deve ter para que “recepção” o mecanismo, mudando seu comportamento. No nosso caso, o público-alvo compreende gestores, educadores e discentes.

Quadro 5.2 - Pré-requisitos comportamentais para a efetividade dos mecanismos causais, por recurso principal

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

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

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

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

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

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

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

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

Porque a gente se lembra bem que ao chegar em 2007, a sensação que a gente tinha é que as escolas eram ressentidas com a Secretaria e a Secretaria, ressentida com a escola. E como se a... vamos dizer assim, se você pedisse pra uma escola descrever a Secretaria, a escola descreveria como “aquele órgão que vive pedindo... mandando ordens e pedindo informações pra gente”, né... E se você fosse falar pra uma pessoa da Secretaria sobre a escola, aí a descrição ia ser “Ih... aquele pessoal que sempre

reclama e que sempre manda as coisas que a gente pede atrasado”. Então essa raridade, que não é uma unanimidade, certo, mas essa raridade de você ter um conjunto significativo de escolas que aprova uma parte considerável da agenda da Secretaria, isso não é nada... é realmente raro. (Entrevistado 1)

Condizendo com Capano e Howlett (2021), o Entrevistado 2 coloca um pré-requisito comportamental do público-alvo (aqui, na figura de gestores e professores) como fator importante na elaboração de uma política pública. Esse testemunho ilustra como a temática do ECJCB, que já vinha sendo explorada espontaneamente e de forma localizada por alguns gestores e professores, supomos a legitimidade à iniciativa junto às comunidades escolares.

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

Sobre os instrumentos que utilizam recursos do tesouro, presumimos a avidez dos estudantes em capturar ganhos, no sentido de que são sensíveis e reagem aos (substantivos) ganhos potenciais. Neste sentido, um dos ganhos é o apoio logístico, sem o qual se fazem quase intransponíveis a falta de documentação, a distância da habitação até o local de prova e os outros obstáculos que os jovens enfrentam para realizar o exame. Também, pressupomos que a disposição dos estudantes para receber as premiações seja alta. Ainda sobre este último instrumento, salienta-se que o uso de premiações ocorre em outras políticas de educação no Ceará (SUMIYA, 2015; VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019). Especificamente quanto ao prêmio destinado ao quadro de funcionários das escolas que alcançam as metas de desempenho estabelecidas, a expectativa é que premiações coletivas gerem no público-alvo um sentimento de resultado positivo devido ao trabalho em grupo (HANNAWAY; WOODROFFE, 2003).

Outro fator relevante é organização da Seduc antes mesmo do ECJCB. Em 2007, quando se iniciou a primeira gestão Cid Gomes, os secretários da Seduc decidiram alterar o organograma da instituição para trazer os orientadores regionais a uma posição hierárquica mais próxima do alto escalão. Esta decisão se deu a partir da ideia de que esses atores, que garantem a execução das políticas estaduais de educação em dimensões regionais, são estratégicos e deveriam ser valorizados (Entrevistado 8). Logo, o que era chamado Centro Regional de Desenvolvimento da Educação, chefiado pelo cargo de orientador, passou a ser chamado de Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (sem alteração da sigla “Crede”), sendo chefiada pelo cargo de coordenador regional. A principal diferença entre

um arranjo e outro é que essas instâncias regionais passaram a participar dos processos de formulação, além da execução, das políticas de educação no estado.

Nesse contexto, foi realizado em 2007 o primeiro concurso para o quadro funcional da Seduc na gestão de Cid Gomes. A partir daí foi quase totalmente renovado o rol de dirigentes regionais, para o qual o alto escalão já passou as novas diretrizes da gestão, que incluíam autonomia, responsabilização e gestão por resultados. De acordo com o Entrevistado 6, naquele momento de posse, os coordenadores regionais não receberam um cargo, mas sim uma função: a de fazer a diferença na escola pública. Este processo de seleção ainda transmitiu uma outra mensagem que viria a acompanhar o trabalho nos anos seguintes. Um candidato para o novo cargo, que explicitava afeição pela política anterior ao governo Cid Gomes, pensou que seria reprovado, dado o conflito partidário entre o grupo anterior e o que havia assumido em 2007 – situação que, historicamente, culminava com o afastamento dos indivíduos dissidentes, de acordo com os entrevistados. Ocorreu que tal candidato foi selecionado e este fato acabou sendo recebido como uma mensagem de que, nessa gestão, seriam utilizados critérios técnicos, de competência, ao invés de político-partidários. Isto parece ter impactado positivamente os aspectos relacionais que contribuíram para a continuidade do ECJCB.

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

As entrevistas revelam que os formuladores do ECJCB dispunham de um razoável entendimento das propensões dos *targets* da política (gestores, educadores e discentes) e conscientemente mobilizaram esse conhecimento na formulação e implementação do programa. São indícios disso: i) o aproveitamento de uma temática (preparação para o ENEM)

que já vinha espontaneamente despertando interesse de alguns professores; ii) a compreensão sobre as dificuldades enfrentadas pelos discentes e como elas moldam suas aspirações, requerendo um esforço proposital para alterar crenças; iii) e o reconhecimento da importância de fatores simbólicos (além dos materiais) no engajamento da comunidade escolar. As citações a seguir atestam os indícios ii) e iii).

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

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

Cê vai ver o [...], coordenador de Crede indo pras escolas dançar funk com os meninos, outros se fantasiar... a gente vai lá na sala de aula conversar com o aluno. Então assim... isso não me parece comum. Você pensar um coordenador regional, que vai na sala de aula de uma extensão rural pra falar de vestibular e de ENEM pro aluno. A equipe de uma regional sair num micro-ônibus rodando suas 18 escolas numa caravana. Então assim, isso denota a importância que isso tem, né... e o envolvimento. Então essa energia que você percebe, o professor vê... isso do governador, do secretário, do coordenador da Crede e do diretor... “eu não tô sozinho nessa história, tá todo mundo na mesma vibe aí de sonhar com os meninos, de ver os meninos indo mais longe”. Então acho que isso... essa narrativa, que não é só uma narrativa, é uma vivência, é muito potente nesse programa sabe. (Entrevistado 4)

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

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

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

5.4 Considerações do capítulo

A literatura de desenho de políticas públicas parte da intenção de decompor e sistematizar o processo de criação de uma política pública. Uma das maneiras de se fazer isso é estudar os instrumentos, que são os meios escolhidos pelo governo para chegar aos objetivos desejados. Neste capítulo foi utilizada a tipologia de Hood (1983), que se baseia no principal recurso mobilizado pelo instrumento, e a abordagem mecânica para o *policy process* proposta por Capano e Howlett (2021).

Identificamos onze instrumentos de política pública, sendo apenas três deles de natureza processual, e os demais, de natureza substantiva. Os instrumentos em maior número são os que utilizam a informação como recurso principal. São eles: preparação curricular para o ENEM; preparação para a inserção no ensino superior (e.g., informações sobre a prova do ENEM e o funcionamento do Sisu); preparação pedagógica para os professores a fim de melhor instruir os estudantes para o ENEM; campanha de incentivo à participação no ENEM; e levantamento de dados para acompanhamento da política (via SIGE). Os relatos dos entrevistados indicam que havia credibilidade por parte tanto dos gestores, quanto dos professores e alunos. Para estes dois setores, não podemos afirmar os elos causais, dado que não fazem parte do rol de entrevistados. A credibilidade é o pré-requisito comportamental para ativação de mecanismos causais por instrumentos de informação.

