"SOPA POLÍTICA PRIMEVA", NEOLIBERALISMO E REFORMA DO ENSINO MÉDIO: um pouco sobre ideias e formulações

Eduardo Marangoni Canesin[1]

RESUMO

O presente artigo, parte da pesquisa de doutorado do proponente (ainda em andamento), analisa a Reforma do Ensino Médio (2017) com o auxílio do modelo teórico concebido por John Kingdon (2006), atentando sobretudo para os atores visíveis e invisíveis, os empreendedores políticos e as janelas de oportunidade. Veremos como o modelo dos múltiplos fluxos é eficiente para fornecer uma possível interpretação para a formulação e aprovação de tal Reforma, dada a janela de oportunidade surgida com o impeachment da presidente Dilma Rousseff – e que ocasionou um spillover, com formulações semelhantes para áreas diferentes. Argumentaremos que o neoliberalismo é a lógica por trás dessas propostas e veremos como ele (neoliberalismo) ganha força na "sopa política primeva" em que ocorre o processo de "seleção natural" das ideias.

Palavras-chave: Reforma do Ensino Médio; Neoliberalismo; Múltiplos fluxos.

ABSTRACT

This article, part of the applicant's doctoral research (still in progress), analyzes the High School Reform (2017) with the help of the theoretical model conceived by John Kingdon (2006), paying special attention to visible and invisible actors, political entrepreneurs and windows of opportunity. We will see how the multiple flows model is efficient to provide a possible interpretation for the formulation and approval of this Reform, given the window of opportunity that emerged with the impeachment of President Dilma Rousseff – and that it caused a spillover, with similar formulations for different areas. We will argue that neoliberalism is the logic behind these proposals and see how it (neoliberalism) gains strength in the "primeval political soup" in which the process of "natural selection" of ideas takes place.

Keywords: High School Reform; Neoliberalism; Multiple streams.

1 INTRODUÇÃO

A Reforma do Ensino Médio, apesar de muito criticada por professores, estudantes e acadêmicos, não só foi formulada, mas aprovada em 2017 pela Lei nº

1 Doutorando em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (EFLCH) da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). E-mail: eduardomcanesin@gmail.com

13.415/2017 (após sua apresentação inicial, via Medida Provisória, em 2016). Como isso pôde acontecer? O objetivo desse artigo é fornecer uma possível resposta à tal pergunta, atentando não para a implementação da Reforma, mas para sua formulação – e interpretando o contexto que permitiu que sua ideia surgisse e fosse apresentada.

Para tanto, iniciamos discutindo o modelo teórico de John Kingdon (2006), atentando para o papel dos atores visíveis e invisíveis e para os empreendedores políticos. Veremos os momentos de estabelecimento de agenda e especificação de alternativas, bem como a importância das janelas de oportunidades para políticas públicas. Na seção seguinte, nosso foco será o neoliberalismo: mostraremos como ele se tornou uma racionalidade que gesta visões de políticas públicas em seu interior - e como tais visões acabam possuindo uma força superior a outras ideias no âmbito político, fazendo com que tenham maior probabilidade de serem promovidas a alternativas aceitáveis no processo decisório.

Após essas discussões mais teóricas, analisaremos o caso empírico da Reforma do Ensino Médio de 2017. Mostraremos suas principais propostas e as justificativas trazidas para implementá-la, vendo o papel que os empreendedores políticos tiveram neste caso, sobretudo ao se aproveitarem de uma janela de oportunidade (o *impeachment* de Dilma Rousseff e a ascensão de Michel Temer à Presidência da República). Tal janela, ademais, permitiu um *spillover*, com várias alternativas semelhantes (neoliberais) sendo propostas para áreas diversas (previdência, gastos públicos, leis trabalhistas etc.).

2 O MODELO TEÓRICO DE JOHN KINGDON

Como nos mostra Capella (2006, p. 28), Kingdon atribui um papel importante às ideias em sua análise, argumentando que, muitas vezes, elas acabam sendo um fator preponderante para escolher alternativas que se consolidarão em políticas públicas. Para que possamos entender plenamente este aspecto, é necessário que mergulhemos, antes de mais nada, no modelo teórico construído pelo autor.

