

Autonomia dos professores na produção de políticas públicas no Brasil

Autonomy of teachers in the production of public policies in Brazil

Bruna Santos Sartori¹

Resumo: nos últimos anos no Brasil, surgiram diversos projetos de leis em várias esferas com o objetivo de regulamentar as práticas pedagógicas dentro das escolas e universidades do país, derivados do Movimento “Escola Sem Partido”. O objetivo do presente artigo é analisar os sentidos de autonomia docente defendidos por este movimento e pelo movimento “Professores Contra Escola sem Partido”, nos embates da Comissão Especial do Congresso Nacional e outros espaços. Para isso se apoiou na literatura sobre tipologia docente, as políticas públicas e a formação de agenda, aplicando o modelo de *advocacy coalitions framework* para compreender a dinâmica dos grupos em disputa. Como resultados, concluiu-se que o sentido de autonomia docente defendido pelo Movimento Escola sem Partido é de que autonomia é igual à doutrinação e para o outro grupo, a autonomia é uma necessidade ao processo educativo.

Palavras-chave: *Advocacy coalition framework*. Políticas públicas. Escola sem Partido. Autonomia docente.

Abstract: in the last few years, in Brazil, several bills arose in many areas with ends of regulation of the pedagogical practices inside schools and universities, resulting from “School Without Party” Movement. The aim of this article is to analyze the meanings of teacher autonomy understood by both this movement and, in response, the “Teachers against School Without Party” Movement on the discussions that took place in Special Committee of The National Congress of Brazil and others spaces. In order to do so, this article relies on literature of teaching typology, public policies and agenda formation, using the model of *advocacy coalitions framework* to understand the dynamics of this groups in dispute. As a result, it was concluded that the meaning of teacher autonomy advocated by School Without Party Movement is that the autonomy is equal to indoctrination and to the other group, autonomy is a requirement to educational process.

Keywords: *Advocacy coalition framework*. Public policies. School without Party. Teacher autonomy.

Introdução

Nas últimas décadas tem se atribuído à escola diversas funções sociais, com concepções pedagógicas e ideológicas conflituosas sobre o papel da Educação e nesse contexto a realidade da escola pública brasileira: um discurso forte de sua crise e declínio, alto índice de reprovação escolar e evasão, infraestrutura problemática, professores e alunos insatisfeitos e infelizes. Existe uma responsabilização do professor (LIMA, 2012) pela situação da escola pública, por parte de gestores, comunidades e até

¹ Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC - UFABC e professora da rede pública municipal de São Paulo. E-mail: bruna.sartori17@gmail.com
Crítica Educativa (Sorocaba/SP), v. 4, n. 2, p. 77-91, jul./dez.2018.

alunos. Seria o professor o grande responsável pela situação da educação? Existe autonomia tão grande para determinar os rumos da educação?

O objetivo deste artigo é analisar como o conceito de autonomia docente tem sido defendido dentro de toda essa realidade e diversidade ideológica sobre a educação, a escola e próprio trabalho docente. Para isso analisará o sentido de autonomia do Movimento Escola sem Partido (MESP) e o movimento Professores Contra o Escola sem Partido (PCESP), e como essas ideias influenciam a formação de políticas públicas na educação na atualidade.

Dado o contexto, é chave para as intenções deste artigo usar um modelo analítico para interpretar estas disputas ideológicas sobre autonomia docente na formulação de políticas públicas. Frente a isto, se decidiu trabalhar com o modelo de *advocacy coalition framework (ACF)*, estruturado em *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications, 2007*, de Paul A. Sabatier e McQueen, em que as disputas pelas políticas públicas são feitas dentro de subsistemas (determinada área pública, no caso deste artigo, área da Educação). Dentro de cada subsistema há coalizões de defesas, que são grupos de atores com objetivos políticos, ideias e crenças semelhantes e que tem certo nível de ação conjunta para atingir seus objetivos. O modelo ajuda a explicar a mobilização de ideias pelos distintos atores no tema de autonomia docente no Brasil atual, a partir do MESP e PCESP.

Como metodologia, foi realizada uma revisão da literatura sobre o tema das políticas públicas, autonomia docente e análise do Projeto de Lei Escola sem Partido (PL 7180/14). Na primeira parte do texto é feita uma breve explicação geral sobre políticas públicas e do ACF na etapa de formação da agenda. Em seguida, é sintetizado o conceito de autonomia docente a partir do trabalho de José Contreras (2012), para ajudar a entender a ação dos movimentos já citados. Por fim, o texto mostra como os grupos defendem o conceito de autonomia docente utilizando o modelo *advocacy coalition*.

O artigo conclui que o MESP defende um sentido de autonomia como um abuso ideológico, à medida em que a liberdade de expressão do professor doutrina o aluno, sua prática pedagógica não é neutra. E o sentido de autonomia defendido pelo PCESP é de que a autonomia docente é social e necessária ao processo educativo, que deve ser democrático e reflexivo.