O estabelecimento da meta de 100% de participação dos concluintes da rede estadual no ENEM é o único instrumento de autoridade utilizado no ECJCB. De acordo com Capano e Howlett (2021), a efetividade deste tipo de instrumento depende da presença de legitimidade. O compartilhamento de crenças, identificado na análise da coalizão de defesa, é substrato para a legitimidade gozada pelo ECJCB junto aos coordenadores de Credes. Além disso, os entrevistados relatam ter havido uma pré-disposição de gestores e professores a aderirem a uma política de apoio aos jovens na transição para o ensino superior por meio do ENEM. Vale lembrar que o uso de instrumentos coercitivos em contextos democráticos é limitado, pois a efetividade da política depende não só da adesão por meio de valores e crenças, mas também

daquilo que os cidadãos entendem por interesse público (JUNJAN, 2020). Ainda, podemos afirmar que a combinação de instrumentos de autoridade e de incentivo (tanto as campanhas, quanto outros do tesouro) facilita a efetividade dos primeiros (SCHNEIDER; INGRAM, 1990).

Os outros instrumentos substantivos utilizados são o apoio logístico e as premiações. O apoio para expedição de documentos necessários para a inscrição no ENEM, o transporte até o local de prova e de volta ao local de moradia, a alimentação e a hospedagem fornecidas pela Seduc, via ECJCB, são partes fundamentais do *mix* de instrumentos. Como vem sendo dito, os jovens de camadas populares enfrentam desafios particulares na transição para o ensino superior. O uso de premiações chama atenção aqui, pois este é um tipo de instrumento que tem sido usado em outras políticas de educação no Ceará (SUMIYA, 2015; VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019). Além disso, premiações coletivas costumam gerar no público-alvo um sentimento de resultado positivo devido ao trabalho em grupo (HANNAWAY; WOODROFFE, 2003).

Por fim, os instrumentos processuais utilizados pelo ECJCB foram: instâncias regionais autônomas (Credes e Sefors) – que executam gastos, incrementam o desenho do programa – e com assento no Comitê Executivo da Seduc; parceria com os municípios para viabilizar transporte; e posicionamento do programa no Gabinete da Seduc. A escolha de instrumentos processuais é crítica, já que estes incidem sobre a eficácia dos instrumentos substantivos (HOWLETT, 2009; BALI et al., 2021).

Os instrumentos substantivos ativam três mecanismos causais de primeira ordem, conjecturamos: avivamento do autoconceito acadêmico; competição entre escolas e entre discentes; e redução do custo de participação no ENEM. Os fatores contextuais e a visibilidade institucional do programa contribuem para sua efetividade. Parece fazer parte do contexto os pré-requisitos comportamentais no público-alvo necessários para que os mecanismos alterem seus comportamentos e, conseqüentemente, elevem os níveis de participação no ENEM. Aparece também ter se instalado, ainda, um mecanismo de segunda ordem, baseado no reconhecimento positivo dos resultados do ECJCB, que reforça o engajamento da rede (gestores, professores, alunos) no programa.

Assim como o tem sido observado na evolução da literatura sobre *policy design* (LIMA; AGUIAR; LUI, 2021), este capítulo preocupou-se primeiro em analisar os instrumentos em si, suas características e respectivos tipos à luz dos objetivos perseguidos pela política. Em seguida, alinhado aos estudos sobre efetividade dos instrumentos, ocupou-se de

analisar como eles contribuem para a mudança de comportamento do público-alvo, na direção intencionada pelo ECJCB.

6 Considerações Finais

Nas últimas décadas, observamos o aumento da escolarização da população brasileira no que concerne à educação fundamental, sendo essa melhoria bem menos vigorosa no ensino médio. Testemunhamos a expansão do ensino superior, enquanto o ensino médio ainda representa um gargalo para camadas populares. E vivenciamos as desigualdades derivadas disso, de acesso ao ensino superior e de trabalho e renda. A transição do ensino médio para o ensino superior, de uma educação obrigatória para uma autônoma, apresenta barreiras singulares aos jovens de origem socioeconômica desfavorecida.

Ao pensar políticas públicas no Brasil, os estudos sobre desenho devem atentar-se para as condições que o federalismo brasileiro impõe (LIMA, AGUIAR, LUI, 2021). Na área de educação, o federalismo coloca suas particularidades. A responsabilidade pelas transições escolares (tipicamente, entre redes de ensino) não está bem delimitada entre os entes, que, por sua vez, dispõem de autonomia para decidirem se vão ou não tomar para si esta agenda. Considerando nosso interesse pela transição para o ensino superior, e dado que os estados são os principais ofertantes do ensino médio (etapa que antecede diretamente a educação terciária), voltamos nossa atenção a eles.

A análise dos planos de educação estaduais, distrital e nacional demonstra que há variação de compromisso – pelo menos em termos das intenções declaradas nesses documentos de planejamento – com o tema da transição para o ensino superior. O Plano Nacional cumpre um papel de indutor dos planos subnacionais, mas não são todos os estados que adotam as mesmas diretrizes em seus planos e alguns deles acrescentam outros conteúdos. Assim, vemos a variação de ocorrência deste tema entre as unidades da federação. O Ceará comprometeu-se com diretrizes que concernem ao apoio aos jovens para realizarem a passagem para o ensino superior, destacando-se em alguma medida, entre os planos dos outros estados e o plano nacional, como pudemos ver no Capítulo primeiro.

Os dados sobre educação no Ceará têm se sobressaído no país, pois desafiam a ideia de que escolas públicas, em localidades pobres e com baixo nível de desenvolvimento humano, não têm qualidade. O aumento do IDEB em municípios cearenses e no estado, bem como as políticas de alfabetização, costumam ser alvo de notícias em nível nacional. Menos falado é o que tem sido realizado em termos de ações para o ensino médio.

O ECJCB iniciou-se em 2012, com o objetivo principal de mobilizar e preparar os concluintes do ensino médio da rede de ensino estadual do Ceará para a participação no

ENEM, visando o ingresso no ensino superior. Além das atividades pedagógicas diárias de preparação para o exame, ocorrem ações de caráter logístico e simbólico. O projeto tem sete etapas: documentação, isenção da taxa, inscrição, motivação, preparação, #Enemvou2dias e ingresso no ensino superior.

Os cálculos de proporção de participação no ENEM de concluintes do ensino médio traçam um retrato importante da trajetória das unidades da federação entre os anos de 2010 e 2020. Apesar de não ser possível mensurar quanto desses resultados no Ceará se deve ao ECJCB, os dados mostram que a participação dos jovens da rede estadual cearense no ENEM aumentou enormemente no período, superando inclusive a participação de estudantes de escolas privadas no estado. Esta reversão é um distintivo para o Ceará. Ademais, a participação no ENEM dos jovens da rede pública cearense se manteve alta, a despeito da forte queda experimentada nacionalmente a partir de 2018.