Kingdon (2006, p. 221) chama a atenção para o fato de que as políticas públicas não são resultado apenas da deliberação e decisão do Legislativo ou das iniciativas e decretos do Executivo: elas são ideias que ganharam força e chegaram a essas arenas, enquanto muitas outras ideias e propostas jamais foram levadas a sério a ponto de se destacarem e terem chances de ser colocadas em ação. Dito em outras palavras, nem tudo constitui agenda e, dentro do tema que será escolhido para constituí-la, *algumas* alternativas serão boladas e entrarão no radar político, ou seja, não há uma abertura para qualquer tipo de proposta: apenas algumas, num número bem limitado, são realmente consideradas como passíveis de serem aplicadas. Entender esse processo é o objetivo do autor. Para ele, uma agenda, isto é, "a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades" (ibidem, p. 222), é constituída pela concatenação de três fatores: problemas, política e participantes "visíveis".

Os problemas são questões sociais que fazem com que os formuladores de política acreditem que devam fazer algo a respeito (CAPELLA, ibidem, p. 26). Em outras palavras, uma questão social poderia envolver degradação ou déficits, mas só se tornaria um problema quando os atores políticos passarem a acreditar que devem fazer algo a respeito. Nesse caso, há uma grande chance de que o tema ocupe a agenda, sobretudo se o problema for considerado importante pelos atores (KINGDON, ibidem, p. 228). Na maior parte das vezes, os problemas são percebidos por conta de indicadores (dados agregados que mostram um fato), eventos-foco (um símbolo ou algo que chame a atenção para algum aspecto específico da realidade social) e *feedbacks* (reclamações públicas ou monitoramento de políticas públicas já existentes). O segundo fator, a política, é a arena das negociações, na qual a composição do governo ou as pressões de grupos de interesse podem contribuir para trazer um tema para a agenda (ou, inversamente, poderiam tirar questões sociais das pautas, impedindo que constituíssem uma agenda). Trata, basicamente, da receptividade que um tema terá e que poderá contribuir para que prospere ou não enquanto item na agenda.

Por fim, os atores "visíveis", isto é, os de grande visibilidade midiática ou com grande poder de deliberação (como chefes do Executivo ou líderes do Legislativo),

podem determinar a agenda, escolhendo as questões que merecerão ser tratadas em sua gestão e mobilizando recursos para que políticas públicas sejam criadas e implementadas. Esses três fatores, vale dizer, determinam a agenda, com os problemas que serão tratados; não informam, todavia, a forma como o problema será abordado e solucionado. A questão do "como" envolve um outro aspecto, que é a de formulação e especificação de alternativas. Para Kingdon (ibidem, p. 231ss), as alternativas são boladas sobretudo pelos participantes "invisíveis", os especialistas em determinada área, como acadêmicos, consultores, burocratas de carreira etc. São eles que, dentro de sua área de *expertise*, terão propostas para abordar questões sociais (que passaram a ser vistas como problemas ao entrar na agenda).

Aliás, deve-se destacar que as soluções e propostas já estavam sendo gestadas muito antes de a questão se tornar um problema: apenas acontece de serem trazidas a público no momento oportuno em que os temas estão na agenda, enquanto outros especialistas, de outras áreas, também elaboram seus estudos e propostas, aguardando o momento em que poderão apresentar suas contribuições - tal momento será quando sua área estiver nos holofotes, como parte da agenda, ou quando houver uma janela. Nisso, adentramos em dois outros elementos que devem ser levados em consideração, que são as janelas e os *policy entrepreneurs* (p. 237ss). As janelas para as políticas públicas são os momentos (escassos e de pouca duração) em que há uma abertura para que determinados temas e propostas sejam colocados na arena decisória. Podem ocorrer quando há uma nova gestão no governo, ou após uma renovação legislativa (ou por algum motivo imprevisto, como alguma calamidade que traz algum tema para o debate e ganha destaque na opinião pública). Nesses momentos, problemas e propostas são trazidos à tona, numa tentativa de constituir uma agenda e já propor uma possível solução (isto é, reduzir o escopo de alternativas a serem consideradas).