Políticas públicas e o modelo de “coalizão de defesas”

a. Políticas públicas

São ações intencionais dos governos, que contém objetivos articulados para “resolução aplicada de problemas” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013) e um dos fatores mais importantes para contribuir com o bem-estar da população, sendo necessária uma máquina mais eficaz de produção de políticas públicas para que as torne também eficazes. O processo de produção de políticas públicas não é neutro, sofre influência dos grupos de pressão da sociedade civil, dos atores internacionais, *Crítica Educativa (Sorocaba/SP)*, v. 4, n. 2, p. 77-91, jul./dez.2018.

etc. Os estudos tentam entender como os elementos se combinam e resultam em determinadas políticas: quais atores influenciam? Como impactam na agenda e tomadas de decisão?

O contexto social, político e econômico tem influência sobre o comportamento humano, conseqüentemente, sobre os *policy-makers* e isso explica suas ações e ideias (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Entender a política exige algum conhecimento sobre os atores, *insights*, estruturas sociais e políticas. As várias abordagens têm como base comum de análise esses três elementos: atores, ideias e estruturas.

Entre os atores que influenciam na produção de políticas públicas estão os grupos de pressão, principalmente os empresários, que gozam de capacidade imbatível para influenciar as políticas públicas, dado o financiamento a partidos políticos e que depois de eleitos, no geral, cumprem com as demandas empresariais (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

b. Etapa da formação de agenda

A maior parte dos grandes estudiosos de políticas públicas defende que estas são produzidas a partir de um ciclo, com diferentes estágios (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Estes são altamente políticos e recebem influências dos sistemas políticos, paradigmas e instituições a que estão submetidas. No geral, as etapas são de formação de agenda, processo decisório, implementação, avaliação da política pública e feedback, em que uma etapa influencia a outra de forma não linear e com algumas contradições.

Para a formação de agenda, os *policy-makers* discutem uma formulação de solução para um problema público. Mesmo concordando com o fato de existir determinado problema, suas causas e correções podem ser um processo nebuloso e muito polêmico (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Os chamados atores domésticos são a burocracia do Estado, grupos de interesse ou de pressão, eleitores e políticos eleitos (com maior peso na produção de políticas públicas), cada um a seu nível e dinâmica. Estudar como o MESP e PCESP atuam é aprofundar a investigação de formulação de políticas públicas por setores da sociedade, descobrindo como estes conseguem influenciar os gestores públicos e *policy-makers*; e se seus objetivos beneficiam apenas seus interesses ou interesses da coletividade.

Uma das formas de se concretizar a etapa da formação da agenda é através de Comissões do Congresso Nacional. É neste campo da estrutura burocrática estatal que a agenda pode se materializar, sendo este o recorte inicial que estruturou a análise do objeto. Os grupos de pressão podem atuar nestas comissões e também em outros espaços, conforme será apresentado no artigo.

c. O modelo advocacy coalition framework

O primeiro grande autor a desenhar o ciclo de produção de políticas públicas foi Easton (1957) introduzindo a noção de sistema político e subsistemas baseado no *Crítica Educativa* (Sorocaba/SP), v. 4, n. 2, p. 77-91, jul./dez.2018.

equilíbrio entre as entradas de demandas no sistema político e seus resultados. Kingdon (2006) aprofunda em seu modelo a importância de se encontrar padrões na produção de políticas públicas, incluindo as mudanças desse padrão para entender como um tema entra na agenda governamental e outros não, processo chamado de pré-decisório da política.

A agenda de governo são os temas objetos de atenção das autoridades governamentais. As mudanças na agenda governamental ocorrem quando há três fluxos combinados: problemas, propostas de políticas públicas e receptividade na esfera política (KINGDON, 2006). Quando ocorre essa combinação se abre uma *janela de oportunidade* para que a política mude. Os fluxos de problemas e propostas são construções sociais baseadas em disputas das pautas para a formação da agenda a partir das coalizões de atores e ideias. No modelo de análise de Kingdon (2006), primeiro vem a defesa da solução (como parte da construção de paradigmas) para depois vir o problema. Quando o problema surge abre-se uma disputa para encaixar a solução pensada. Este é o modelo *garbage can* (lata do lixo). Porém, Kingdon não explica como funciona este sistema e como as políticas são processadas.

Para avançar na análise de formação de agenda, Sabatier inicia a elaboração do modelo chamado *advocacy coalition framework* (ACF), que passa por diversas modificações e algumas críticas ao longo das últimas décadas, que não é foco deste artigo. Nessa perspectiva, o autor parte, ao mesmo tempo, de um acordo e críticas ao modelo de ciclo da política pública e ao modelo de Kingdon, afirmando que estes não explicam as mudanças de políticas e não abordam detalhes deste processo complexo. É uma abordagem que se debruça no dinamismo dos processos: circulação dos atores e das ideias “[...] o ACF fornece um guia teórico para pesquisadores entenderem as complexidades do conflito político e mobilização” (SABATIER, 2007, p. 208) Veremos agora alguns pontos essenciais deste modelo que servirá aos propósitos deste artigo.

O modelo ACF insere o papel fundamental das ideias, crenças e valores na formulação de políticas públicas. Não são as instituições que determinam as políticas, nem apenas os atores, mas a mediação que essas ideias e interesses fazem na sociedade ao agruparem os atores a partir de seus paradigmas políticos, conformando então, as coalizões de defesas (de ideias). Ou seja, para este modelo, o embate se dá em torno de ideias e interesses de coalizões distintas (SOUZA, 2006), dentro de cada subsistema de política existente. As ideias mudam porque os atores circulam por vários subsistemas, se afastam ou se aproximam a depender das defesas de paradigmas que fazem. Não quer dizer que as instituições não importam, elas apenas influenciam, não sendo determinantes; esta abordagem é altamente pluralista ao propor que devemos entender o mundo das políticas nas articulações das ideias e não em estruturas, sociais e institucionais, rígidas e deterministas.

Subsistema é o espaço em que se dá o embate das coalizões e são uma dimensão funcional da política (SABATIER, 2007), por exemplo, educação, meio ambiente, habitação. Para estes autores as políticas públicas estão estruturadas através destes subsistemas (CAPELLA, 2015) que estão submetidos a um contexto socioeconômico, sendo constituídos por diversos atores, grupos, públicos ou

privados, de dentro e de fora das instituições governamentais. Dentro de cada subsistema pode haver entre duas a cinco coalizões distintas, e o que permite a unificação de cada uma é o compartilhamento de ideias, crenças e um nível de ações coordenadas para a mobilização de ideias para ganhar apoio público

A diversidade de crenças e a dificuldade de mudança faz com que membros de coalizões atuem como adversários, com muita desconfiança e conflitos (SABATIER, 2007). Existem níveis diferentes de crenças: as mais profundas, de visão de mundo, originadas também na socialização; e as mais superficiais, de cunho político cotidiano, que são mais fáceis de modificarem e serem negociadas (SABATIER, 2007). Para o autor, é necessário identificar as diferentes crenças dentro das coalizões para entender sua dinâmica e assim analisá-las.

As coalizões disputam dentro dos subsistemas a partir de suas crenças, valores e ideias para conseguir com que suas propostas de políticas públicas e/ou problemas entrem na agenda governamental. O poder de cada coalizão depende dos recursos financeiros, técnicos, membros, membros com posições formais dentro das estruturas governamentais que possuir.

Além desses recursos para existir, a coalizão atua na construção da imagem de seu inimigo (*devil shift*) e, a partir disso, se fortalecer na imagem contrária. Nesse ponto é possível observar as fronteiras das coalizões. A imagem se constitui a partir de ideias sobre seu objeto inimigo, com alguns objetivos: ajudar a caracterizar problemas públicos, ligar problemas a possíveis soluções, ocultar aspectos dos processos, alterar percepção pública e dos tomadores de decisão. Nestes embates de coalizões observamos: a) convivência entre elas, mudanças das políticas de forma incremental; b) explosão de uma coalizão derrotada, mudança em ruptura; c) coexistência sem negociação (muito conflituosa), manutenção das políticas propostas, muitas vezes em contradição.

Um dos pilares deste modelo analítico é o papel fundamental que tem o aprendizado nas mudanças políticas, pois, a partir de aperfeiçoamentos científico/técnico e experiências, os atores revisam seus objetivos permitindo as mudanças. Para este modelo, as mudanças das políticas públicas podem ocorrer a partir da evolução e desenvolvimento dos aprendizados, consequentemente mudança de comportamento dos atores nas coalizões.

Outra maneira de ocorrerem mudanças de políticas públicas é através de eventos exógenos aos subsistemas, como mudanças nos regimes políticos, tragédias, impactos de políticas governamentais de outros subsistemas, mudanças de opinião pública “Ambos os conjuntos de fatores afetam os recursos e as restrições dos agentes do subsistema que, por sua vez, afetam a elaboração de políticas no subsistema.” (SABATIER, 2007, p. 199)

Autonomia do professor em função do processo educativo

O sentido central do conceito defendido neste estudo foi estruturado por José Contreras, em seu trabalho “A autonomia de professores”. Na obra o autor explica os processos de proletarização e profissionalização do trabalho do professor com algumas generalizações, contextualizados nas reformas de racionalização da educação dos últimos anos em vários países, propondo uma reflexão sobre quais imagens de autonomia estão associadas com o status dos professores (CONTRERAS, 2012).

A proletarização é a perda de controle técnico do trabalho (decisões e formas de se fazer) e perda de sentido, seus fins e propósitos sociais ao qual o trabalho se orienta (CONTRERAS, 2012), assim como ocorre com trabalhadores de fábricas. Este processo é constituído pela separação da concepção do trabalho e execução, e também de desqualificação como perda de conhecimentos. Algumas consequências deste movimento é o não reconhecimento da importância de se perder o controle do trabalho e a cooptação ideológica, na qual o professor se adapta às regras impostas da organização sem reflexão (CONTRERAS, 2012).

Quanto à definição de profissionalização e seu sentido de autonomia vigente na educação, o autor afirma que ela norteia as práticas pedagógicas escolares e a produção de políticas públicas. Profissionalização, em seu viés técnico e ideológico, é o processo em que o trabalho docente conquista, ao longo do tempo e por meio de reivindicações e lutas da categoria, suas características próprias, formato de profissão, benefícios, exclusividades, status. Por outro lado, a profissionalização carrega algumas contradições e armadilhas. Neste processo a formação especializada e o conhecimento são centrais na construção da profissão em si e para si, convencendo os professores de que o centro de sua atuação é aplicar conteúdos prontos, se preocuparem com questões do microensino, avaliações padronizadas, enfim, um ensino tecnicista pautado nas novas reformas educacionais das últimas décadas. Neste sentido, a autonomia, ao ser centrada no profissional em si e para si, não é uma conquista social e de qualidade para a educação, mas um processo reacionário ao isolar-se da participação social e ser subserviente com os administradores e suas imposições.

Esta imposição, na verdade, é também uma forma de controle indireto ao ser exercido para que o professor fique preso à concepção tecnicista de educação não reflexiva. Este procedimento é feito a partir do convencimento, através dos conselhos dos professores, por exemplo, de que os professores sejam colaboradores ativos da racionalização na educação. O conhecimento e as decisões sobre o que deve ser feito na escola fica restrito aos administradores e professores, como uma defesa contra a “intromissão” da comunidade e alunos, tornando-se um processo burocrático. Esse processo não é gerado por alunos e professores, não são os agentes da burocratização e racionalização, e sim sofrem as consequências destes mecanismos (CONTRERAS, 2012). Uma vez que o professor não tem poder e autonomia para elaboração das diretrizes que norteiam as políticas públicas desta área, não cabe a responsabilização pela dinâmica da educação, já que ele é transformado em objeto passivo e não em sujeito ativo.

O autor propõe a *profissionalidade*, ou seja, obter características, valores e qualidades de profissão, como conhecimento, salário melhor, valorização, sem que

isso signifique isolamento e nem descolamento do processo educativo. A autonomia tem de ser *em função* do processo educativo e da natureza educativa de seu próprio trabalho (CONTRERAS, 2012).

Portanto, a autonomia verdadeira que serve à educação é a soma entre autonomia (controle do trabalho), responsabilidade (obrigação moral e compromisso com a comunidade social) e capacitação (poder de boas decisões). Para o autor “A educação requer responsabilidade e não se pode ser responsável se não se é capaz de decidir, seja por impedimentos legais ou por falta de capacidades intelectuais e morais” (CONTRERAS, 2012, p. 81). Este processo deve ser construído em relação com os pares e alunos, pois o ensino é um trabalho com seres humanos, uma atividade social e, portanto, impossível separar a concepção da execução (CONTRERAS, 2012). A liberdade, ou seja, autonomia do trabalho é *em função* deste processo e ela é submetida à condição sociopolítica em que vive o professor e a escola. Sendo assim, as circunstâncias são variadas e variáveis, necessitando de autonomia para ser realizado o trabalho educativo (CONTRERAS, 2012) com a realidade que se vive, e sobre a mesma. Portanto, autonomia não é agir sem condicionantes, pois a educação é cheia de condicionantes (CONTRERAS, 2012, p. 99).

Uma vez que autonomia deve estar em função da educação, é necessário refletir qual educação se aspira. O autor, citando Popkewitz (1990), que explica o paradoxo que a educação se constitui ao ser reguladora, de controle social e ter potencial e capacidade para redefinições sociais. Dito isto, a profissão professor se torna muito perigosa ao sistema, e privilegiada, pois o ensino sendo vinculado à cultura, ideologia e com essa capacidade, pode abrir muitas perspectivas de reflexão e criticidade da população (CONTRERAS, 2012).

Para relacionar o conceito e o sentido de autonomia ao trabalho docente *em função* da educação, é elaborada uma representação de três tipos de professores e suas práticas educativas. O primeiro tipo é o *professor como profissional técnico*, resultado da racionalização da educação e suas práticas, conforme já explicado. Neste tipo, o trabalho do professor deriva de uma receita pronta do que se deve fazer, elaborada não por ele, hierarquizada pelo conhecimento técnico e científico de procedimentos, estratégias de como resolver problemas e atingir determinados objetivos fixos e padronizados. O professor é mero objeto passivo, implementador destes instrumentos. Eis a autonomia como isolamento social na concepção do profissionalismo. Se o professor é objeto, o aluno é o objeto do objeto. O professor é convencido da ideologia da racionalização como finalidade da educação.

O segundo tipo é o *professor como profissional reflexivo*, tem como característica a reflexão sobre a própria prática educativa como um compromisso individual e social. Esta reflexão está ligada à criação de melhores soluções para problemas pedagógicos concretos. A autonomia é relativa à própria condição da reflexão que faz da prática pedagógica.

O terceiro tipo é o *professor como intelectual crítico*, que abrange a concepção de professor reflexivo, mas extrapola suas práticas pedagógicas. A reflexão passa para o sistema educacional, a investigação e reflexão sobre as concepções ideológicas das estruturas sociais e as condições institucionais. Este professor tem como objetivo de

prática pedagógica a emancipação do próprio processo educativo e do aluno, individual e socialmente. A autonomia, neste tipo, é um processo coletivo que visa à superação da opressão e busca a transformação institucionais do ensino.

O conceito de autonomia docente analisado pelo ACF

A análise tem como objeto inicial a atuação das coalizões na estrutura institucional da Comissão Especial Escola sem Partido, no Congresso Nacional, em que foi apresentado o Projeto de Lei 7180/14, e seus apensados (PL 867/2015, PL 6005/2016; PL 1859/2015, PL 5487/2016), por Erivelton Santana (PATRIOTA).

A Comissão Especial foi criada em 16 de maio de 2016 com 30 membros titulares e 30 suplentes. Seu objetivo é analisar o PL e dar seu parecer. O PL tem como conteúdo central: “inclui entre os princípios do ensino o respeito às convicções do aluno, de seus pais ou responsáveis, dando precedência aos valores de ordem familiar sobre a educação escolar nos aspectos relacionados à educação moral, sexual e religioso”. O PL visa a alterar, com este conteúdo, o Art. 3º da Lei de Diretrizes e Bases nº 9394/96, a saber:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas; IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância; V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; VII - valorização do profissional da educação escolar; VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; IX - garantia de padrão de qualidade; X - valorização da experiência extra-escolar; XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais. XII - consideração com a diversidade étnico-racial. (incluído em 2013); XIII - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (incluído em 2018)

A Comissão Especial tem como plano de trabalho reuniões deliberativas, seminários, visitas, audiências públicas, relatórios e realizou mais de vinte reuniões em dois anos, com alguns participantes da sociedade civil e movimentos sociais, contrários e a favor do PL. Este é um dos principais espaços de disputa destas coalizões sobre o conteúdo de autonomia docente, tentativa de regulação da conduta do professor, os sentidos da educação e suas finalidades. Analisando os vídeos de falas de deputados e participantes da sociedade civil (COMISSÃO ESPECIAL, 2017) fica evidente a concordância de que existem problemas na educação, mas que suas causas e correções são polêmicas, pois a coalizão do MESP alega que uma das causas é a suposta doutrinação ideológica feita pelos professores e a coalizão PCESP alega que os problemas são outros, como a falta de estrutura adequada, pouco investimento público na educação, ausência de democracia.

Também fica evidente que para a coalizão do MESP não se pode ir contra o pensamento dominante “O que sabemos por experiência concreta é que uma cultura heteronormativa foi imprescindível à perpetuação da espécie humana e ao desenvolvimento da civilização ocidental” (fala do deputado Flavinho PSC-SP), ou

seja, se um professor problematizar este pensamento em sala de aula é doutrinação e não “exposição do contraditório” tão necessário para o avanço da ciência e do conhecimento, baseado na democracia e liberdade de aprender e ensinar. Outro ponto apresentado no texto do PL 7180/14 é “não fará propaganda político-partidária em sala de aula, nem incitará seus alunos a participarem de manifestações, atos público e passeatas”, deixando claro a que serve o MESP: censurar qualquer possibilidade de mudanças sociais que sejam inclusivas.

A coalizão do MESP tem início em 2004 com o procurador Miguel Nagib construindo um *site* e uma mobilização contra a suposta doutrinação dos professores, a partir da alegação de que seu filho teria sofrido doutrinação por uma professora (ESCOLA SEM PARTIDO, 2016). Após alguns anos, foram publicados os modelos de PL para que políticos apresentassem nas esferas municipais, estaduais e nacionais, como aconteceu no Congresso e Senado (este já retirado). Esta movimentação foi apoiada por alguns movimentos sociais como Movimento Brasil Livre (MBL), políticos da família Bolsonaro (todos), pastor Eurico (PATRI-PE), Izalci Lucas (PSDB-DF).

No modelo ACF “As partes interessadas geralmente giram ou mesmo distorcem informações para reforçar seus argumentos” (SABATIER, 2007, p. 203), e isso é importante para analisar a atuação do MESP. Ao colocar em seu *site* algumas poucas denúncias de suposta doutrinação, o MESP generaliza para o país todo a fim de determinar como o centro do problema da educação. Uma pesquisa encomendada pela Veja ao CNT/Sensus (ESCOLA SEM PARTIDO, 2016) sobre a concepção que os professores têm de seu próprio trabalho, mostra que 78% deles entendem que “a função da educação é de formar cidadãos” - concepção apresentada na Constituição de 1988: “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (1988, art. 205)” - essa seria uma das “provas” da doutrinação, segundo o *site* do MESP. Além disso, Nagib afirmou, em um debate no canal Futura, que recebeu um vídeo de um professor que criticava o governo Temer em sala de aula, e que isso seria mais uma das provas de doutrinação. Para Nagib e o MESP, o professor não pode colocar sua posição política em sala de aula, apontando que, na verdade, o MESP não quer permitir nenhum tipo de posição política, sendo contra a pluralidade prevista na LDB.

O modelo do ACF apresenta a construção de imagens do inimigo (*devil shift*) para se fortalecer no contrário (SABATIER, 2007), e a imagem construída dos professores pelo MESP é caricaturada como um “exército de militantes travestidos de professores doutrinadores de esquerda nas escolas e universidades” (ESCOLA SEM PARTIDO, 2016). No *site* do MESP é possível conhecer qual imagem de professor é construída, a partir das seções: denunciar os professores, modelo extrajudicial, síndrome de Estocolmo, doutrinação da doutrinação, corpo de delito, defenda seu filho, representações ao MP (Ministério Público). O MESP atua como um movimento de fomento à perseguição de professores, sendo esse um de seus pilares de sua atuação.

Utilizando o ACF como modelo analítico:

- a. *Caracterizando o problema público*: o MESP em seu *site*, em intervenções públicas, no PL, parte do pressuposto e publiciza que o problema da educação é a suposta doutrinação dos professores.
- b. *Ligar problemas a possíveis soluções*: por isso, para eles, um cartaz deve ser colocado em cada sala de aula do país com a regulação do trabalho do professor, para que os alunos saibam o que seria excesso e proibido. O conteúdo do cartaz está presente no PL como anexo. A possível solução é processar e punir o professor reflexivo.
- c. *Ocultar aspectos do processo*: o MESP oculta que já existe legislação que regula a não doutrinação nas escolas, presente nas Diretrizes Nacionais da Educação Básica “A educação deve proporcionar o desenvolvimento humano na sua plenitude, em condições de liberdade e dignidade, respeitando e valorizando as diferenças” (2013, p.4). Além do já citado inciso III da LDB “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas”, que defende a pluralidade na educação. Sendo assim, o PL oculta sua verdadeira razão de existir. E oculta ainda outros problemas da educação como investimento público insuficiente, salas de aulas lotadas, baixa remuneração dos professores.
- d. *Alterar percepção pública e dos tomadores de decisão*: o MESP em seu *site*, na seção “Depoimentos”, constrói uma imagem dos professores como abusadores dos alunos, ao julgar como errado a opinião que um professor possa ter sobre os temas sociais ou educacionais ou ao pregarem que é possível uma educação escolar com neutralidade.

Este último item é um dos pontos centrais que diferenciam as coalizões (delimitando suas fronteiras) em suas crenças mais profundas sobre visão de mundo (SABATIER, 2007). Qual é o papel do professor na educação e nas escolas e sua relação com a autonomia profissional? Miguel Nagib, representante central do MESP, afirma (NAGIB, 2013) que o professor não pode ter liberdade de expressão dentro da sala de aula, pois invadiria a liberdade do aluno que tem presença obrigatória dentro da sala de aula e não poderia escapar da suposta doutrinação. Para esta coalizão, o professor não pode ter autonomia, prevista na própria LDB já citada. O MESP, a partir de seu *site* e das redes sociais, tem realizado forte campanha contra os professores, tentando reduzir seu papel a de um burocrata (PENNA, 2017) através da fabricação do ódio contra eles.

Conforme a tipologia do professor em relação à sua autonomia (CONTRERAS, 2012), o sentido de autonomia defendido pelo MESP aprofunda o processo de proletarização do professor, pois reduz o trabalho docente a nível técnico (sequer refletir) ou menos ainda, já que além de separar a elaboração da execução, propõe a redução dos conteúdos trabalhados em sala de aula: nada pode confrontar a orientação moral, religiosa dos alunos e suas famílias. Essa lógica aprofunda a perda de sentido do trabalho e suas finalidades mudam, pois o professor, diante de tantas desigualdades sociais, não poderá se comprometer com os valores éticos e morais do combate aos problemas da sociedade.

Assim como Contreras (2012) explica, a concepção de autonomia docente está vinculada à qual educação se aspira ter em um país. Para o MESP há uma primazia

absoluta do núcleo familiar acima da educação pública e acima do direito de todo indivíduo a ser exposto ao contraditório, refletir, aprender, expandir seus conhecimentos. A coalizão do MESP aspira uma educação que não possa aprender o pensamento crítico, pois para eles, qualquer opinião contrária ao sistema, por exemplo, seria fruto de uma doutrinação na escola:

[...] se observa que estão (*professores*) engajados na execução de um projeto de engenharia social, que supõe a implementação de uma nova escala de valores, envie-nos uma mensagem relatando sua experiência (acompanhada, se possível, de elementos que possam comprová-la). (ESCOLA SEM PARTIDO, 2016)

A construção da autonomia social, de melhores práticas educativas e políticas educacionais, devem ser feitas com base no diálogo reflexivo dentro da relação professor-aluno-comunidade-administração, não podendo ser imposta aos setores envolvidos na escola, pois se torna burocrático. Além disso, não cabe propor a correção de alguma conduta inadequada, julgada pelo MESP, com sanções, prisões, processos judiciais, clima de vigilância, piora das relações entre professor e aluno. Isso é o oposto de autonomia social *em função* da educação e do diálogo reflexivo (CONTRERAS, 2012). O MESP tenta impor a retirada de autonomia do processo educativo e a retirada do direito de responsabilidade do professor. A representação de um cartaz em sala de aula com os deveres do professor (segundo a visão do MESP) para que alunos saibam seus direitos (ESCOLA SEM PARTIDO, 2018) e não sejam enganados, parte do pressuposto de que a escola não pode ter autonomia para construir suas relações de confiança e de que o aluno é uma “tábula rasa”, ignorando sua capacidade reflexiva.

Contreras (2012) explica que a educação tem um paradoxo de ter caráter de controle social e de redefinição social, por isso o professor é ainda uma profissão perigosa no sentido de poder ensinar a ser crítico e compreender as relações estruturais da sociedade. Isso significa que o professor não deve ser neutro, sua prática exige uma definição moral para qual se guiar no cotidiano diante das desigualdades sociais (FREIRE, 1996). Esta é a posição da coalizão PCESP.

A coalizão PCESP é composta por professores universitários e da educação básica, pesquisadores, jornalistas, estudantes, sindicatos, e geralmente se organiza a partir do blog e página de facebook chamada “Professores contra o Escola sem Partido” (PCESP), liderado pelo professor e pesquisador Fernando Penna, da UFF. Também participam os deputados Jean Wyllys (PSOL-RJ), Glauber Braga (PSOL-RJ), Ivan Valente (PSOL-SP) e Maria do Rosário (PT-RS). Esta coalizão tem participado menos da Comissão Especial Escola sem Partido e atuado mais pela internet e principalmente em debates nas universidades, escolas da educação básica, atos de rua.

A coalizão PCESP não quer a doutrinação nas escolas, pelo contrário, luta por mais democracia e pluralidade, se apoiando na legislação vigente e no sentido de autonomia como liberdade necessária para o processo educativo:

Nossa Constituição Federal é inequívoca ao afirmar que a educação é dever do Estado e da família com a colaboração da sociedade – uma tarefa compartilhada, portanto, e não exclusiva. O mesmo movimento insiste que “formar cidadãos” é “uma expressão que na prática se traduz, como todos sabem, por fazer a cabeça dos alunos” e que os professores que elegem esta tarefa como uma das principais missões da escola estão dando uma prova da “doutrinação política e ideológica em sala de aula”. Nossa constituição é igualmente cristalina ao estabelecer os objetivos da educação e o “preparo para o exercício da cidadania” é um deles. Sendo assim, quando um professor afirma que uma das principais missões da escola é formar para a cidadania, ele está apenas reafirmando elementos da nossa constituição. (Carta “Em defesa da liberdade de expressão em sala de aula”, *site PCESP*)

E reafirmam suas crenças e valores em relação ao papel da educação e do professor:

Nos opomos veementemente a esta tentativa de excluir todos dispositivos constitucionais que garantem as atribuições do professor em sala de aula e, mais do que isso, retirar dos docentes seu direito constitucional à liberdade de expressão no exercício da sua atividade profissional. Nenhum cidadão brasileiro em qualquer situação deve ser privado da sua liberdade de expressão! (Carta “Em defesa da liberdade de expressão em sala de aula”, *site PCESP*)

Um dos pontos do ACF é o papel do aprendizado como forma de influenciar as mudanças de comportamento dos atores. Percebe-se este elemento presente nesta coalizão, pois o conhecimento, análises e reflexões produzidas sobre o ESP é colocado como forma de modificar a atuação da coalizão e organizar suas ações. No *site* da coalizão, há uma seção “Bibliografia e referências acadêmicas” em que reúne o que foi produzido no país pela intelectualidade, com o objetivo de:

[...] combater este retrocesso buscamos na página e neste blog informar e produzir conteúdo de análise e reflexão sobre o crescimento e organização do ESP, visando fundamentar nossos argumentos para desconstruir o apoio que eles conquistaram nos últimos anos. (*site PCESP*)

A Comissão Especial ainda está em processo de análise do PL e seus apensados. Houve parecer favorável do relator da Comissão ao PL e este avança para aprovação, precisando de cinco sessões para apresentação de emendas, discussão e votação. Depois deste processo na Comissão, aprovado, o PL segue para votação no Congresso e sanção do poder executivo. A Procuradoria-Geral da República já manifestou que o PL é inconstitucional. As coalizões continuam atuando na internet, nas ruas, escolas e universidades para tentar ganhar o máximo de apoio público para suas posições e assim influenciar nas decisões institucionais.

Outro aspecto do ACF é analisar os eventos exógenos que influenciam as disputas das coalizões e mudanças de políticas públicas dentro dos subsistemas. Um dos eventos ocorridos em um subsistema e que influenciou o cenário da Educação foi o recuo que o ex-presidente Lula fez quanto ao 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), servindo para unificar os conservadores no Congresso Nacional (XIMENES, 2016). Em 2011, a ex-presidente Dilma também recuou diante do programa “Escola sem Homofobia”, fato que ajudou a bancada conservadora a construir uma ampla campanha nacional contra a educação de gênero nos programas educacionais nos municípios e no próprio Plano Nacional de Educação de 2014 (BRASIL, 2014), impulsionando a consolidação da coalizão do MESP em todo o País.

Considerações finais

Ao longo do artigo foi discutido como é feita a disputa pelos sentidos de autonomia docente no país, em um contexto difícil para a educação pública que sofre forte campanha de desmoralização e perda de sentidos. O tema central do artigo é a autonomia docente e como as coalizões do MESP e PCESP adotam os sentidos de autonomia em sua disputa para influenciar a opinião pública e os tomadores de decisão na produção de políticas públicas.

Foi realizada uma breve síntese sobre o que são políticas públicas, estas como soluções aplicadas para problemas públicos. Destaca-se que esse processo não é neutro pois é uma construção social com muitas complexidades. O modelo analítico empregado foi o *advocacy coalitions framework* – ACF de Sabatier, na etapa de formação de agenda, para explicar como as coalizões de defesa do MESP e PCESP atuam para defender suas crenças, ideias, valores e influências na produção de políticas educacionais referentes à autonomia docente.

O sentido de autonomia docente defendido neste artigo é o de autonomia como processo social de construção de diálogo entre professores e alunos *em função* do processo educativo, que sirva para a problematização das estruturas sociais, para a emancipação dos oprimidos.

Como resultados, o artigo mostrou que este é o sentido de autonomia docente defendido pela coalizão PCESP, seja na Comissão Especial Escola sem Partido, na internet e em todos os outros espaços que atuam. A coalizão é contra a doutrinação nas escolas e negam que o professor sendo crítico em sala, expondo sua visão de mundo, pratique doutrinação. Apresentam suas posições em produções acadêmicas e se apoiam também em legislação vigente.

Parte dos resultados foi mostrar que a coalizão MESP atua com o objetivo de censurar os professores e os alunos em sala de aula, já que visa a proibir conteúdos que são contrários aos defendidos pelas famílias, exigindo o respeito à moral, religião dos alunos e seus familiares, colocando a educação familiar como central e exclusiva no processo de construção do indivíduo. Além disso, o objetivo desta coalizão é proibir a discussão de identidade de gênero, tão necessária em um país com reconhecida violência às mulheres. Parte da atuação desta coalizão é distorcer o que realmente se passa em sala de aula, com a construção da imagem de professores doutrinadores, foras-da-lei, sem condições de utilizar a liberdade de cátedra para ensinar os alunos.

A Comissão Especial Escola sem Partido está em andamento sendo necessárias pesquisas de acompanhamentos de todo o processo. Segue também a necessidade de aprofundar algumas lacunas deste artigo como a atuação destas coalizões nas instituições escolares, universidades e no diálogo com a imprensa e população no geral. Uma lacuna importante para ser preenchida com pesquisas mais profundas é a construção da rede social de atores envolvidos nas coalizões aqui estudadas.

Referências

BRASIL. Câmara Federal. **Projeto de Lei nº 7180/2014**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1230836&filename=PL+7180/2014>. Acesso em: 04 set.2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Planalto, 2012. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: mai.2018.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 01 mai.2018.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Senado Federal, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 04 set.2018

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Conselho Nacional da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013. 542p. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/julho-2013-pdf/13677-diretrizes-educacao-basica-2013-pdf/file>>. Acesso em: 10 set. 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 449–474, 2 set. 2015.

CONTRERAS, José. **A autonomia de professores**. São Paulo: Cortez, 2012.

EASTON, D. An Approach to the Analysis of Political Systems. **World Politics**, 9: 383-400, 1957.

ESCOLA SEM PARTIDO – **educação sem doutrinação**. [S.l.], 2014-2017. Disponível em: <<http://escolasempartido.org/>>. Acesso em: 16 set. 2018.

ESCOLA SEM PARTIDO – educação sem doutrinação. **Anteprojeto de Lei Estadual e minuta de justificativa**. [S.l.], 2016a. Disponível em: <<http://escolasempartido.org/component/content/article/2-uncategorised/484-anteprojeto-de-lei-estadual-e-minuta-de-justificativa>>. Acesso em: 16 set. 2018.

ESCOLA SEM PARTIDO – educação sem doutrinação. **Síndrome de Estocolmo**. [S.l.], 2016b. Disponível em: <<http://www.escolasempartido.org/sindrome-de-estocolmo>>. Acesso em: 16 set. 2018.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, A. **A política pública**. Seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, J. W. Juntando as coisas. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v.1. p. 225-247.

LIMA, Lucínio C. Elementos de hiperburocratização da administração educacional. *In*: LUCENA, C. A.; SILVA JUNIOR, J. R. (Org.). **Trabalho e educação no século XXI**: experiências internacionais. 1. ed. São Paulo: Xamã, 2012.

PROFESSORES CONTRA O ESCOLA SEM PARTIDO (PCESP). **Sobre o PCESP**.

Disponível em:

<<https://professorescontraoescolasempartido.wordpress.com/sobre/>>. Acesso em: 16 set. 2018.

PENNA, Fernando. O ódio aos professores. *In*: AÇÃO EDUCATIVA ASSESSORIA, PESQUISA E INFORMAÇÃO (Org.). **A ideologia do movimento escola sem partido**: 20 autores desmontam o discurso. São Paulo: Ação Educativa, 2016. p. 93-100.

NAGIB, Miguel. Liberdade de consciência - Professor não tem direito de 'fazer a cabeça' de aluno. **Consultor Jurídico**, 3 out. 2013. Disponível em:

<<http://www.conjur.com.br/2013-out-03/miguel-nagib-professor-nao-direito-cabeça-aluno>>. Acesso em: 16 set. 2018.

SABATIER, Paul. A.; WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. *In*: SABATIER, P. A. (Ed.) **Theories of the policy process**. Boulder, Colorado: Westview Press, 2007, p. 189-220.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20-45, dez. 2006.

COMISSÃO ESPECIAL ESCOLA SEM PARTIDO. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/busca/?o=recent&v=noticias&colecão=AGENCIA_CAMARA&assunto=Escola+sem+Partido>. Acesso em: 16 set.2018.

XIMENES, S. O que o direito à educação tem a dizer sobre “escola sem partido”? *In*: AÇÃO EDUCATIVA ASSESSORIA, PESQUISA E INFORMAÇÃO (org.). **A Ideologia do Movimento Escola Sem Partido**: 20 autores desmontam o discurso. São Paulo: Ação Educativa, 2016. p. 49-58.

Recebido em: 31/10/18.

Aprovado em: 22/12/18.