É neste cenário que apresentamos ao final do Capítulo segundo as questões norteadoras da dissertação: *A. Quais foram os atores relevantes durante a gênese do ECJCB, e como suas crenças se refletem no reconhecimento da baixa participação de concluintes da rede estadual como problema e na formulação da política que visa mitigá-lo? B. Quais foram os instrumentos de política pública utilizados para endereçar o problema? C. Como os instrumentos do ECJCB contribuem para sua efetividade?*

Assim, esta dissertação objetivou descrever como se deu o desenho do ECJCB, levando em conta o processo de entendimento do problema e de sua multidimensionalidade, as ideias dos formuladores e os instrumentos de implementação. A própria descrição caracteriza-se como uma contribuição desta pesquisa, visto que o ECJCB é uma política ainda muito pouco estudada e pouco sistematizada em documentos de governo. Com este fim, mobilizamos teorias sobre *policy process*, em particular o *Advocacy Coalition Framework* (ACF), e escritos sobre *policy design*. A pesquisa apoiou-se em entrevistas semiestruturadas com atores-chave para a formulação e a implementação do ECJCB.

O Capítulo terceiro endereçou a primeira questão. Apresentou os valores normativos fundamentais dos atores e suas percepções sobre qual era o problema a ser enfrentado, possíveis causas, soluções e direcionamentos para operacionalizá-las. Analisamos como este sistema de crenças se encontra impresso no ECJCB e como fatores externos ao subsistema de políticas para o ensino médio no Ceará, tanto em nível estadual quanto em nível nacional, influenciaram no processo de construção da política.

O ACF tem sido amplamente utilizado para analisar políticas públicas sob a

perspectiva do *policy process*, principalmente políticas que envolvem alto grau de conflito de interesses (e.g., meio ambiente e energia) e que operam em nível nacional. Por isso, geralmente encontram coalizões numerosas que se opõem (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015).

A partir da análise, à luz do ACF, de quinze entrevistas semiestruturadas com atores relevantes para a formulação do ECJCB, concluímos que no subsistema de políticas públicas para o ensino médio do Ceará há uma coalizão de defesa do ECJCB, com caráter dominante e sem oposição (WEIBLE et al., 2020). As crenças dos ex-secretários de educação do Ceará, dos coordenadores da sede da Seduc e das regionais e dos ex-funcionários entrevistados, fazem parte de um sistema de crenças que encontra traduções na política pública do ECJCB.

Desse modo, nossa análise reforça a proposição de Weible e colegas (2020) de que o ACF é útil ao exame de subsistemas estruturados de formas variadas, além da tradicional configuração de coalizações adversárias. No ECJCB, a existência de uma coalizão pouco numerosa e internamente consistente facilita a ação coletiva – resultado alinhado ao que preveem Weible et al. (2020) para subsistemas pequenos e pouco conflituosos.

Em síntese, o valor fundamental que rege o sistema de crenças observado é o de que a educação é um direito de todos. Este é o principal valor dentro do núcleo duro do sistema. No mesmo nível, há também as crenças de que o ingresso no ensino superior é um marcador de ascensão social e aumenta a possibilidade de ascensão econômica; de que o Estado deve apoiar e incentivar os jovens a buscarem o ensino superior; e de que as redes de ensino em cada nível da federação devem ser vistas de maneira integrada.

A seu turno, as crenças sobre a política pública são a “cola” das coalizões e representam as percepções dos atores sobre as causas e as possíveis soluções do problema a ser enfrentado (SABATIER, 1998). Neste nível, a coalizão do ECJCB acredita que a transição para o ensino superior deva ser um tema central nas escolas estaduais; e que as escolas estaduais devem direcionar tantos esforços a esta transição quanto costumam fazer as escolas privadas. Assim, a coalizão defende que as escolas têm capacidade de oferecer a preparação adequada e que os estudantes têm capacidade de ingressar no nível superior. Fomentar esta crença junto ao público-alvo foi uma das estratégias utilizadas pelo ECJCB.

Algumas crenças ao nível da política pública estão relacionadas ao reconhecimento e à proposição de solução para o problema. A coalizão acreditava que as altas taxas de evasão no ensino médio são causadas principalmente pela ambiguidade na finalidade desse nível de ensino; que o baixo autoconceito acadêmico leva à autoexclusão do ensino superior; e que a baixa participação no ENEM pelos alunos de rede estadual se devia, em parte, a desigualdades

sociais. Por isso, defendiam também que a política a ser formulada deveria enfrentar problemas de natureza pedagógica (preparação dos alunos para o exame), logística (documentação, transporte, hospedagem, alimentação) e psicológica (motivação e autoconceito acadêmico).

A meta de alcançar 100% de participação dos estudantes da rede estadual no ENEM é uma crença de nível instrumental, configurando as crenças secundárias. No decorrer da formulação da política, e até durante as entrevistas, foram manifestadas resistências em relação a esta crença secundária. Entretanto, isto não implicou em formação de novas coalizões de defesa.

O tema da transição para o ensino superior no governo estadual cearense encontrou espaço na Seduc, na coalizão dominante do ECJCB e foi impulsionado por fatores externos ao subsistema de políticas de ensino médio no Ceará, os quais configuraram uma oportunidade para que a coalizão traduzisse suas crenças em política pública. O início do Fundeb e um bom cenário fiscal no estado propiciaram situação econômica favorável à implementação de novas políticas para o ensino médio. A mudança de governo e a migração para o governo estadual de atores com experiência na reforma educacional bem-sucedida de Sobral ofereciam abertura política para novas agendas na educação. A transformação do ENEM em instrumento de seleção para ingresso no ensino superior, junto ao Sisu e à Lei de Cotas, ampliou as possibilidades de estudantes da escola pública completarem essa transição.

Além da análise a partir do ACF, esta pesquisa oferece uma descrição sistemática do ECJCB segundo a literatura dos instrumentos de política pública. Como pôde ser visto no Capítulo quarto, identificamos onze instrumentos de política pública, sendo apenas três deles de natureza processual, e os outros oito de natureza substantiva. Em maior número estão os que utilizam a informação como recurso principal. Estes incluem atividades pedagógicas, destinadas tanto aos estudantes quanto aos professores, em preparação para o ENEM e para o ingresso no ensino superior. Também, as atividades de incentivo, como eventos de campanha, são bastante marcadas no ECJCB, na medida em que mobilizam recursos de dimensão simbólica, principalmente compartilhando trajetórias de sucesso de egressos da rede pública, os *role models*. Outro instrumento de informação identificado é o levantamento sistemático de dados de acompanhamento da política, via SIGE.

Os instrumentos processuais não afetam diretamente a distribuição de bens e serviços, mas geralmente são peças importantes para a eficácia dos instrumentos substantivos (BALI et al., 2021). O ECJCB utiliza os seguintes instrumentos processuais: instâncias regionais

autônomas (Credes e Sefors), que executam gastos, incrementam o desenho do programa e têm assento no Comitê Executivo da Seduc; parceria com os municípios para viabilizar transporte; e posicionamento do programa no Gabinete da Seduc.

Creditamos a efetividade da política – ainda que suposta e não dimensionada quantitativamente aqui – ao compartilhamento de crenças e valores por uma coalizão dominante sem oposição, como encontrada na formulação do ECJCB. Além disso, contribuem a aparente presença de credibilidade, legitimidade, avidez e senso de competência por parte dos gestores e dos estudantes, que pode vir a ser verificada com a realização de entrevistas com estes atodes. Estes são pré-requisitos para a ativação de mecanismos e consequente mudança comportamental do público-alvo da política (CAPANO; HOWLETT, 2021).