O êxito desse movimento de apresentar tanto o problema quanto a proposta depende de um *policy entrepreneur*, isto é, um "empreendedor político" que possui alguma influência e está disposto a investir tempo e recursos para promover uma determinada política pública. Tais empreendedores fazem aquilo que Kingdon chama de um "amaciamento da dinâmica da tomada de decisões" (ibidem, p. 239), fazendo circular suas ideias e propostas (às vezes durante anos) para que consigam

convencer o público em geral, os especialistas e os formuladores, buscando, com isso, que suas alternativas sejam mais palatáveis e de fácil aceitação quando forem enfim propostas (no momento de abertura da janela de políticas públicas). Por mais que Kingdon aceite e chame a atenção para o fato de que a realidade é muito mais complexa do que um simples modelo pode conceber, havendo espaço para aleatoriedade e sorte, ele salienta que há algum padrão e previsibilidade dentro dessa dinâmica (ibidem, p. 241). Afinal, como ele coloca, os processos cotidianos visam conter ou, pelo menos, limitar a aleatoriedade, havendo uma lógica para a constituição de problemas e formação de agendas, bem como para proposição de alternativas (sem falar na dinâmica própria, com suas regras internas e negociações, dentro da arena política). De fato, quando uma fórmula política é aprovada (ou quando uma política específica obtém êxito), é bem possível que uma janela se abra para que a mesma fórmula, com sua alternativa vencedora, seja adotada em outras áreas - o que o autor chama de *spillovers* (ibidem, p. 236), permitindo que precedentes de uma área sejam mobilizados para justificar mudanças em outras (e permitindo que coalizões de defesa gravitem de uma área para outra).

Nesse jogo de constituição de propostas e alternativas, não devemos perder de vista aquilo que mencionamos já no segundo parágrafo desta seção: apenas algumas ideias são realmente levadas a sério (e, destas, um número ainda menor sai vencedor e se torna efetivamente uma política). Ora, para Kingdon, estaríamos diante de uma “sopa política primeva” (idem, p. 232), uma metáfora que faz analogia ao processo de seleção natural. Para ele, “muitas ideias surgem desordenadamente, chocando-se umas com as outras, gerando novas ideias e formando combinações e recombinações. As origens de uma política podem parecer um pouco obscuras, difíceis de prever, entender ou estruturar” (idem, p. 232). Nesse caso, seria interessante refletirmos sobre uma racionalidade específica, uma força que tem influenciado sobremaneira essa “sopa política primeva”, gerando determinados tipos de propostas, nas mais diversas áreas, as quais têm se sobressaído nesse processo de “seleção natural”. É o que faremos na próxima seção.

3 O NEOLIBERALISMO COMO RACIONALIDADE

Abordar uma reforma educacional pelo prisma do neoliberalismo é uma tarefa complexa, sendo que a primeira complexidade é a própria definição do que entendemos por neoliberalismo. Como coloca Brown (2019, p. 28), há uma vasta literatura que tenta debater o tema e defini-lo – e que está longe de um consenso. Pela falta de uma definição unívoca, a autora até menciona que há aqueles que defendem que não existe algo como o neoliberalismo (proposição que ela rebate dizendo que, muitas vezes, sequer temos uma definição precisa de capitalismo, democracia ou cristandade e isso não nos impede de sabermos que eles existem).

Traçando a genealogia desse modelo político, Dardot e Laval (2016) mostram como e quando o neoliberalismo foi "fundado" - em 1938, no Colóquio Walter Lippmann realizado em Paris e, depois, oficialmente, em 1947, com a criação da Sociedade Mont-Pèlerin. A justificativa para tal doutrina política, à época, era proteger a liberdade ante os riscos dos totalitarismos (fascismo e comunismo). No entanto, essa justificativa não leva em conta as nuances do neoliberalismo, como apresentadas por Brown (2019). Segundo a autora, há três características que não devem ser negligenciadas ao analisarmos essa doutrina, pois sempre aparecem em suas obras: o desmantelamento da sociedade civil, o "destronamento" da política e a extensão da esfera pessoal protegida. Juntos, esses três elementos criam um cenário que barra políticas públicas e legislações que tentem corrigir questões sociais como desigualdades ou preconceitos. Analisando dois casos específicos de judicialização de políticas públicas, a autora mostra como argumentos neoliberais são usados para anular políticas públicas, decisões administrativas e legislações (2019, p. 151-195). Para pensarmos nos termos de Kingdon, poderíamos dizer que, mesmo se uma ideia sobreviver na "sopa política primeva" e for selecionada como alternativa para uma política pública, ela poderia se ver abortada em outros momentos, em virtude da força de uma outra ideia, a qual já tenha impregnado outras esferas. Aliás, nesse quesito temos de ter em vista que, como colocam Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo tornou-se a nova razão do mundo, tendo sua lógica em todas as esferas – isto é, a lógica neoliberal tornou-se uma episteme que permite que enxerguemos a realidade pelo seu próprio filtro neoliberal, interiorizando seus pressupostos ideológicos, como a ideia de sermos empreendedores de nós mesmos (reflexo de desregulações trabalhistas), da eterna competição ou de

olharmos os serviços públicos como se fôssemos consumidores, não cidadãos. Com uma tal razão mediando nossa percepção do mundo, não seria de espantar que propostas políticas neoliberais tenham uma certa vantagem quando alternativas são buscadas para tratar de algum problema que está na agenda.

Para além dessa dimensão ideológica de "nova razão do mundo" (que é mais fácil de ser estudada e apresentada com aparatos conceituais sociológicos do que da Ciência Política, já que não é um elemento que poderia ser facilmente apreendido e quantificado empiricamente), vemos, com Harvey (2014, p. 49-50), que o neoliberalismo teve um longo caminho para alcançar legitimidade, um caminho de "amaciamento" que envolveu *think tanks*, corporações, universidades e setores da mídia, os quais criaram um clima propício para suas ideias junto da opinião pública e, posteriormente, dos governantes. Além disso, tão logo o neoliberalismo ganhou força ao se instaurar enquanto política nos EUA de Reagan e na Inglaterra de Thatcher, pôde se capilarizar ainda mais, seja por meio da força (ditadura no Chile) ou por "chantagens", como os empréstimos do FMI (Fundo Monetário Internacional) e Banco Mundial sendo concedidos apenas se os países endividados adotassem a cartilha neoliberal (HARVEY, idem). Além disso, boa parte do quadro administrativo de alto escalão dos mais diversos países foram formados em instituições universitárias estadunidenses que tinham abraçado o neoliberalismo ou em instituições que, de todo modo, eram amigáveis a essa nova concepção política (e de mundo).

Ora, um tal cenário, segundo cremos, resulta nessa maior aderência de políticas ao neoliberalismo, sem que esse resultado entre em choque com o modelo teórico de Kingdon – afinal, nessa "seleção natural" de ideias, em nenhum momento foi dito que haveria igualdade de condições. Tais ideias e propostas que vicejavam e eram colocadas em prática dependiam, de igual modo e muitas vezes, de empreendedores políticos que se dispusessem a promover a alternativa em questão e aproveitar as janelas de oportunidade que surgissem. Para que olhemos para esse aspecto, é salutar que nos debrucemos sobre um caso em específico, a Reforma do Ensino Médio (2017).

4 A REFORMA DO ENSINO MÉDIO (2017)

A Reforma do Ensino Médio enquanto política pública – isto é, enquanto um "conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo" (MARQUES, 2013, p. 24) - se deu pela Medida Provisória nº 746/2016, um dos primeiros atos do presidente Michel Temer: a MP foi apresentada apenas 22 dias após sua posse definitiva, que ocorreu com o *impeachment* de Dilma Rousseff. Nisso, já teríamos um exemplo da janela de políticas públicas de que fala Kingdon: tão logo houve uma mudança na equipe diretiva do governo, foi o momento para que problemas e alternativas fossem apresentados. Vale mencionar, de igual modo, que poderíamos descrever um certo *spillover* neste cenário, em que alternativas "semelhantes" (pressupostos neoliberais) foram apresentados para diversas áreas – teto dos gastos públicos, reforma da previdência, desregulamentação das leis trabalhistas etc.