Em nosso entendimento, os instrumentos substantivos (que envolvem, entre outros aspectos, apoio pedagógico e psicoemocional e apoio logístico) ativam três mecanismos causais de primeira ordem: avivamento do autoconceito acadêmico; competição entre escolas e entre discentes; e redução do custo de participação no ENEM. Os fatores contextuais e a visibilidade institucional do programa contribuem para sua efetividade: oferecem os pré-requisitos comportamentais necessários para que os mecanismos influenciem comportamentos e, a reboque, elevem os níveis de participação no ENEM. Também, parece ter se instalado, um mecanismo de segunda ordem, fundado no reconhecimento dos resultados positivos do ECJCB, e que aprofunda o engajamento da rede (gestores, professores, alunos) no programa.

Esta pesquisa contribui com o campo ao aplicar o ACF a uma política de educação em nível subnacional, com uma coalizão dominante sem oposição, formada por atores governamentais. Além disso, documenta as crenças da coalizão do ECJCB, descreve detalhadamente os instrumentos adotados pelo ECJCB, bem como identifica mecanismos causais que contribuíram para a efetividade da política. Ademais o próprio exercício de sistematização da política caracteriza-se também como uma contribuição importante desta pesquisa, dado que a política aqui estudada é pouco documentada pelo governo.

Passamos agora a algumas considerações sobre o processo desta pesquisa, suas limitações e possibilidades de expansão.

Combinadas, a proximidade pessoal prévia da pesquisadora com alguns atores da política e com o conteúdo pesquisado, o tempo decorrido desde a formulação da política até o momento das entrevistas que informam a análise (mais de uma década, período longo o suficiente para turvar a memória das nossas fontes), e a reputação positiva do ECJCB junto aos entrevistados são fatores que potencialmente imprimem um “viés de confirmação” a esta

pesquisa. Um viés desse tipo significaria uma ênfase desproporcional a evidências positivas em relação ao programa, ao grau de coesão da coalizão que o propôs, e aos impactos da iniciativa. Cientes deste risco, prezamos pela reflexividade ao longo de todo o processo, desafiando nossas interpretações. Por isso, o *corpus* foi revisitado inúmeras vezes, buscando testar se nosso entendimento e a própria escolha de citações literais a reportar fazia jus aos testemunhos colhidos nas entrevistas.

Admitidamente, esta pesquisa está limitada ao estudo não de um subsistema inteiro, mas de um programa específico dentro do subsistema de políticas para o ensino médio no Ceará. Ainda, a operacionalização do ACF não seguiu estritamente os passos indicados pelos autores do modelo (e.g.: análise documental e o uso do subsistema de política pública como unidade de análise). O caminho prescrito demanda uma dedicação que não foi possível oferecer no momento (e.g., estudo das outras políticas do subsistema). Diante dessas restrições, optamos por nos debruçar sobre o sistema de crenças dos atores formuladores e suas implicações sobre o ECJCB.

Ainda, as ideias e os valores que constam no núcleo duro de crenças transcendem subsistemas. Outras pesquisas sobre a Seduc (SUMIYA, 2015; VIEIRA; PLANK; VIDAL, 2019; SUMIYA; SANO, 2021) nos dão pistas de que os atores que compuseram a coalizão de defesa do PAIC trouxeram consigo crenças que constam também do escopo do ECJCB. É o caso das crenças do núcleo duro e até mesmo preferência pelo uso de determinados tipos de instrumentos. Logo, é promissora a investigação de se e como estas crenças estão presentes em outras políticas de educação do governo do estado do Ceará.

Finalmente, nossa análise de efetividade da política a partir da abordagem mecanística é preliminar. Trata-se de uma tentativa de decompor o processo de política pública, em busca de entender seu desenho de maneira sistemática. Mas carece da perspectiva *bottom-up*: falta o testemunho dos gestores escolares e, principalmente, do alunado. Pesquisas futuras devem expandir o conjunto de fontes, de modo a abarcar mais gestores escolares, professores, estudantes e egressos da rede estadual. Esses atores certamente lançarão luz para além da circunscrição estrita da coalizão dominante sem oposição, observada no subsistema de políticas para o ensino médio no Ceará. Muito provavelmente, apontarão conflitos e dificuldades ainda não aparentes no *corpus* atual e enriquecerão o entendimento dos instrumentos e mecanismos causais desencadeados pelo ECJCB.

REFERÊNCIAS

ABBOTT-CHAPMAN, J. Making the most of the mosaic: Facilitating post-school transitions to higher education of disadvantaged students. **Australian Educational Researcher**, 38(1), p. 57-71. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s13384-010-0001-9>.

ABRUCIO, F. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública - RAP**, v. 39, n. 2, p. 401–419, 2005.

ABRUCIO, F. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, p. 39–70, 2010.

AZEVEDO, G. **Construção de significados na transição escolar para o 6o ano do Ensino Fundamental**. 2017. 189 p. Tese (Doutorado em Psicologia Cognitiva) Centro de Filosofia e Ciências Humanas - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

BALI, A. et al. Procedural policy tools in theory and practice. **Policy and Society**, v. 40, n.3, p. 295-311, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1965379>.

BARBOSA, L. Cai para 5% a evasão escolar no ensino médio do Ceará. **O Povo**. Fortaleza, 13 de mar. de 2019. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/jornal/cidades/2019/03/118862-cai-para-5--a-evasao-escolar-no-ensino-medio-do-ceara.html>. Acesso em: 24 de mar de 2021.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Edições 70. 1977.

BEMELMANS-VIDEC, M.; RIST, R.; VEDUNG, E. (Eds.). **Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation**. 1998.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 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 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, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Planejando a próxima década: alinhando os planos de educação**. Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília, 2018.

CABRERA-LÓPEZ, A. **La transición PreClínico-Clínico em la carrera de Medicina. Una aproximación a su estudio como transición intracurricular.** 2005. Tese (Doutorado em Pedagogia) - Faculdade de Pedagogia, Universidade de Barcelona, Barcelona, 2005.

CAPANO, G.; HOWLETT, M. Causal logics and mechanisms in policy design: How and why adopting a mechanistic perspective can improve policy design. **Public Policy and Administration**, v. 36, n.2, p. 141-162, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0952076719827068>.

CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. Disentangling the mechanistic chain for better policy design. In: CAPANO, G. et al. (Eds.). **Making policies work: first- and second-order mechanisms in policy design.** Edward Elgar Publishing, 2019, p. 2-13. Disponível em: <https://doi.org/10.4337/9781788118194>.

CAPELARI, M.; ARAÚJO, S.; CALMON, P. Advocacy Coalition Framework: um balanço das pesquisas nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 2, p. 91-99, 2015.

CARVALHO, J. **Educação em disputa: uma análise sobre os conflitos decorrentes da reforma do ensino médio no Brasil sob prisma do modelo de coalizões de defesa.** 2019. 150 p. Dissertação (Mestrado em Administração) — Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Seropédica, Rio de Janeiro, 2019.

CARVALHO, C. **O efeito do Prêmio Aprender Para Valer nas expectativas educacionais de discentes cearenses.** 2020. 42 p. Dissertação (Mestrado em Economia) — Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Economia – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

CASA CIVIL – Casa Civil do Governo do Estado do Ceará. **Governo do Ceará beneficia quase 11 mil estudantes com entrega de notebooks.** 2021. Disponível em: casacivil.ce.gov.br/2021/12/09/governo-do-ceara-beneficia-quase-11-mil-estudantes-com-entrega-de-notebooks/.