Como o próprio Kingdon coloca, nesses momentos de janelas de políticas públicas as propostas são apresentadas, mas elas já devem ter sido formuladas e desenvolvidas anteriormente (e, até mesmo, "amaciadas") e apenas aguardarem o momento para vir à mesa de deliberações. Papel fundamental para sua apresentação e promoção, como vimos, é devido aos empreendedores políticos (sobre os quais falaremos na próxima seção). Por ora, é crucial que pensemos sobre o próprio cenário de gestação dessas ideias. Já vimos na seção anterior que o neoliberalismo constitui um terreno englobante que desenvolve propostas que adotam sua racionalidade nas mais diversas esferas – e que tais ideias acabam tendo uma força maior do que outras propostas, dado mecanismos como "chantagens" de organismos internacionais ou a própria força que a racionalidade neoliberal obteve.

Com a Reforma do Ensino Médio, temos que, dentre suas disposições, ela visa aumentar a carga horária escolar, diminuir o número de disciplinas e permitir que os estudantes escolhessem qual trilha seguir: voltada para o ensino técnico profissionalizante, para a área de ciências e tecnologias, humanidades etc. (FERRETI e SILVA, 2017; SILVA, 2018). Uma das justificativas era a de que, com tal reforma, combater-se-ia a evasão escolar, posto que muitos jovens abandonam a escola por se sentirem desmotivados com o que é ensinado (algo muito abstrato e

apartado de sua realidade). Além disso, alegava-se que teriam dois outros ganhos: melhora no desempenho dos estudantes de um modo geral e foco na formação de mão de obra que atenda às necessidades do mercado (FERRETI, 2018; KUENZER, 2020).

Conforme argumenta Kuenzer (2020, p. 60ss), tal reforma oculta a lógica da distribuição desigual do conhecimento e da formação de indivíduos para trabalhos precarizados, mascarando isso com a ideologia de que houve uma autonomia de escolha, já que cada aluno poderia decidir pelo próprio percurso formativo. Para Hernandes (2020), tal reforma apenas criaria mais gargalos na escola pública, com poucas regiões conseguindo atender o disposto na lei, enquanto a maioria ficaria aquém do esperado: uma proposta que apenas deixaria o ensino público e gratuito ainda mais defasado em relação ao ensino privado, utilizado como meio de distinção social (e econômica) para famílias de classe média. É nesse sentido, aliás, que argumenta Girotto (2019), ao mostrar que a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) aprovada no mesmo cenário da Reforma do Ensino Médio não impediria a desigualdade de oportunidades, a despeito de propagandas veiculadas nos meios de comunicação apregoando que estudantes de diferentes regiões teriam acesso a um mesmo conhecimento: as diferenças são muito mais profundas e estruturais, envolvendo acesso a equipamentos e bens culturais como bibliotecas, computadores, quadras de esportes, além da própria formação dos docentes que ministram as aulas.

Por falar em propagandas nos meios de comunicação, Ferreti e Silva (2017, p. 387) chamam a atenção para o fato de que a cobertura na mídia sobre a reforma, quando era crítica, focava em dois aspectos: fim da obrigatoriedade de disciplinas de Educação Física e Artes na MP (na lei, isso foi revertido) e possibilidade de contratação de docentes por “notório saber”. Contudo, segundo os autores, outras questões tão importantes quanto estas não foram abordadas, a saber: “a pretensão de alterar toda a estrutura curricular e de permitir o financiamento de instituições privadas, com recursos públicos, para ofertar parte da formação” (idem).

Esquematicamente, poderíamos resumir a proposta de Reforma do Ensino Médio em: aumento da carga horária, alteração curricular, escolha de percursos formativos, docentes que poderiam ser contratados por notório saber (sobretudo

para área de educação técnica) e possibilidade de recursos públicos serem usados para financiar instituições privadas que assinariam acordos para fornecer parte do percurso formativo. Vale mencionar que as duas principais justificativas para tal reforma eram combater a evasão escolar e melhorar a qualidade de ensino – que seria avaliada por provas padronizadas. No que concerne à avaliação, é vital que façamos uma distinção. Políticas públicas devem ser avaliadas e monitoradas, permitindo que ajustes sejam feitos e que vejamos se os resultados foram alcançados: a avaliação é uma medida de prestação de contas e permite a atuação baseada em evidências (GERTLER et al, 2018). Uma política pública que visasse reduzir a evasão escolar certamente teria de analisar as taxas de evasão antes e depois de sua implementação. O grande problema (metodológico e ético) é quando temos de falar em "qualidade da educação".

Com efeito, Biesta (2018, p. 819s) questiona a validade de tais medições dizendo que o problema não está em sua validade técnica, mas normativa: segundo ele, mede-se o desempenho não do que é valorizado no âmbito educacional, mas passa-se a valorizar, no âmbito educacional, aquilo que é medido. Dito de outro modo, por meio de exames padronizados de Língua Portuguesa e Matemática (e, dependendo da avaliação, Ciências), o currículo é engessado para atender a essas avaliações. O foco passa a ser a nota no teste (medida em provas de múltipla escolha), não o raciocínio, a crítica, a formulação de ideias e conceitos. Nesse sentido, é preciso separar a ideia de uma avaliação de política pública de uma avaliação externa da Educação (cuja própria construção já nasce enviesada).

De todo modo, é importante ter em vista que este artigo não versa sobre a avaliação de políticas públicas – não versa sequer sobre sua implementação. Apenas salientamos o aspecto das avaliações externas por ele fazer parte, segundo a bibliografia que discute o tema, da ótica gerencialista neoliberal na Educação, estabelecendo metas a serem batidas e premiando ou punindo docentes e escolas de acordo com os resultados. Nosso estudo enfoca as ideias e a formulação das propostas que se tornarão políticas. Acreditamos que, com este quadro que apresentamos, foi possível mostrar que a formulação dessa alternativa foi advinda da racionalidade neoliberal e que sua vinda à luz se deveu sobretudo à janela de políticas públicas que se abriu com a chegada de Michel Temer à presidência.

Resta que vejamos o papel que empreendedores políticos tiveram nesta promoção da alternativa.

5 OS EMPREENDEDORES POLÍTICOS

Se quisermos entender como tal alternativa se desenvolveu, teremos de olhar para um conjunto específico de atores sociais, os empreendedores políticos, como os *think tanks*. Para entender a atuação deles, devemos ter em vista o conceito de subsistemas, tal como apresentado por Abers, Silva e Tatagiba (2018, p. 34s): atores e instituições reunidos em grupos especializados que envidam seus esforços para dar algum direcionamento à política sobre a qual se debruçam. Tais atores poderiam ser membros de comissões legislativas e órgãos executivos, representantes de empresas, estudiosos, burocratas e jornalistas, dentre outros – enfim, os atores "invisíveis" de que fala Kingdon, ao discutir sobre os que são responsáveis por elaborar alternativas políticas. Os atores do subsistema são, como colocam Abers, Silva e Tatagiba (ibidem, p. 39), "as coalizões que se constroem em torno de determinadas ideias de política pública", definindo competências técnicas e que atores as possuem – no caso em tela, definindo, nos moldes neoliberais, competências gerencialistas e determinando que os gestores e administradores são os que detém essa competência (podendo formular alternativas políticas e avaliar as existentes).

Nesse quesito, vale que tenhamos no horizonte que os principais grupos que propõem políticas na área educacional e que são chamados como interlocutores em eventos e pela mídia são grupos empresariais e *think tanks*, os quais formam uma coalizão coesa com uma pauta bem específica para a Educação. Sobre os *think tanks*, Pautz (2011) nos mostra que são organizações não governamentais e sem fins lucrativos que produzem "conhecimento". De um modo geral, sua função é "mudar" as políticas não com lobby, mas com propostas intelectuais, geralmente empregando argumentos como "bem comum" ou "espírito público" (PAUTZ, ibidem, p. 423). Devemos ter em vista, contudo, que tais organizações são financiadas com verbas de instituições privadas e, justamente por isso, defendem as visões de

mundo de tais instituições. Não à toa, costumam ser neoliberais – como o *Instituto Millenium* no Brasil, para dar apenas um exemplo.