CEARÁ. **Lei Estadual 17.572/2021.** Dispõe sobre o Programa “Ceará Educa Mais”, consistente em ações destinadas à estruturação, ao desenvolvimento e à implementação de estratégias de gestão [...]. Ceará: Governo Estadual do Ceará, 2021.

CEARÁ. **Portifólio Coordenadoria de Protagonismo Estudantil.** 2019. Disponível em: https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2019/04/portfolio_coordenadoria_protagonismo.pdf

CEARÁ. Apresentação Coordenadoria de Protagonismo Estudantil – ENEM, Chego Junto, Chego Bem. [s.d.].

CONSTÂNCIO, A. **O desempenho dos alunos na transição entre os sistemas da rede pública petropolitana - um estudo de caso.** Dissertação de Mestrado—Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2013.

CRUZ, M.; FARAH, M.; RIBEIRO, V. Estratégias de gestão da educação e equidade: o caso do programa aprendizagem na idade certa (mais PAIC). **Revista on-line de Política e Gestão Educacional**, v. 24, n. 3, p. 1286-1311, 2020.

DUNLOP, C.; RADAELLI, C. Systematising policy learning: From monolith to dimensions. **Political Studies**, v. 61, n. 3, p. 599-619, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00982.x>.

DURU-BELLAT, M. **Access to Higher Education: What counts as fairness in both an individual and systemic perspective?** v. October 2012, n.1, 2012.

FAGUNDES, C. Transição Ensino Médio–Educação Superior: Qualidade No Processo Educativo. **Educação Por Escrito**, v. 3, n. 1, 24 jul. 2012.

FAGUNDES, C.; LUCE, M.; RODRIGUEZ ESPINAR, S. O desempenho acadêmico como indicador de qualidade da transição Ensino Médio-Educação Superior. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 22, n. 84, p. 635–669, set. 2014.

FALETTI, T.; LYNCH, J. Context and causal mechanisms: Varieties of disaggregation. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 9, p. 1143-1166, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0010414009331724>.

FRANCO, G. **Número de isentos no Enem 2019 diminui. Brasil Escola**. 15 jul. 2019. Disponível em: <https://vestibular.brasilecola.uol.com.br/enem/enem-2019-menos-participantes-ganharam-isencao-taxa/345855.html>. Acesso em: 15 mar. 2021.

GALTON, M.; GRAY, J.; RUDDUCK, J. **The impact of school transitions and transfers on pupil progress and attainment**. London: DfEE, 1999.

GERRING, J. The mechanistic worldview: Thinking inside the box. **British Journal of Political Science**, v. 38, n. 1, p. 161-179, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0007123408000082>.

GUSMÃO, J.; RIBEIRO, V. Colaboração entre estado e municípios para a alfabetização de crianças na idade certa no Ceará. **Cadernos Cenpec | Nova série**, v. 1, n. 1, 2011.

HANNAWAY, J.; WOODROFFE, N. Chapter 1: Policy instruments in education. **Review of research in education**, v. 27, n. 1, p. 1-24, 2003.

HEDSTRÖM, P. Studying mechanisms to strengthen causal inferences in quantitative research. In: BOX-STEFFENSMEIER, Janet M. et al. (Eds.). **The Oxford handbook of political methodology**. Oxford University Press, 2008. p. 319-338. Disponível em: <http://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199286546.003.0013>.

HERDEIRO, R.; MENEZES FILHO, N.; KOMATSU, B. Explicando a evolução dos salários relativos por grupos de qualificação no Brasil. **Policy Paper**, n. 38, v. 52, 2019.

HOOD, C. The Tools of Government Chatham House Publishers. **Chatham: Chatham House**, 1983.

HOWLETT, M. Managing the “hollow state”: Procedural policy instruments and modern governance. **Canadian Public Administration**, v. 43, n. 4, p. 412-431, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2000.tb01152.x>.

HOWLETT, M. What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles. In: ELIADIS, P.; HILL, M.; HOWLETT, M. (Eds.). **Designing government: From instruments to governance**. McGill-Queens's University Press, 2005, p. 31-50.

HOWLETT, M. Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. **Policy Sciences**, v. 42, n. 1, p. 73-89, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>.

HOWLETT, M. Challenges in applying design thinking to public policy: dealing with the varieties of policy formulation and their vicissitudes. **Policy & Politics**, [On-line], v. 48, n. 1, 9 set. 2019.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Notas Estatísticas - Censo Escolar 2018**. Brasília, 2019a.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística do Exame Nacional de Ensino Médio 2018**. Brasília, 2019b.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2020**. Brasília, 2021a.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2019** [recurso eletrônico]. – Brasília, 2021b.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Página da web do IDEB**. Acesso em: 2022. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>.

JENKINS-SMITH, H. et al. The Advocacy Coalition Framework: An overview of the research program. In: WEIBLE, C.; SABATIER, P. (Eds.). **Theories of the Policy Process**. 4. ed. Fourth edition. | Boulder, CO: Westview Press, 2017.; Routledge, 2018. p. 135–171.

JUNJAN, V. Policy design: just a fad or a fundamental concept? (or how to deal with policy design in interesting times). In: VRIES, M.; NEMEC, J.; JUNJAN, V. (Eds.). **The choice-architecture behind policy designs - from policy design to policy practice in the European integration context**. Bratislava: NISPAcee, 2020.

KARRUZ, A. Oferta, demanda e nota de corte: Experimento natural sobre efeitos da Lei das Cotas no acesso à Universidade Federal de Minas Gerais. **Dados**, v. 61, p. 405-462, 2018.

KASMIRSKI, P.; GUSMÃO, J.; RIBEIRO, V. O Paic e a equidade nas escolas de ensino fundamental cearenses. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 28, n. 69, p. 848-872, 2017.

LEBOURG, E.; COUTRIM, R.; SILVA, L. Juventude e transição para o ensino médio: desafios e projetos de futuro. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 102, p. 82-98, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.102.i260.4149>.

LÍCIO, E.; PONTES, P. A agenda do sistema nacional de educação e suas instâncias de pactuação: uma análise das propostas. In: **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: IPEA, 2020.

LIMA, I. **As experiências educacionais no contexto da transição da educação infantil para o ensino fundamental numa escola municipal de Fortaleza na perspectiva dos diversos**

segmentos da comunidade escolar. 2013. p. 143. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

LIMA, M. Os Planos Nacionais de Educação e a gestão democrática: uma análise das estratégias estaduais. In: MORAES, G.; ALBUQUERQUE, A. **Caderno de estudos e pesquisas em políticas educacionais.** Brasília: INEP, 2019. p. 239-263, 2019

LIMA, L.; AGUIAR, R.; LUI, L. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 2021.

LINDER, S.; PETERS, B. From social theory to policy design. **Journal of Public Policy**, v. 4, n. 3, p. 237-259, 1984.

MAIA, F. **Realização do ENEM por alunos de escolas públicas: um estudo sobre burocracia implementadora em escolas estaduais de Belo Horizonte.** 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão Pública) — Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

MANOEL, A.; RANCIARO NETO, A.; MONTEIRO NETO, A. **Análise dos ratings dos estados brasileiros: todos deveriam se endividar?** Nota Técnica no 10. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6517/1/Nota_n10_Analise_dos_ratings.pdf.

MENEZES-FILHO, N.; KIRSCHBAUM, C. Educação e desigualdade no Brasil. In: **Trajéorias das Desigualdades - como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos.** São Paulo: Editora Unesp, 2015.

MONT'ALVÃO, A.; RIBEIRO, C. Youth Labor Market Prospects in Times of Economic Recession in Brazil. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, v. 688, n. 1, p. 38–54, mar. 2020.

NASPOLINI, A. A reforma da educação básica no Ceará. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 42, p. 169–186, ago. 2001.

NEVES, V. **Tensões contemporâneas no processo de passagem da educação infantil para o ensino fundamental: um estudo de caso.** 2010. 271 p. Tese (Doutorado em Educação) — Faculdade de Educação - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

NOGUEIRA, C. et al. Promessas e limites: o Sisu e sua implementação na Universidade Federal de Minas Gerais. **Educação em Revista**, v. 33, p. e161036, 2017.

O ESTADO. UFC decide hoje se adere ao Enem. 26 de fevereiro de 2010. **O Estado.** Disponível em: <https://oestadoce.com.br/geral/ufc-decide-hoje-se-adere-ao-enem/>. Acesso em: 2022.

PINTO, D. **Análise do projeto Enem Chego Junto Chego Bem como estratégia de mobilização dos estudantes do ensino médio do estado do Ceará.** 2021. 159 p. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) — Centro De Políticas Públicas E Avaliação Da Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2021.

RIBEIRO, C.; CENEVIVA, R.; BRITO, M. Estratificação educacional entre jovens no Brasil: 1960 a 2010. In: ARRETCHE, M. (Org.) **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. Editora Unesp, 2015.

SABATIER, P. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. **Journal of European Public Policy**, v. 5, n. 1, p. 98–130, mar. 1998.

SABATIER, P.; WEIBLE, C. The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications. In: **Theories of the policy process**. Westview Press, 2007.

SALATA, A. Ensino Superior no Brasil das últimas décadas: redução nas desigualdades de acesso? **Tempo Social**, v. 30, n. 2, p. 219–253, 28 jul. 2018.

SALES, P. **Transição da formação técnica de nível médio para o ensino superior: itinerários de alunos da rede federal de Educação Profissional de Minas Gerais**. 2014. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

SALES, P.; HEIJMANS, R.; SILVA, C. Análise multinível da transição estudantil do curso técnico para o ensino superior. **Estudos em Avaliação Educacional**, n. x, p. 1, 21 set. 2017.

SANTOS, H. et al. Participação de estudantes de escolas públicas estaduais de Porto Alegre no Enem: uma análise de cluster. **Revista Meta: Avaliação**, v. v.13, p. p.773-794, dez. 2021.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. Behavioral assumptions of policy tools. **The journal of politics**, v. 52, n. 2, p. 510-529, 1990.

SCHWARTZMAN, S.; SILVA FILHO, R.; COELHO, R. Por uma tipologia do ensino superior brasileiro: teste de conceito. **Estudos Avançados**, v. 35, n. n.101, 2021.

SEDUC – Secretaria da Educação do Ceará. **Ensino superior: Rede estadual registra maior aprovação da história**. 08 mar. 2018a. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/2018/03/08/ensino-superior-rede-estadual-registra-maior-aprovacao-da-historia/>. Acesso em: 2022.

SEDUC – Secretaria da Educação do Ceará. **Educação Profissional - Apresentação**. 5 de abril de 2018b. Disponível em: https://educacaoprofissional.seduc.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12&Itemid=128>. Acesso em: 2 dez. 2021.

SEDUC – Secretaria da Educação do Ceará. **Portfólio da Coordenadoria de Protagonismo Estudantil**. 2019. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2019/04/PORTFOLIO-COPES.pdf>.

SEDUC – Secretaria da Educação do Ceará. **Edital do concurso redação “Enem: Chego Junto, Chego a 1.000!” 2021 - Secretaria da Educação do Estado do Ceará - Fundação Demócrito Rocha**. 20 de agosto de 2021. Disponível em: https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2021/08/Concurso_Redacao_Enem_2021.pdf.

SEDUC – Secretaria da Educação do Ceará. **Projeto Professor Diretor de Turma – PPDT**. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/projeto-professor-diretor-de-turma-ppdt/>>. Acesso em: 15 de junho de 2022.

SEGATTO, C.; LIMA-SILVA, F.; SILVA, L. **O papel de governos estaduais em processos de mudanças de políticas públicas: os casos do Acre, Ceará e São Paulo.** In: 45º Encontro Anual da Anpocs, 2021. Disponível em: <https://www.anpocs2021.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6I nBhcmFtcyI7czoZNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZVZPIjtzOjQ6IjU5NDYiO30iO3M6 MToiaCI7czoZMjoiMTM4OTk1MjVlOWU1ZjU2YTRiYjA5NGMzMmUyZmU3MzUiO30 %3D>.

SENKEVICS, A.; CARVALHO, M. Novas e velhas barreiras à escolarização da juventude. **Estudos Avançados**, v. 34, p. 333-352, 2020.

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

SOUZA, G. As expectativas de futuro e as redes de sociabilidade: um estudo em duas escolas públicas estaduais da Bahia e Rio de Janeiro. In: **Desafios para o ensino superior brasileiro no contexto contemporâneo.** Coleção Cadernos do LEPES. Rio de Janeiro: UFRJ, 2020. v. 3.

SUMIYA, L. **A hora da alfabetização: atores, ideias e instituições na construção do PAIC-CE.** 2015. Tese (Doutorado em Administração) — Centro de Ciência Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

SUMIYA, L.; ARAÚJO, M.; SANO, H. A hora da alfabetização no Ceará: o PAIC e suas múltiplas dinâmicas. **Education Policy Analysis Archives**, vol. 25, pp. 1-30, 2017. Disponível em: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/download/2641/1900/11874>.

SUMIYA, L.; SANO, H. Coalizão advocatória e aprendizado nas políticas públicas: as mudanças nas convicções centrais do PAIC. **Educação e Pesquisa**, v. 47, e235134, p. 1-23, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202147235134>.

TANCREDI, S. **Provas do Enem 2019 já estão a caminho dos locais de aplicação.** Disponível em: <<https://vestibular.mundoeducacao.uol.com.br/noticias/enem-2019-provas-ja-estao-rumo-a-locais-de-aplicacao/339632.html>>. Acesso em: 16 mar. 2021.

TILLY, C. Mechanisms in political processes. **Annual review of political science**, v. 4, n. 1, p. 21-41, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.4.1.21>

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário brasileiro da educação básica 2019.** Editora Moderna, 2019. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/MUNICIPIOS-TEM-ATE-SETE-VEZES-MAIS-DINHEIRO-PARA-EDUCACAO-DO-QUE-OUTROS>>. Acesso em: 6 maio 2020.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário brasileiro da educação básica 2021.** Editora Moderna, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3ftCjOn>>

TRUFFI, R. **MEC garante que Enem acontecerá nos dias 3 e 10 de novembro | Brasil | Valor Econômico.** Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/10/10/mec-garante-que-enem-acontecera-nos-dias-3-e-10-de-novembro.ghml>>. Acesso em: 16 mar. 2021.