Na argumentação de Pautz, os membros de tais organizações são melhor entendidos como intelectuais orgânicos (na concepção crítica gramsciana), isto é, como indivíduos que defendem a sociedade da qual emergiram e suas visões hegemônicas. Na visão do autor (ibidem, p. 430), tais organizações têm uma força muito grande, pois são atores políticos relevantes, oferecendo discursos e políticas que podem ser usadas em momentos de crises. Aliás, iríamos ainda mais longe nesse enunciado, afirmando que, com a difusão de suas ideias e discursos, tais organizações "amaciam" o sistema para as ideias que defendem e até mesmo amplificam as questões para as quais trazem alternativas, tornando-as problemas ("criando" a percepção de crise) – isto é, atuam como empreendedores políticos, aproveitando-se das janelas de oportunidade tão logo elas surjam e tentando estabelecer agendas e emplacar suas alternativas.

Para que vejamos a força de tal fenômeno, basta que analisemos um *think tank* como o *Todos Pela Educação,* formado por grandes empresários brasileiros. Tal movimento surgiu durante o governo Lula (um governo mais alinhado com bandeiras de esquerda) e trouxe ideários neoliberais para a Educação, sobretudo os que diziam respeito à avaliação e gerencialismo, com metas a serem atingidas. Como mostra Martins (2016), vários atores se envolveram na criação deste *think tank* e, no momento de uma janela de oportunidade – quando o então Ministro da Educação Fernando Haddad estava ameaçado em seu cargo (falava-se em colocar Marta Suplicy como Ministra) –, conseguiram trazer uma questão e uma alternativa, as quais foram aceitas e deram origem a um decreto, o Decreto 6.094/2007 (o qual, sintomaticamente, recebeu o nome "Compromisso Todos Pela Educação"), com um plano de metas a serem alcançadas. Além disso, membros da alta burocracia (como funcionários de alto escalão do Inep) foram trazidos para a organização, como consultores ou apoiadores – consolidando a força do grupo enquanto "especialista" na apresentação de alternativas políticas. Outros atores atuaram de forma semelhante, defendendo valores neoliberais para a Educação, como a Fundação Lemann ou a Fundação Itaú.

Todos esses atores atuavam e atuam fazendo justamente aquilo que Kingdon apresentava como característica do "amaciamento" da sociedade: promoviam e promovem debates e seminários, elaboram estudos e tentam se consolidar como especialistas na área em questão. Com isso, puderam tornar a sociedade e os políticos permeáveis a suas propostas e, quando houve uma oportunidade política (uma janela) - a ascensão de Michel Temer –, puderam aproveitá-la trazendo uma alternativa já amadurecida para a questão do Ensino Médio. Questão esta, é importante frisar, que desde há muito era um problema, estando na agenda dos sucessivos governos – mas não se constituindo, até aquele momento, em uma agenda de decisão, ou seja, em um elemento efetivamente encaminhado para deliberação (KINGDON, ibidem, p. 222).

6 CONCLUSÃO

Políticas públicas não são implementadas do nada: antes, são formuladas - e a ideia que embasa as formulações não surge no vácuo, mas em um ambiente social complexo, com múltiplos atores e vozes. Tentamos mostrar, neste artigo, que o neoliberalismo se tornou uma racionalidade dominante, que é responsável por ideias que embasam e influenciam diferentes esferas da vida (e a Educação não é uma exceção a isso).

Há uma miríade de questões sociais que demandam atenção dos governantes, mas nem todas entram em seu radar. Quando entram, costumam fazer parte da agenda do governo e, portanto, tornam-se problemas que precisam de soluções. Normalmente, são os atores "visíveis" (como chefes do Executivo ou líderes do Legislativo) que estabelecem a agenda. A solução para os problemas, contudo, é dada pelos atores "invisíveis", isto é, os especialistas, burocratas e *think tanks* (dentre outros). Tais soluções aparecem na forma de alternativas, as quais deverão ser escolhidas pelos atores "visíveis" e colocadas em prática. No modelo proposto por Kingdon, as ideias competem entre si em uma espécie de "seleção natural", sendo modificadas e se desenvolvendo, até se tornarem alternativas palatáveis. Com empreendedores políticos, que investem tempo e recursos,

algumas alternativas são promovidas e apresentadas aos atores visíveis em momentos oportunos – as janelas de oportunidade.

Não obstante, a "seleção natural" não se dá em condições de igualdade. Algumas ideias têm mais chances de prosperarem e se tornarem alternativas que serão adotadas. Tais chances se devem sobretudo à força dos empreendedores políticos e ao trabalho que foi feito antes da janela de oportunidade se abrir – com um "amaciamento do sistema", tornando as ideias aceitáveis ao público e aos decisores.

O neoliberalismo, enquanto racionalidade, conseguiu criar um forte âmbito de "amaciamento", com sua lógica, discurso e léxico sendo inseridos no cotidiano. Num cenário desses, alternativas neoliberais têm grande chance de serem trazidas durante janelas de oportunidade – como ocorreu com a Reforma do Ensino Médio. Isso não quer dizer que seja a única racionalidade ou alternativa possível, só que as visões e ideias discordantes precisam estabelecer outros fluxos para se viabilizarem – demandando empreendedores políticos fortes e um investimento de longo prazo.

Esperamos ter mostrado, ao longo do artigo, uma possível interpretação do processo de formulação da Reforma do Ensino Médio, chamando atenção para o fato de que sua ideia foi gerada num cenário em que o neoliberalismo se constitui como racionalidade dominante e que diversos empreendedores políticos puderam promover tal alternativa, seja ao longo do tempo, seja aproveitando uma janela de oportunidade. Com uma tal análise, embora não proponhamos uma alternativa de política pública, permitimos entender como chega uma ideia e como ela se consolida e vira uma política pública. Talvez, ao termos isso em mente, possamos pensar em novas formas de promover alternativas, caso não concordemos com as que são trazidas à luz.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política. 2018, n. 105, pp. 15-46.

BIESTA, Gert. Medir o que valoramos ou valorizar o que medimos? Globalização, responsabilização e a noção de propósito da educação. **Revista Educação Especial**, Santa Maria, v. 31, n. 63, p. 815-832, out./dez. 2018.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**. A ascensão da política antidemocrática no Ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019

CAPELLA, A.C.N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. Ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016

FERRETTI, Celso João. A reforma do Ensino Médio e sua questionável concepção de qualidade da educação. **Estudos Avançados**, v. 32 (93), 2018, p. 25-42

FERRETTI, Celso João; SILVA, Monica Ribeiro. Reforma do Ensino Médio no contexto da Medida Provisória Nº 746/2016: Estado, currículo e disputas por hegemonia. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 38, n. 139, abri./jun. 2017, p. 385-404

GERTLER *et al*. **Avaliação de impacto na prática**. 2ª edição. Washington: BID/Banco Mundial, 2018.

GIROTTO, Eduardo. Pode a política pública mentir? A Base Nacional Comum Curricular e a disputa da qualidade educacional. ***Educ. Soc.***, Campinas, v. 40, 2019, p. 1-21.

HARVEY, David. ***O neoliberalismo***. História e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2014

HERNANDES, Paulo Romualdo. A Lei nº 13.415 e as alterações na carga horária e no currículo do Ensino Médio. **Ensaio: aval., pol. públ. Educ**., Rio de Janeiro, 2020, p. 1-20

KINGDON, John. Como chega a hora de uma idéia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas Públicas**, vol. I. Brasília: ENAP, 2006, pp. 219-245.

KUENZER, Acacia Zeneida. Sistema educacional e a formação de trabalhadores: a desqualificação do Ensino Médio Flexível. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 1, 2020, 57-66

MARQUES, E.. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, E.; FARIA, C. (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo, Editora Unesp, 2013.

MARTINS, Erika Moreira. **Todos Pela Educação?** Como os empresários estão determinando a política educacional brasileira. Rio de Janeiro: Lamparina, 2016

PAUTZ, Hartwig. Revisiting the think-tank phenomenon. **Public Policy and Administration**, v. 4, n. 26, 2011, p. 419-435