VEDUNG, E. Policy instruments: typologies and theories. In: BEMELMANS-VIDEC, M.; RIST, R.; VEDUNG, E. (Eds.). **Carrots, sticks, and sermons: policy instruments and their evaluation**. Transaction Publishers, p. 21-58, 1998.

VIEIRA, S.; PLANK, D.; VIDAL, E. Política Educacional no Ceará: processos estratégicos. **Educação & Realidade**, v. 44, n. 4, p. e87353, 2019.

VIGGIANO, E.; MATTOS, C. O desempenho de estudantes no Enem 2010 em diferentes regiões brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 94, p. 417-438, 2013.

WEIBLE, C. et al. Sharpening advocacy coalitions. **Policy Studies Journal**, v. 48, n. 4, p. 1054–1081, nov. 2020.

WEIBLE, C.; SABATIER, P.; MCQUEEN, K. Themes and variations: taking stock of the Advocacy Coalition Framework. **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 121–140, fev. 2009.

WILKS, J.; WILSON, K. Going on to uni? Access and participation in university for students from backgrounds of disadvantage. **Journal of Higher Education Policy and Management**, v. 34, n. 1, p. 79-90, 2012.

APÊNDICE

Figura 0.1 - Tipologia de diretrizes sobre transição para o ensino superior identificadas no PNE e PEEs

Painel a)



Painel b)



Nota: No PNE 2001, foram identificadas apenas duas diretrizes sobre transição para o ensino superior: EM1.a e ES1.a. No PNE 2014, foram localizadas as sete diretrizes marcadas com círculos escuros.

Fonte: Elaboração própria, com base no PNE e PEEs.

Tabela 0.1 - Proporção de concluintes do ensino médio na rede estadual cearense inscritos no ENEM em relação ao total de matriculados na última série do ensino médio (3ª ou 4ª séries) da rede estadual cearense (2010-2020)

Edição do ENEM	Matrículas de 3a e 4a séries	Número de concluintes inscritos no ENEM	Proporção de concluintes inscritos no ENEM
2010	97.390	67.558	0,694
2011	99.268	79.383	0,800
2012	100.020	88.778	0,888
2013	98.540	100.346	1,018
2014	97.921	107.392	1,097
2015	94.238	104.130	1,105
2016	95.927	109.662	1,143
2017	93.913	107.951	1,149
2018	95.979	108.434	1,130
2019	97.794	104.153	1,065
2020	98.120	96.168	0,980

Nota: Em alguns casos, o número de inscritos no ENEM autodeclarados concluintes do ensino médio (3ª e 4ª séries) é superior à coorte de concluintes do ensino médio na unidade federativa, conforme dados do Censo Escolar. Tais inconsistências são explicadas, pelo menos em parte, pelo fato de que a informação sobre ser concluinte do ensino médio, advinda do questionário preenchido no momento da inscrição para o ENEM, é autodeclaratória e não é verificada.

Fonte: Elaboração própria, com base nas edições 2010 a 2020 da “Sinopse Estatística da Educação Básica” e da “Sinopse Estatística do ENEM”.

Quadro 0.1 - Taxonomia de instrumentos de política pública substantivos e processuais, por recurso principal empregado

Propósito	Recurso principal			
	Informação	Autoridade	Tesouro	Organização
Substantivo	* Aconselhamento	* Licenciamento	* Subsídios	* Burocracias
	* Treinamento / Educação	* Taxas de uso	* Bolsas	* Empresas públicas
	* Prestação de contas	* Regulação	* Empréstimos	* <i>Quangos</i>
	* Propaganda	* Cupons (<i>vouchers</i>)	* Isenções fiscais	
	* Levantamento de dados	* Quotas	* Financiamento de programas	
Processual	* Supressão de informação (censura)	* Criação de comitê consultivo	* Financiamento de grupos de interesse	* Reorganização administrativa
	* Acesso à informação	* Banimento de grupos de interesse ou partidos	* Financiamento de campanhas	* Atrasos administrativos e falta de transparência
		* Proibição de acesso	* Negação de financiamento	

Nota: * Quango é uma organização não governamental quase autônoma, composta por indivíduos nomeados pelo governo que a financia.

Fonte: Adaptado Howlett (2009, p. 82); originalmente elaborado com base na taxonomia de Hood (1983).

Roteiro para entrevistas

Observações:

- A sequência das perguntas pode variar ao ser sensível a cada momento em que se realiza a entrevista.
- Onde há ECJCB, lê-se “Enem, Chego Junto, Chego Bem”.
- A aplicação das entrevistas estará de acordo com as Resoluções nº 466/12 e a nº 510/2016 do Ministério da Saúde para pesquisas em Ciências Humanas e Sociais e já foi devidamente aprovada pelo COEP.

Perguntar se será permitida a gravação da entrevista. Após cumprimentos iniciais e consenso devidamente registrado no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, a entrevista será realizada seguindo o roteiro abaixo.

Nenhuma resposta é obrigatória por parte da(o) entrevistada(o) e a(o) mesma(o) poderá interromper a entrevista a qualquer momento que quiser.

2) Identificação do ator (Objetivo do tópico: continuar o estabelecimento do *rapport* com o(a) entrevistado(a); obter informações da posição do entrevistado dentro da secretaria e em relação à ação desenvolvida.)

- Chegamos até você através do (Fulano) e, inicialmente, quero saber um pouco mais sobre você. Há quanto tempo você trabalha na secretaria?
- Pode me contar um pouco da sua trajetória na SEDUC?
- Como você conheceu o ECJCB? Você estava lá desde o começo?

3) A ação estadual (Objetivo do tópico: obter informações sobre origem, evolução e durabilidade da ação.)

- Tive a informação de que o ECJCB já está sendo implementado desde 2012, mas também que algumas ações específicas já tinham ocorrido antes de 2012. Você sabe quais eram as ações que ocorreram antes?
- O que diferenciou essas primeiras ações do conjunto de ações formalizado em 2012?
- Você pode me dizer o que lembra sobre como ele surgiu?
- O projeto já começou no formato que está hoje ou sofreu transformações? Como ECJCB foi se transformando? Quais fases, mudanças de regras, mudanças de direção/governo marcam a evolução desse programa?
- Como é o financiamento do ECJCB?
- Onde é que essas ações estão formalizadas? Planos orçamentários (com força de lei), planos de governo?
- O ECJCB ocorre da mesma forma no território estadual ou tem diferenças entre os territórios? Todas as ações acontecem em todos os municípios?
- Outras ações da SEDUC estão relacionadas com o ECJCB? O Projeto Professor Diretor de Turma (PPDT), por exemplo...

4) Sistema de crenças

- As leis federais, nem mesmo a Constituição, não definem claramente de qual ente é a responsabilidade por essa transição entre níveis de ensino. Qual é a sua percepção sobre isso?
- Como você percebe o papel do governo estadual nesse contexto?
- Você sabe me dizer como a preocupação com o tema da transição surgiu no Ceará?
- Pode contar um pouco sobre as ideias que você tinha naquele momento?
- Quais opiniões havia sobre os melhores instrumentos (tipos de ação, jeitos de agir) para lidar com essa questão do apoio aos alunos? Qual era a sua? Havia alguma discordância?

5) Contexto (Objetivo do tópico: mapear elementos importantes para a análise de mudança institucional, de surgimento de uma nova política pública, a partir da perspectiva da demanda pela política. Entender como o Estado do Ceará tomou para si a responsabilidade por apoiar a transição de seus alunos ao ensino superior.)

- O CJ tem um objetivo claro de garantir que todos os concluintes do ensino médio público façam o ENEM. Como estavam os níveis de participação no ENEM antes do CJ?
- Havia uma política para transição ao ensino superior anterior ao CJ?
- Isso era promessa ou bandeira de alguém?
- A aprovação da Lei de Cotas influenciou o ECJCB? De que forma?
- O advento do ENEM-Sisu influenciou o ECJCB? De que forma?

6) Atores – apoios e resistências (Objetivo do tópico: mapear elementos importantes para a análise de mudança institucional, de surgimento de uma nova política pública, a partir da perspectiva de agendamento de política e da dinâmica de poder existente no respectivo contexto.)

- É natural que para cada política tenha aquelas pessoas que são defensoras e outras que não acham que a política é uma prioridade, ou até mesmo aquelas que realmente são contra. Isso aconteceu aqui?
- Você sabe me dizer como aconteceu o processo de formulação do CJ?
- Quem estava à frente?
- Quais atores foram os principais propositores/defensores do CJ?
- E quais eram as principais resistências ao CJ?
- Ocorreram audiências públicas ou outras reuniões sobre o ECJCB ou a política de educação para o ensino médio? Você tem atas ou documentos que fazem parte desse assunto?
- O Conselho Estadual de Educação tem atuação no programa?
- A SECITECE participou do ECJCB em algum momento?
- Sabemos que se trata de uma política governamental e não de Estado. Em algum momento, parte dessas ações buscou ser formalizada em Lei, submetendo-se ao júri legislativo ou da população (em audiências públicas, por exemplo)?

7) Balanço geral

- O ECJCB já dura por alguns anos... Por que você acha que isso aconteceu? Quando começou, você achou que duraria tanto tempo assim?
- Você sabe nos dizer se na formulação do Plano Estadual de Educação houve discussões sobre o CJ? Como a transição para o ensino superior foi pautada/debatida na elaboração do Plano Estadual de Educação?
- Você conhece iniciativas similares ao ECJCB em outros estados?
- Quem você sugere que entrevistemos sobre o ECJCB?

Formulário Digital Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

25/11/2021 14:40

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – Entrevista em meio virtual

O(a) Sr.(a) está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa denominada "Transição para o ensino superior: coalizões de defesa na institucionalização da política do Ceará de apoio aos concluintes do ensino médio", que busca contribuir com os estudos sobre políticas estaduais de educação, mais especificamente sobre iniciativas de apoio à transição do ensino médio para o superior.

A pesquisa espera produzir conhecimento que possa ser útil a estudiosos(as) e à sociedade para o avanço dos debates em torno da política educacional brasileira, no contexto do federalismo. A sua participação no referido estudo será no sentido de falar sobre o programa "ENEM Chego Junto Chego Bem" implementado no Ceará. A entrevista apresenta um roteiro de perguntas, mas outras perguntas poderão ser acrescidas de acordo com as respostas dadas e com os objetivos da pesquisa. Estima-se que a entrevista tenha uma duração entre 40 e 90 minutos.

Como condição para realização da entrevista, este termo de consentimento deve ser preenchido e será automaticamente encaminhado à coordenação da pesquisa. É garantido ao Sr.--(a) o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas implicações – ou seja, tudo o que você queira saber antes, durante e depois de sua participação. Os dados coletados nesta pesquisa ficarão disponíveis para futuros estudos, mantidas todas as condições de privacidade e sigilo, atendendo às Resoluções nº 466/12, 510/2016 e suas complementares. As informações coletadas serão utilizadas somente para fins acadêmicos e científicos. A sua entrevista será gravada, transcrita e armazenada por pelo menos cinco anos, em um dispositivo de memória de uso restrito das pesquisadoras.

A sua privacidade será respeitada, ou seja, seu nome ou qualquer outro dado que possa, de alguma forma, identificar sua pessoa, será mantido em sigilo, a não ser que expresse explicitamente sua intenção de ser identificado(a). Em relação aos riscos, os encontros entre pesquisadoras e participantes durante as entrevistas podem estimular reflexões positivas ou constrangimentos a estes últimos. Portanto, para minimizar esse risco, as pesquisadoras buscarão manter uma comunicação o mais transparente possível para que os participantes se expressem livremente, relatando seus desconfortos e o eventual não entendimento de alguma questão.

Caso não se sinta confortável, o(a) Sr.--(a) pode pedir que as pesquisadoras retirem sua entrevista da pesquisa, seja qual for a etapa em que a pesquisa se encontre, sem qualquer prejuízo. Para participar deste estudo, o(a) Sr.(a) não terá qualquer custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, caso sejam identificados e comprovados danos provenientes desta pesquisa, o(a) Sr.(a) tem assegurado o direito à indenização.

Pesquisadora Responsável (Orientadora): Ana Paula Karruz
Departamento de Ciência Política - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política /
Universidade Federal de Minas Gerais
Telefone: (31) 99807-2503
E-mail: apkarruz@gmail.com / apkarruz@ufmg.br

Pesquisadora (Mestranda): Flora de Paula Gonçalves Holanda Maia
Departamento de Ciência Política - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política /

https://docs.google.com/forms/d/1MQe-206Uav_BXeXbOCwRSmPufpc79c4ZbPrzOqIKI0/edit

1/4

Universidade Federal de Minas Gerais
Telefone: (31) 97187-4083
E-mail: florescerdepaula@gmail.com

Em caso de dúvidas com respeito aos aspectos éticos desta pesquisa, você poderá consultar:

COEP-UFMG - Comissão de Ética em Pesquisa da UFMG
Av. Antônio Carlos, 6627. Unidade Administrativa II - 2º andar - Sala 2005.
Campus Pampulha. Belo Horizonte, MG – Brasil. CEP: 31270-901.
E-mail: coep@prpq.ufmg.br. Telefone: (31) 3409-4592.

***Obrigatório**

1. E-mail *

2. Diante das explicações você acha que está suficientemente informado(a) a respeito da pesquisa que será realizada e concorda de livre e espontânea vontade em participar, como colaborador ? *

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

3. Nome completo *

4. CPF *

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

5. Você está ciente que a qualquer momento poderá solicitar novas informações e modificar sua decisão de participar, se assim o desejar? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

6. Você autoriza que o seu verdadeiro nome seja utilizado na divulgação desse estudo? (Obs.: a identidade do(a) participante será devidamente resguardada, caso seja sua escolha) *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

7. Você pode ser entrevistado(a) por qual(ais) das opções a seguir? *

Marque todas que se aplicam.

- Vídeo-chamada (pelo aplicativo Zoom)
 Chamada de telefone

8. Você autoriza a gravação de conteúdo de som da entrevista? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

9. Você autoriza a gravação de conteúdo de imagem da entrevista? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

10. Você concorda que a gravação possa ser utilizada em outras pesquisas, desde que você seja comunicado(a) pelas pesquisadoras novamente e assine outro termo de consentimento livre e esclarecido que explique para que será utilizado o material? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

11. Declaro que concordo em participar desta pesquisa nos termos acima registrados. *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários