



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

MARIA TEODORA ROCHA MAIA DO AMARAL

**CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITO À EDUCAÇÃO E O CASO DAS
ESCOLAS CÍVICO-MILITARES**

Mossoró-RN
2024

MARIA TEODORA ROCHA MAIA DO AMARAL

CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITO À EDUCAÇÃO E O CASO DAS
ESCOLAS CÍVICO-MILITARES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Constituição, desenvolvimento e as transformações na ordem econômica e social

Orientador: Prof. Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral

MOSSORÓ-RN
2024

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

AA485 Amaral, Maria Teodora Rocha Maia do .
c CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITO À EDUCAÇÃO
 E O CASO DAS ESCOLAS CÍVICO-MILITARES / Maria
 Teodora Rocha Maia do Amaral. - 2024.
 176 f. : il.

 Orientador: Prof. Dr. Rafael Lamera Giesta
 Cabral.
 Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal
 Rural do Semi-árido, Programa de Pós-graduação em
 Direito, 2024.

 1. Cívico-Militares. 2. Políticas Públicas. 3.
 Educação. 4. Constituição. I. Cabral, Prof. Dr.
 Rafael Lamera Giesta, orient. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada por sistema gerador automático em conformidade
com AACR2 e os dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Biblioteca Campus Mossoró / Setor de Informação e Referência
Bibliotecária: Keina Cristina Santos Sousa e Silva
CRB: 15/120

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

MARIA TEODORA ROCHA MAIA DO AMARAL

CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITO À EDUCAÇÃO E O CASO DAS
ESCOLAS CÍVICO-MILITARES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Constituição, desenvolvimento e as transformações na ordem econômica e social

Defendida em: ____ / ____ / ____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral (UFERSA)

Prof. Dr. Marcelo Casseb Continentino (UFERSA-UPE)

Profa. Dra. Cláudia Paiva Carvalho (UFRJ)

Nome do Suplente Interno, Prof. Dr. (UFERSA)
Membro Examinador

Nome do Suplente Externo, Profª Dra. (UFXYZ)
Membro Examinador

Para Ulisses, que nunca me deixa desistir e,
por isso (mas não apenas), é a razão de tudo.

AGRADECIMENTOS

Há quase dez anos, eu entrei na Ufersa pela primeira vez. De lá para cá, essa instituição foi o lugar da minha formatura em Direito, do primeiro concurso público que passei na vida, de conhecer e casar com o amor da minha vida, de entrar no mestrado e de virar chefe de uma unidade. O breve relato, que não consegue nem de longe transparecer a adrenalina de viver acontecimentos tão marcantes (e, muitos, sobrepostos), mostra que esse lugar moldou quem eu sou. Para além dos muros institucionais, foi especialmente cada fragmento de amor humano que me trouxe até aqui. Por isso, eu preciso homenageá-los.

Ulisses, com todos os nossos sonhos sonhados juntos, as nossas conversas intermináveis, a nossa cumplicidade diária e inabalável e a força emocional e amorosa foi o suporte que me fez terminar esse trabalho (e idealizar tantas outras coisas na vida). Ele faz com que eu busque a melhor versão de mim com o exemplo de pesquisador brilhante e inspirador que é.

Minha mãe, Júlia, minha avó, Socorro, e minha irmã, Isadora, são as mulheres que me ensinam e fazem eu acreditar no poder de lutar por aquilo que desejamos. Foi a vida difícil e sacrificante da minha mãe e da minha avó que permitiram eu ter todos os inúmeros privilégios que tenho. Elas lutaram para eu viver melhor do que elas viveram, e, hoje, eu luto para fazer jus a aposta que elas fizeram em mim. Ao mesmo tempo, é a doçura da minha irmã que me faz acreditar em um futuro melhor para o mundo.

Minhas tias, Joan e Juliana, meu tio, Jocelan, e meus primos, Gabriel e Miguel, são meus amigos, companheiros, confidentes e apoiadores obstinados, que me fazem sentir o conceito de família na forma mais genuína.

Ao meu orientador, Rafael Lamera, eu só tenho inúmeros agradecimentos, não só pela amizade, mas, especialmente, por confiar tanto em mim.

A banca, brilhantemente composta pelos professores Marcelo Casseb e Cláudia Paiva, eu agradeço pelas leituras atentas e cuidadosas e por tornar o processo do mestrado mais realizador ainda.

A Agência Fiquem Sabendo, na figura dos colegas Luiz e Bruno, que, gentilmente, me orientaram na busca das fontes. Sem vocês, a pesquisa não teria sido possível.

Para Deus, por tudo e por ter tantas razões para agradecer aqui.

“Oficiais e praças, tanto das Forças Armadas quanto das Forças de Segurança Públicas, preparam-se em escolas de formação de excelência deste País e desenvolvem, além de elevado nível intelectual, valores éticos e morais, um clamor atual de toda a sociedade brasileira. [...] São esses profissionais, formados ao longo de uma carreira dedicada ao serviço da Pátria e que procuram observar na sua vida as manifestações essenciais do valor militar e os preceitos da ética militar, que irão contribuir com a formação dos jovens e adolescentes em uma proposta de educação integral nas Ecim.”

Manual das Escolas Cívico-Militares

“Fui na delegacia e falei com o tenente. Que homem amavel! Se eu soubesse que ele era tão amavel, eu teria ido na delegacia na primeira intimação. (...) O tenente interessou-se pela educação dos meus filhos. Disse-me que a favela é um ambiente propenso, que as pessoas tem mais possibilidades de delinquir do que tornar-se util a patria e ao país. Pensei: Se ele sabe disto, porque não faz um relatorio e envia para os politicos?”

Carolina Maria de Jesus

RESUMO

Esta dissertação analisou o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (Pecim), uma política pública que introduziu um novo formato de ensino no Brasil, estabelecido através de uma parceria entre o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Defesa (MD). A política pública educacional emergiu em um contexto de enfraquecimento de direitos sociais, como a saúde e o trabalho, de disputa do direito à educação e de combate ao “marxismo cultural”. Diante disso, o objetivo geral do trabalho é investigar como o Pecim, analisado sob a ótica do ciclo das políticas públicas, articula as referências e os conceitos constitucionais do Direito à Educação. A análise adotada em torno do ciclo das políticas públicas com parâmetro no Direito estrutura-se examinando cada etapa da política no contexto dos pilares constitucionais da educação: a definição de agenda, a formulação, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação. A literatura adotada, Direito e Políticas Públicas (DPP), permitiu investigar qual o papel do Direito na formação, na continuidade e na legitimação desses programas de governo. A análise também se detém em investigar os conflitos e tensões entre os vários atores envolvidos no Pecim, tantos os estatais quanto os oriundos da sociedade civil. As fontes de pesquisa são os processos administrativos, em trâmite no MEC, de constituição da política pública, os documentos oficiais do programa, o manual das escolas, os relatórios anuais de desempenho e as manifestações da sociedade civil sobre a política. Concluiu-se que, em relação ao Pecim, a sua concepção (e implementação) sem transparência e democraticidade, a criação de privilégios estruturais entre militares e o corpo pedagógico/docente civil, a uniformização dos corpos, a própria alocação de militares como monitores e fiscais dos funcionários civis e alunos, e a opção por um ensino militarizado, ao mesmo tempo que violam as bases constitucionais da educação, foram sustentadas pelos arranjos jurídicos-institucionais. O Direito fornece uma ferramenta de *accountability* para as políticas públicas, reconhecendo que, embora as normas constitucionais forneçam valores orientadores e padrões flexíveis de efetivação desses valores, elas também estabelecem um quadro dentro do qual as políticas públicas devem operar. Em termos práticos, o Direito pode fornecer uma estrutura diretamente incidente no processo de elaboração dessas políticas por meio das possibilidades de controle, de monitoramento e de participação social, representando um verdadeiro controle social de políticas públicas ancorado nas normas constitucionais (cujos significados pertencem diretamente à sociedade).

Palavras-chave: Cívico-Militares; Políticas Públicas; Educação; Constituição.

ABSTRACT

This dissertation analyzed the National Program for Civic-Military Schools (Pecim), a public policy that introduced a new teaching format in Brazil, established through a partnership between the Ministry of Education (MEC) and the Ministry of Defense (MD). Public educational policy emerged in a context of weakening social rights, such as health and work, disputes over the right to education and the fight against “cultural Marxism”. Given this, the general objective of the work is to investigate how Pecim, analyzed from the perspective of the public policy cycle, articulates the references and constitutional concepts of the Right to Education. The analysis adopted around the public policy cycle with a parameter in Law is structured by examining each stage of the policy in the context of the constitutional pillars of education: agenda definition, formulation, decision-making, implementation and evaluation. The literature adopted, Law and Public Policies (DPP), allowed us to investigate the role of Law in the formation, continuity and legitimization of these government programs. The analysis also focuses on investigating the conflicts and tensions between the various actors involved in Pecim, both state-owned and civil society. The sources of research are the administrative processes underway at the MEC for the creation of public policy, the program's official documents, the schools' manual, the annual performance reports and civil society's statements about the policy. It was concluded that, in relation to Pecim, its conception (and implementation) without transparency and democracy, the creation of structural privileges between the military and the civilian pedagogical/teaching body, the standardization of bodies, the very allocation of military personnel as monitors and inspections of civil servants and students, and the option for militarized education, while violating the constitutional foundations of education, were supported by legal-institutional arrangements. At the same time, Law provides an accountability tool for public policies, recognizing that, although constitutional norms provide guiding values and flexible standards for implementing these values, they also establish a framework within which public policies must operate. In practical terms, Law can provide a structure directly incident to the process of elaborating these policies through the possibilities of control, monitoring and social participation, representing a true social control of public policies anchored in constitutional norms (whose meanings belong directly to the society).

Keywords: Civic-Military; Public policy; Education; Constitution.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Ciclo das Políticas Públicas.....	31
Figura 2 - Modelo de Kingdom (2023) de Múltiplos Fluxos.....	40
Figura 3 - Definição de Agenda no Pecim.....	52
Figura 4 - Tomada de decisão no Pecim	55
Figura 5 - Formulação do PECIM.....	84
Figura 6 - Orçamento do MEC despendido para remuneração de militares atuantes nas ECIM.	90
Figura 7 - Organograma das Ecim	96
Figura 8 - Uniforme Masculino e Femino do Pecim	101
Figura 9 - Grau de comportamento dos alunos das Ecim	106
Figura 10 - Tabela com infrações apontadas como comuns nas escolas	112
Figura 11 - Slide retirado da II Capacitação para Oficiais do Pecim.....	114
Figura 12 - Slide retirado da II Capacitação para Oficiais do Pecim.....	115
Figura 13 - Slide retirado da II Capacitação para Oficiais do Pecim.....	115
Figura 14 - Slide retirado da II Capacitação para Oficiais do Pecim.....	116
Figura 15 - Slide retirado da II Capacitação para Oficiais do Pecim.....	116
Figura 16 - Slide retirado da II Capacitação para Oficiais do Pecim.....	117
Figura 17 - Slide retirado da II Capacitação para Oficiais do Pecim.....	117
Figura 18 - Implementação do Pecim	118
Figura 19 - Média Geral das escolas no atendimento aos objetivos estratégicos	123

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Documentos Analisados no Processo de criação do Pecim.....	60
Tabela 2 - Alterações na minuta de instituição do Pecim	65
Tabela 3 - Documentos analisados no processo de entrada dos militares no Pecim	69
Tabela 4 - Alterações sugeridas pelos militares no decreto de instituição do Pecim.....	71
Tabela 5 - Remuneração de Oficiais Superiores no Pecim.....	91
Tabela 6 - Remuneração de Oficiais Intermediários e Praças No Pecim.....	91
Tabela 7 - Recursos disponibilizados para a modalidade II do Pecim.....	94
Tabela 8 - Valores do Pecim.....	103
Tabela 9 - Iniciativas estratégicas e Objetivos do Pecim.....	104
Tabela 10 - Mudança de Competência do Oficial de Gestão Educacional	110

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
DPP	Direito e Políticas Públicas
ECIM	Escolas Cívico-Militares
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
MD	Ministério da Defesa
MEC	Ministério da Educação
NUP	Número Único de Protocolo
PECIM	Programa Nacional das Escolas Cívico-Militar
PNE	Plano Nacional de Educação
SECIM	Subsecretaria de Fomento às Escolas Cívico-Militares
SEI	Sistema Eletrônico de Informações

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO: O INÍCIO DO PECIM	21
1.1 - AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO OBJETO DE PROBLEMATIZAÇÃO DO DIREITO.....	21
1.2 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO METODOLOGIA	28
1.3 O QUE É O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL?.....	34
1.3.1 Políticas públicas educacionais.....	36
1.3.2 - Escolas Militares	37
1.4 – A DEFINIÇÃO DE AGENDA NO PECIM: O QUE É PROBLEMA PARA A AGENDA EDUCACIONAL?	40
1.4.1 Contexto Político Nacional: a volta dos militares ao poder.....	42
1.4.2 As pautas morais e a Educação em disputa: "Se você quer escola cívico-militar, é de direita"	46
2 A FORMULAÇÃO E A TOMADA DE DECISÃO DA POLÍTICA PÚBLICA: DA SECRETARIA DE FOMENTO ÀS ESCOLAS CÍVICO-MILITARES AO DECRETO N. 10.004, DE 5 DE SETEMBRO DE 2019.....	54
2.1 TOMADA DE DECISÃO: DENTRE OS VÁRIOS CAMINHOS, QUAL A SOLUÇÃO ESCOLHIDA PARA ENFRENTAR O PROBLEMA EDUCACIONAL?	54
2.2 A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA: QUAIS SÃO AS POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA O PROBLEMA EDUCACIONAL?	57
2.2.1 Levantamento dos dados.....	57
2.2.2 O decreto de criação do Pecim.....	60
2.2.3 O convite para a participação do MD no projeto.....	69
2.2.4 O decreto 10.004, de 05 de setembro de 2019.....	72
2.2.5 Discussão dos resultados	75
3 IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA: O QUE SÃO ESCOLAS CÍVICO-MILITARES E QUAIS RESULTADOS INICIAIS FORAM TRAZIDOS PELA POLÍTICA PÚBLICA?	85
3.1 A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA: COMO EXECUTAR O ENSINO CÍVICO-MILITAR?	85
3.1.1 O Termo de cooperação I: disponibilidade de pessoal	88
3.1.2 Termo de cooperação II: repasse de recursos.....	93
3.1.3 O Manual das Escolas Cívico-Militares.....	95
3.1.4 Diretrizes das Escolas Cívico-Militares	109
3.1.5 Capacitações.....	113
3.1.6 Discussão de resultados acerca da fase de implementação da política	118
3.2 AVALIAÇÃO DA POLÍTICA: QUAIS FORAM OS RESULTADOS INICIAIS DO PROGRAMA?	122
3.2.1 Os Relatórios oficiais da política.....	122
3.2.2 Reações da Sociedade Civil ao Pecim	125
3.3 O PECIM E O DIREITO À EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	127
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
REFERÊNCIAS.....	136
APÊNDICE I – RELAÇÃO DE PROCESSOS ANALISADOS	156

INTRODUÇÃO

A promulgação da atual Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, reflete o engajamento de grupos da sociedade civil que pleitearam o restabelecimento da ordem democrática pós-regime ditatorial.¹ Uma Constituição é sempre uma escolha de futuro, que representa perspectivas a) da sua própria opção como forma de regulamentar um Estado e b) de como delinear o seu conteúdo, ecoando as esperanças do seu tempo institucionalizadas em normas.

No caso do Brasil, as escolhas que permearam a elaboração da Constituição refletiram na extensão considerável de seu conteúdo e na opção pela inclusão de políticas previdenciárias e de assistência social (conforme Título VIII, do texto constitucional). Para além da regulamentação do poder político e da estrutura do Estado, um rol de direitos sociais foi implementado. Assim, o art. 6º da Constituição estipula como dever do Estado a concretização, a promoção e a efetivação da educação, da saúde, da alimentação, do trabalho, da moradia, do transporte, do lazer, da segurança, da previdência social, da proteção à maternidade e à infância e da assistência aos desamparados.

A adoção desse modelo em um projeto constitucional, contrapondo-se à abordagem liberal de mínima intervenção estatal, reflete uma orientação para a nova sociedade a ser estruturada. A existência de Direitos de cunho social e de políticas públicas constitucionalizadas reflete em uma agenda política e governamental compelida a ser constituinte². Isso significa que o ato de governar, dentro do arranjo institucional brasileiro, está diretamente vinculado a cumprir os horizontes constitucionais de direitos, que, muito mais do que expectativas, são vinculantes para a atuação estatal.³ Devido ao paradigma do Estado Social estabelecido pela Constituição Federal de 1988, a formulação de uma política pública pode implicar diretamente na materialização de um Direito Constitucional (especialmente, os sociais). Portanto, políticas públicas e Direitos Sociais estão em constante diálogo.

O compromisso assumido com a efetivação de um arcabouço constitucional expressamente orientado para o social viu suas fundações enfraquecidas em virtude de uma série de ações governamentais e legislativas iniciadas a partir do ano de 2015. O Ex-presidente Michel Temer (MDB) inaugurou o período de austeridade e articulou a promulgação da

¹ Benvido (2017) destaca a ampla participação civil nas disputas constituintes.

² Couto e Arantes (2006, p. 58) identificaram esse padrão e explicaram a incidência "não porque sucessivos presidentes quiseram mutilar os princípios fundamentais ou por outra razão exógena, mas porque a própria Carta os obrigou a alterar a Constituição para implementar as políticas públicas".

³ "Forma e matéria não podem ser enfocados como em uma relação de contradição. Se são dimensões distintas e mesmo contrárias, elas não são contraditórias entre si, mas complementares, co-originárias e equiprimordiais." (Carvalho Netto, 2003, p. 151)

Emenda Constitucional 95/2016, que limitou o gasto público de áreas como a saúde e a educação; em 2017, da Reforma Trabalhista, ao relativizar direitos do trabalhador e acabar a contribuição sindical obrigatória, que logo foi seguida pelas constantes mobilizações a favor de uma reforma da previdência.⁴ A gestão subsequente, sob o mandato do ex-Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), prosseguiu com a tendência estabelecida nos anos que antecederam a sua vitória eleitoral, promovendo uma agenda que desafiava os Direitos Sociais constitucionalizados.

O Ex-Presidente Jair Bolsonaro⁵ promoveu cortes orçamentários na educação,⁶ uma condução de governo baseado anticiência e contrária às recomendações da OMS durante a pandemia da Covid-19, ataques verbais contra a imprensa, os grupos minoritários, o judiciário e os governadores dos estados, e tentativas de aparelhamento institucional⁷ que muitas vezes flertaram com possíveis violações à Constituição. A educação é uma das pautas caras ao então Presidente, que desde a sua campanha eleitoral se declarava contrário ao atual sistema de ensino público propagador de uma suposta “ideologia de gênero”, de “marxismo cultural” e de “doutrinação esquerdista”.⁸ Mas a agenda educacional já era um tema em relevância no debate público há alguns anos, tendo como exemplo discussões, propostas legislativas ou medidas administrativas em temáticas como homeschooling, escola sem partido, ideologia de gênero, e desincentivo ao ensino da educação sexual.

Ao mesmo tempo, em uma perspectiva global, muitos Estados sentiram o avanço de um legalismo autoritário, percebido na tentativa parlamentar ou presidencial de subversão da democracia através de mecanismos legais.⁹ Uma nova onda de conservadorismo foi identificada, não apenas pela eleição de líderes e parlamentares de extrema direita, mas também por meio de estreitamentos institucionais entre Estado e Igreja, sobretudo as de linhagem

⁴ Sobre a ascensão do Ex-Presidente Michel Temer (MDB) e as alterações legislativas citadas, ver, respectivamente: (Santos, 2022) ao analisar o momento político-institucional após o impeachment da Ex-Presidenta Dilma Rousseff (PT) como um processo desconstituente do Estado Social; (Roznai; Kreuz, 2018) e a sua hipótese de que a EC 95/2015 é uma emenda constitucional inconstitucional; e a investigação de (Beltramelli Neto; Outi, 2022) sobre enfraquecimento sistemático do sistema jurídico protetivo do trabalhador após a Reforma Trabalhista.

⁵ Considerando a rotatividade partidária do político em questão (Yoneshigue, 2021), bem como o período de seu mandato no qual não esteve filiado a nenhum partido e o fato dele ser citado em vários momentos temporais distintos, optou-se por não vincular seu nome a um partido específica, a fim de evitar potenciais imprecisões históricas.

⁶ Os cortes eram justificados como o combate ao marxismo cultural, desmonte da ideologização de esquerda do ensino e . Para mais, ver: O Globo, 2019; Veja, 2019; Nadir, 2019.

⁷ Para mais, ver: Azevedo, 2022; Jornal da Usp, 2021; Baptista, 2022; Sakamoto, 2022; Andrade, 2022; Behke, 2021; Glezer, 202; Turtelli, 2022.

⁸ Isso será abordado no primeiro capítulo da dissertação.

⁹ Para mais, ver: Levitsky & Ziblatt, 2018; Tushnet, 2009; Daly, 2022.

protestantes, denominadas evangélicas, bem como entre empresas e Estado.¹⁰ A detecção dos fenômenos do legalismo autoritário e do conservadorismo pela literatura especializada sugere que os pilares democráticos globais estavam sendo desafiados.

Foi nesse contexto disruptivo de disputa dos Direitos Sociais e de avanço de uma nova direita conservadora, que o Pecim foi instituído no Decreto nº 10.004, de 2019. De forma inédita,¹¹ o MEC e o MD trabalharam em conjunto para a criação de um novo modelo de ensino. Nas Escolas Cívico-Militares, os militares passaram a ter, em conjunto com os civis (com formação pedagógica), cargos de administração e de assessoramento da gestão educacional. Os praças foram designados como monitores posicionados fora das salas de aulas para controle de questões como assiduidade, pontualidade e presença dos alunos. Nesse modelo educacional, que renovaria parte da experiência já existente de forma localizada no Brasil¹², há uma perspectiva de abrangência nacional, em que militares e civis passariam a dividir o cotidiano escolar e até ter a previsão de aulas semanais com a temática cívica. No entanto, após quatro anos de vigência, a publicação do Decreto 11.611/2023, de 19 de julho de 2023, extinguiu o programa.

Por que, então, optar como objeto de estudo uma política extinta e com escassez de indicadores concretos de sua aplicabilidade? Apesar de ter sido oficialmente extinta, o Pecim reflete características relevantes de algumas políticas públicas brasileiras. A rapidez nas implementações de alguns programa de governo sugere, para alguns gestores, uma visão governamental específica em detrimento de uma concepção ampla e consistente de Estado brasileiro. Esta abordagem evidencia a fragilidade estrutural dessas políticas, que tendem a ser efêmeras e dependentes das mudanças no cenário político. A descontinuação do Pecim, no entanto, não representou o fim dessas iniciativas em nível local.

Mesmo após a sua revogação, alguns estados se manifestaram pela continuidade do programa. Dezenove estados e o DF apontaram, inclusive, a intenção de ampliação do programa (Gazeta do Povo, 2023). Em 06 de dezembro de 2023, o Ex-Presidente Bolsonaro e o Governador de São Paulo Tarcísio de Freitas (Republicanos) lançaram a Frente em Defesa das Escolas Cívico-Militares (Curvello, 2023), cujo objetivo é pressionar o Governo Federal pela

¹⁰ Como foi abordado por Brown, 2019.

¹¹ Embora sejam semelhantes em alguns aspectos, as Escolas Cívico-Militares e as já estabelecidas Escolas Militares possuem diferenças que serão expostas no primeiro capítulo.

¹² De acordo com informações disponibilizadas pelo governo, no momento de implementação do Pecim, já havia cerca de 203 escolas Cívico-militares, mas todas de iniciativas estaduais ou de particulares. (Estadão, 2019). No entanto, essa não é uma informação precisa, uma vez que a falta de uniformização anterior desse modelo de ensino deu margem a abertura de escolas nesse padrão por todo o Brasil, algumas entidades da sociedade civil estimando que somam mais de 600, antes do Pecim (Estadão, 2019).

continuação do Programa. Em contrapartida, alguns setores da sociedade civil apontam que o argumento para a criação do modelo baseia-se em uma premissa enganosa da excelência do ensino militar, e a sua continuidade é prejudicial (Bermúdez, 2019). O Pecim, portanto, é um tema em disputa, e há uma persistência dessa abordagem no panorama educacional brasileiro. O cenário ressalta a importância de uma análise aprofundada dessas políticas, considerando suas implicações e alinhamento com os princípios constitucionais do Direito à Educação, bem como a relação entre governo, Estado e sociedade civil nesse contexto.

O compromisso constitucional com o Estado Social faz com que a escolha de uma política pública educacional militarizada, em um contexto de aversão ao sistema de ensino, deva ser investigada/problematizada. Não porque deve-se presumir que essa política será automaticamente inadequada do ponto de vista constitucional por ter sido formulada e implementada em um cenário de pressão contra a efetividade dos Direitos Sociais; mas é indispensável considerar seu potencial para influenciar e ser influenciada por uma conjuntura política específica. E, caso ela seja influenciada, de que modo pode contribuir, ao mesmo tempo que reafirma o Direito à educação, para o seu próprio enfraquecimento.

A Constituição de 1988, em seus artigos 205 e 206, traça as diretrizes e os princípios que devem ser observados pelo Estado na elaboração e na implementação das políticas públicas educacionais. Como o Pecim é uma política pública educacional que se propõe a materializar o Direito à Educação, a sua elaboração operou em estreita vinculação às disposições constitucionais relacionadas a um Direito Constitucional. As políticas públicas e os direitos constitucionais estão em constante simbiose.

A literatura especializada da última década se voltou às medidas provisórias, emendas constitucionais, decisões judiciais e outras formas de interferência potencialmente (quando mal utilizadas) violadoras de um texto constitucional. O uso de tanques, golpes institucionais e dissolução de congressos não é mais a via corriqueira para a consolidação de projetos autoritários. Os Chefes de Estado, frequentemente, têm utilizado formas mais sutis de enfraquecimento democrático, sendo o Direito uma ferramenta utilizada para legitimação das investidas governamentais contra as próprias garantias legais.¹³ Pisarello (2014) e Paixão (2016) mostraram que, mesmo sem reformar, emendar ou substituir um texto constitucional, os sentidos constitucionais podem ser subvertidos para atender a finalidades específicas (contrárias à constituição).

¹³ Para mais, respectivamente, ver: Ribeiro, 2023; Landau, 2013; Landau; Dixon, 2019.

Soma-se a isso o fato de que, nas últimas décadas, as políticas públicas foram essenciais para a criação, no Brasil, de políticas públicas estruturantes no campo social. As políticas se mostraram uma verdadeira forma de integrar política, participação social, gestão pública, economia e direito, mesmo em um contexto de avanço autoritário e pandemia.¹⁴ Então, é necessário avançar nesses estudos e compreender se é possível ir ao caminho contrário: desestruturar garantias sociais através de um instrumento próprio da governabilidade e da efetivação dos direitos sociais, as políticas públicas. Este processo, repleto de atores, disputas e nuances, pode escapar ao escopo das investigações jurídicas, o que pode ser parcialmente atribuído à complexa interseção entre o Direito e a Políticas (Pública), bem como à falta de uma metodologia jurídica consistentemente estabelecida para a análise de políticas públicas.

A pergunta-problema que guiará o desenvolvimento da pesquisa é: como o Pecim, analisado sob a ótica do ciclo das políticas públicas, articula as referências e os conceitos constitucionais do Direito à Educação? A partir dessa interrogação, três possíveis trajetórias de investigação emergem: examinar o Pecim em relação à concepção de educação presente na constituição; explorar a congruência entre os objetivos da política pública e os meios utilizados; ou entender como o Direito à Educação foi ajustado e interpretado. Este trabalho se propõe a analisar a terceira opção. O primeiro caminho traz conclusões formalistas que desconsideram as múltiplas interações sociais em uma política pública. A segunda via pode gerar um resultado que desconsidera os reais impactos constitucionais de uma política pública.

Uma política pública pode exibir uma combinação adequada e eficaz entre meios e objetivos (e, conseqüentemente, bons resultados), sugerindo, numa análise que considerasse apenas sua estrutura, um êxito em sua formulação. Contudo, se a análise transcender o formalismo e passar a considerar os usos dos conceitos e das referências de Direito à Educação, pode-se observar que até mesmo políticas estruturalmente bem-sucedidas podem descaracterizar preceitos constitucionais. Alcançar o resultado pretendido pela política pública não simboliza conformidade constitucional; demonstra apenas que os meios escolhidos foram eficazes.¹⁵

O objetivo geral da pesquisa é investigar como o Pecim incorpora os princípios e conceitos constitucionais do Direito à Educação. Os objetivos específicos são a) investigar a definição de agenda no Pecim a fim de estabelecer a conjuntura política na qual o programa foi inaugurado, partindo da definição de Direito à Educação da Constituição, da possibilidade de

¹⁴ Bucci (2023) reflete sobre essas implicações ao discorrer sobre políticas públicas e Estado Social.

¹⁵ Diferente da eficiência (relacionada ao êxito administrativo com o uso recursos mínimos), a eficácia é conceituada na Administração Pública como o alcance dos objetivos propostos (MARCOVITCH, 1979).

problematizar juridicamente políticas públicas; b) explorar o processo de formulação e de tomada de decisão no Pecim, considerando as disputas entre atores estatais, a sociedade-civil, o desenho da política e os usos do Direito; c) analisar a implementação da política, essencialmente nos parâmetros da liberdade de aprender, de ensinar, de pesquisar e de divulgar o pensamento, e do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e avaliá-la com base nesses parâmetros.

A metodologia de análise adotada é a do ciclo das políticas públicas. Cada fase desse processo será abordada em uma seção específica do trabalho. Estas etapas serão discutidas a todo momento de modo a investigar como se deu a utilização do Direito à Educação e quais disputas envolveram a implementação da política. A intenção é identificar os atores, as escolhas e os contornos gerados na definição da agenda, na formulação, na tomada de decisão, na implementação e na avaliação da política pública. Para essa execução, utilizou-se variadas fontes de pesquisa, que foram lidas considerando a abordagem Direito e Políticas Públicas (Bucci; Coutinho, 2017).¹⁶

Para a construção dos marcos teóricos relativos ao Direito à Educação, à interação entre Políticas Públicas e Direito, e ao ciclo das políticas públicas, recorreu-se a diferentes fontes acadêmicas, incluindo artigos de periódicos, livros, teses e dissertações. A delimitação da agenda, por sua vez, foi fundamentada principalmente em notícias de veículos jornalísticos, que permitiram traçar o perfil ideológico e o contexto político que permeou o Pecim. Em virtude de o objeto deste trabalho estar imerso em eventos contemporâneos, os quais ainda carecem de extensa investigação científica, a utilização de matérias veiculadas em *sites* jornalísticos foi importante. Este recurso permitiu o retrato e os relatos de comportamentos políticos, de discursos e de declarações presidenciais, auxiliando na construção de um panorama factual e contemporâneo do contexto de escolha do Pecim. Vale ressaltar que, apesar de sua natureza não acadêmica e os seus vieses inerentes, as matérias jornalísticas fornecem um rico acervo de informação em tempo real, sendo um instrumento essencial para estudos voltados à análise de fenômenos políticos em curso.

A etapa da análise da formulação, da tomada de decisão e da implementação associadas às Escolas Cívico-Militares se baseou: a) na investigação de todos¹⁷ processos administrativos que tramitaram entre o MEC e o MD relacionados à criação da política; b) nos

¹⁶ Esse é o tema do capítulo 1.2.

¹⁷ O número totalizou 850 processos coletados, catalogados e analisados. A maior parte deles, se referiam aos acordos entre estados e municípios com a União para implementação da política. O capítulo 2.1.1 traz a metodologia detalhada.

materiais oficiais envolvendo as Escolas Cívico-militares, como manual, cartilha e orientações; e c) nos documentos produzidos pela sociedade-civil acerca do Programa.¹⁸ Finalmente, para a última etapa do ciclo das políticas públicas, a avaliação partiu de uma análise de relatórios da própria política. Devido à contemporaneidade da política, não é possível avaliar os seus resultados quanto aos indicadores educacionais de rendimento ou de evasão escolar. Por outro lado, os relatórios preliminares da políticas, as reações da sociedade civil e a própria estruturação da política fornecem subsídios para traçar apontamentos sobre o projeto.

Sobre a sua pertinência/justificativa temática, o Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (PPGD/Ufersa) foi estabelecido em 2019 objetivando a promoção de pesquisas científicas acerca de questões que impactam a realidade da população e das instituições situadas no Nordeste do Brasil.¹⁹ A Área de Concentração em "Direito, Democracia e Conflitos Socioeconômicos" se volta à importância de as dissertações produzidas terem ressonância nos desafios do alcance dos direitos que buscam minimizar as assimetrias verificadas no Estado Democrático de Direito brasileiro. Especificamente, a Linha de Pesquisa 1, intitulada "Constituição, Desenvolvimento e as Transformações na Ordem Econômica e Social", estimula estudos capazes de elucidar como as disposições da Constituição Federal de 1988 vêm sendo interpretadas em termos de esforços do Estado (e, conseqüentemente, dos sucessivos governos) para alcançar os direitos socioeconômicos.

O presente trabalho encontra-se inserido na área de pesquisa relativa ao cumprimento dos objetivos constitucionais mediante políticas públicas concebidas e executadas em âmbito nacional. O Pecim representa um exemplo de iniciativa elaborada tanto legislativa quanto administrativamente, objetivando impactar diretamente a formação educacional de dezenas de milhares de crianças e adolescentes em idade escolar. Tal compromisso assume maior relevância quando abordado sob a perspectiva da educação de jovens. Uma dissertação que se propõe a analisar o referido Programa e descrever seu funcionamento à luz dos preceitos constitucionais está em consonância com os temas da Constituição, Democracia e Ordem Social, todos abordados na Linha de Pesquisa 1.

Este trabalho é estruturado em três partes. O primeiro capítulo é dedicado a explorar as interseções entre políticas públicas e o Direito, usando como base a literatura desenvolvida por Bucci (2013; 2008; 2006; 2019; 2024). Nesta seção inicial, também será realizada uma

¹⁸ Os processos administrativos de implementação da política pública não estão públicos. O caminho para acessá-lo foi através de pedidos de informação direcionados ao MEC por meio da plataforma FalaBR. A metodologia e o protocolo de leitura das fontes serão aprofundados no segundo capítulo da dissertação.

¹⁹ Conforme informações disponíveis em: <https://ppgd.ufersa.edu.br/objetivos/>. Acesso em: 10 mai. 2023.

revisão dos pilares constitucionais da educação a partir das teorizações de autoras como Ranieri (2018), estabelecendo, assim, as bases normativas que permeiam as análises presentes na dissertação. Tendo estabelecido esse marco teórico, o trabalho prossegue para o início da análise do ciclo das políticas públicas com a apresentação da definição de agenda no Pecim. Para esse momento de fechamento do capítulo, recorre-se a autores que analisam as múltiplas consequências de uma erosão democrática em uma perspectiva social, para subsidiar o contexto político, social e econômico de criação do programa (Pisarello, 2014; Brown, 2019; Meyer, 2022; Biroli, 2018).

O segundo capítulo analisa a formulação e a tomada de decisão das Ecim. Cada uma dessas etapas contará com um subcapítulo próprio para possibilitar uma investigação detalhada de todos os aspectos. Concluindo a dissertação, a última seção realizará uma investigação da implementação e da avaliação da política pública em questão. O objeto de estudo da implementação se volta para as regras, as orientações, os normativos e as determinações que recaem na própria estrutura escolar e no cotidiano estudantil. É importante salientar que não haverá uma seção dedicada exclusivamente à avaliação da medida, pois essa análise será intrínseca e transversal a todo o desenvolvimento do trabalho.

Esta pesquisa não se constitui como uma análise do binômio "ser x dever ser" tradicionalmente aplicado às normas jurídicas. Ao invés disso, trata-se de um estudo que investiga a administração do Estado, contribuindo com as análises de como as políticas públicas são construídas. Assim, tem-se uma visão mais abrangente dos mecanismos e dos processos que moldam a elaboração de políticas públicas, permitindo uma perspectiva detalhada das dinâmicas governamentais e das interações entre os diversos atores envolvidos no cenário político-administrativo e social.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO: o início do Pecim

Este capítulo discutirá o ponto de inflexão entre as categorias Políticas Públicas e Direito. A análise será orientada principalmente por dois parâmetros: a) a possibilidade de uma abordagem jurídica das políticas públicas; b) a efetivação do Direito à Educação por meio de políticas públicas educacionais; e c) a definição de agenda no contexto do Pecim. A compreensão dessas conexões é fundamental para a construção de uma visão interdisciplinar das políticas públicas. Essa é a forma de viabilizar uma avaliação sobre a sua adequação na concretização dos Direitos Sociais, em especial o Direito à Educação. Assim, esse capítulo é a base teórica na qual os demais irão se alicerçar.

1.1 - AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO OBJETO DE PROBLEMATIZAÇÃO DO DIREITO

Textos longos e com ampla carga valorativa, como no caso brasileiro, que não se limitam apenas a estabelecer regras de conduta, mas traçar um caminho de ação estatal a ser seguido (e uma realidade a ser transformada), não produzem efeitos por si próprios (Silva, 2021). A normatização, portanto, não constitui um fim em si mesma, mas é estabelecida com o propósito de permitir que o governo, por meio de estratégias, alcance um cenário futuro desejável. Isso faz com que o texto constitucional seja um conjunto de políticas públicas constitucionalizadas em permanente transformação (Arantes, 2021). Quando essa tarefa envolve estipular como garantir a efetivação de questões relativas à saúde e à educação, torna-se impreterível a escolha de um planejamento coerente, organizado, estruturado e embasado para ações (e expectativa de resultados) imediatas ou futuras. Uma das formas de fazer isso é através da implementação de políticas públicas.

As políticas públicas são conceituadas como programas de governo com objetivos específicos de realizar alguma meta de ordem pública e com foco em resultados futuros (Bucci, 2006). Desse modo, as políticas públicas são um mecanismo de atuação direta do Estado. É a forma pela qual os direitos podem ser materializados de acordo com as agendas governamentais específicas de cada gestor. Isso possibilita adaptar e direcionar as políticas públicas de acordo com as necessidades e as prioridades da população, permitindo uma alocação de recursos e de esforços governamentais eficientes.

É através da prestação de serviços públicos que o Estado alcança diretamente o cidadão. Pode ser no estabelecimento de uma Unidade Básica de Saúde em determinada localidade, ou na construção de uma nova escola, por exemplo. Falando especificamente das políticas públicas, elas também são uma das formas de o Estado se conectar (e atender) às insuficiências

sociais dos cidadãos. Portanto, as políticas públicas são originadas a partir da tentativa de solucionar um problema público (Secchi, 2014). Tal questão é tratada através da implementação de programas estratégicos, planejados e com objetivos específicos. A identificação desse problema público depende de como ele é interpretado, do alcance de seus efeitos e da percepção dos atores políticos envolvidos (Secchi, 2014).

Para exemplificar, um governo pode identificar a exclusão sistemática de grupos raciais do acesso à educação - com base em fundamentos históricos, sociais e jurídicos - como um problema público e estabelecer uma política de ação afirmativa, como cotas para ingresso no ensino superior. Entretanto, uma gestão subsequente pode revogar essa política pública, interpretando a exclusão de forma diferente e considerando-a como positiva. Essa dinâmica ilustra como a percepção e a abordagem de problemas públicos pode variar entre diferentes atores políticos e governos, levando à implementação ou revogação de políticas públicas conforme as interpretações e prioridades de cada gestão.

Existe, portanto, uma margem de interpretação que é visível em todas as etapas do processo e que se soma, devido à complexidade da esfera institucional, à circunstância de que as políticas públicas passam por ambientes de múltiplas camadas e de múltiplos níveis (Lotta, 2019). Quanto à localização, políticas públicas podem encontrar a sua “expressão jurídica” de criação em disposições constitucionais, em leis, em normas infralegais, em decretos, em portarias ou até mesmo em instrumentos jurídicos de natureza diversa, como contratos de serviço público (Bucci, 2006).

A Constituição de 1988 contemplou os direitos fundamentais de cunho social, abarcando áreas como saúde, educação, lazer, moradia, trabalho e segurança, dentre outras. Essa abordagem expressa uma atenção do legislador à redução das desigualdades sociais, ao mesmo tempo em que busca fortalecer o Estado Democrático de Direito. Dessa forma, a atuação estatal na solução de problemas públicos - através de políticas públicas - está intrinsecamente relacionada à concretização, implementação e aplicação de prerrogativas constitucionais, promovendo a realização dos direitos fundamentais. Portanto, deve-se estabelecer o que são normas constitucionais.

As normas constitucionais refletem os valores e significados de determinado contexto histórico e encontram-se consubstanciadas em documentos escritos ou orais, conferindo-lhes previsibilidade quanto à sua localização (Silva, 2021). Se uma Constituição é o documento paradigma para a estruturação do Estado, as normas constitucionais são engrenagens em uma sala de máquinas (Gargarella, 2013). A Constituição ocupa o topo do ordenamento jurídico doméstico e é a referência para a elaboração das demais legislações (sempre inferiores

legalmente) (Silva, 2021). É na constituição, enquanto lei suprema e pacto fundante, que encontra-se a divisão do poder político, a estrutura do Estado, a competência dos agentes públicos, as responsabilidades do governo, o procedimento de elaboração das leis e todos os outros elementos que compõem a existência e o funcionamento de uma nação. Cada pequeno fragmento de Direito compõe o conjunto de simbolismos e a existência da Constituição, não podendo serem vistos separadamente.

Para a efetivação da constituição no que se refere às normas principiológicas, pode parecer, em um primeiro momento, que é necessário obrigatoriamente um ato do Estado. Porém, até quando a norma não possui subsídios para surtir efeitos diretos, como no caso das programáticas, o fato de depender de uma providência institucional não significa ausência de eficácia. Na verdade, a "sua imperatividade direta é conhecida como obrigação constitucional" (Silva, 1993, p. 19). Tal dever está expresso, p. ex, na obrigatoriedade dessas normas servirem como parâmetro interpretativo e norteador da atuação administrativa e da produção legislativa. Essa responsabilidade é especialmente basilar em um Estado de agenda governamental constituinte cuja efetivação dos Direitos Sociais perpassa pela atuação do governo.

As normas constitucionais servem como balizas normativas que orientam a ordem jurídica, enquanto as políticas públicas consistem em ações governamentais impregnadas de valores e interpretações dos seus promulgadores. Partindo de elementos (aparentemente) integrantes de campos tão distintos, como estabelecer uma aproximação? A literatura especializada aponta diferentes perspectivas para reconhecer objetivos e métodos que se cruzam (e se complementam) entre o Direito e as Políticas Públicas. Assim, há muitas visões que estipulam perspectivas de aproximação conceitual entre as políticas públicas e o Direito.

Clune (2021) considera que todo direito pode ser visto como política pública, uma vez que expressa a vontade coletiva da sociedade por meio de normas vinculantes. O inverso também é possível, e o autor explica que toda política pública também pode ser entendida como direito, tendo em vista que depende de leis, atos normativos e instituições legislativas, pelo menos em algum aspecto de sua existência e efetivação. O objetivo dessa abordagem não é adotar uma visão reducionista dos fenômenos das políticas públicas e do Direito, mas ressaltar a interdependência e a complementaridade entre essas duas esferas dentro do ordenamento jurídico.

De forma similar, Bertolin (2013) já argumentava que é essencial estabelecer um conceito jurídico de políticas públicas, por considerá-las também como um fenômeno jurídico. Por essa natureza congênere, elas podem ser realizadas, executadas, controladas e efetivadas juridicamente. A abordagem defendida por ele não descarta a Ciência Política como uma fonte

das políticas públicas (pois grande parte do fenômeno ocorre em seu escopo), mas destaca a importância de reconhecer o aspecto jurídico das políticas públicas.

Por outro lado, Bucci (2013) segue outra linha e defende que o Direito e as Políticas Públicas se relacionam de maneira orgânica pela própria forma como o ordenamento jurídico é moldado. Ao mesmo tempo que as políticas públicas são o resultado de decisões político-administrativas tomadas pelos atores institucionais, o Direito influencia e regula a formulação e implementação dessas políticas. Assim, o papel do Direito está em ser o constituidor de competências e de responsabilidades para os agentes envolvidos, além de ser uma régua passível de medir a efetividade e a eficácia das políticas públicas. A autora enfatiza que é um erro conceitual considerar as políticas públicas como decorrentes do Direito, por considerá-los fenômenos distintos.

Indo para uma abordagem que parte da Ciência Política para considerar o Direito, Coutinho (2013) determina que o direito desempenha um papel significativo em todas as etapas do ciclo das políticas públicas. O autor exemplifica listando a definição dos objetivos das políticas, a estruturação do ordenamento jurídico, a criação de arranjos institucionais, e a construção de mecanismos de responsabilização e participação. Além disso, o direito pode influenciar desde a identificação do problema - que pode ser um obstáculo jurídico - até a definição da agenda, formulação de propostas, implementação de ações e análise e avaliação dos programas.

Esse pequeno levantamento indica que é possível - senão imprescindível - considerar o Direito e as Políticas Públicas como categorias que podem ser trabalhadas juntas. Seja quando o autor considerava a Política Pública decorrente do Direito ou quando ela era vista como instrumento diferente, mas passível de ser analisada sob aspectos jurídicos, esses fenômenos caminham associadamente no gerenciamento do Estado. Na verdade, essa própria consideração pode ser vista como uma evolução das concepções de implementação de políticas públicas em se afastar do binômio formulação e implementação para passar a considerar diversos outros fatores e atores na tomada de decisão (Lotta, 2019). Um desses fatores e atores são os jurídicos, além do contexto político e social em que as políticas públicas são formuladas e implementadas, e os valores e as ideologias que orientam as decisões políticas.

Direito e Políticas Públicas não são a mesma coisa. Eles possuem natureza, objetivos e origem autônomas. Porém, pela aplicabilidade do Direito a todos, o chefe de Estado/governo, assim como os outros atores estatais, institucionais e privados, também deve seguir as normas e os princípios estabelecidos pelo ordenamento jurídico no desenvolvimento de suas práticas e condutas, especialmente na elaboração das políticas públicas. Como as políticas públicas são

uma das maneiras possíveis de fomentar a concretização dos direitos sociais, os meios utilizados para alcançar esse fim devem ser problematizados à luz do Direito.

No entanto, as categorias Política Pública e Direitos constitucionais não são uma decorrência lógica. Haverá direitos constitucionais efetivados a partir de outros instrumentos, como a publicação de Leis ou até mesmo uma sentença judicial. De igual forma, haverá Políticas Públicas que derivam de leis estaduais ou municipais que, embora, em uma perspectiva macro não possam desrespeitar a Constituição Federal, em uma micro, são oriundas da deliberação do gestor imediato (seja o Governador ou Prefeito). Haverá situações em que a Política Pública terá justificativa, aplicação e origem do direito positivado na Constituição Federal de 1988. Há também a hipótese de a própria Constituição Federal estabelecer uma intenção de política pública, como no caso do art. 187, que determina que “a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes”.

Dessa forma, é comum que o Estado, ao elaborar e implementar uma política pública, esteja efetivando um direito previsto na Constituição. A ausência de políticas públicas limitaria a eficácia desse direito social a meras diretrizes principiológicas. Contudo, ao implementar políticas públicas, o direito social adquire concretude, tangibilidade e materialização, tornando-se uma realidade fática. Essa interdependência entre direitos sociais e políticas públicas é elementar para garantir a efetivação desses direitos.

Para além da natureza/origem jurídica, Políticas Públicas e o Direito guardam pontos de interseção no campo valorativo. O processo de afastamento das raízes liberais reducionistas, que limitam o papel do Estado à mera abstenção de ação, e a adoção de certos direitos como obrigações estatais, ocorrem concomitantemente à desconstrução do paradigma do Direito neutro. Tanto o fenômeno jurídico quanto o político são permeados pelos valores de seus elaboradores. Assim, a neutralidade jurídica²⁰ preconizada por muitos anos como o ideal de aplicação do Direito cedeu espaço a um novo constitucionalismo que “introduz a dimensão do conflito na vida institucional cotidiana” (Bucci, 2006, p. 6). Assim, os atos políticos e os jurídicos, embora de naturezas distintas, estão intrinsecamente relacionados. Se estão correlacionados, podem ser problematizados em conjunto.

²⁰ “Nas ciências sociais, o fenômeno ideológico é intrínseco, pois está no sujeito e no objeto. A própria realidade social é ideológica, porque é produto histórico no contexto da unidade de contrários, em parte feita por atores políticos, que não poderiam – mesmo que o quisessem – ser neutros. Não existe história neutra como não existe ator social neutro. É possível controlar a ideologia, mas não suprimi-la” (Demo, 1995, p. 19). Para mais, ver: Ferreira, 2023.

Estabelecido os parâmetros conceituais (de origem, valores e objetivos) de aproximação de ambas as categorias, a escolha do caminho metodológico é o próximo passo. Acontece que, embora exista uma literatura que discorre sobre a aproximação entre Políticas públicas e o Direito, não existe um consenso quanto ao melhor método possível para o desenvolvimento de uma análise conjunta (Coutinho, 2013). Esses fenômenos multifacetados, complexos e diferentes, mas interligados, exigem uma junção de mecanismos e estratégias dentro da Ciência Política e do Direito.

Dois campos possíveis de metodologia se abrem. Um é da literatura especializada própria da análise das políticas públicas, como a teoria das arenas de interação²¹, a abordagem dos sistemas de atores²² e a análise de políticas públicas como ciclos²³. Cada uma dessas abordagens destrincha algum aspecto das Políticas Públicas, considerando os coeficientes que influenciam a sua dinâmica, como a participação social, a pressão de grupos de interesse e a própria capacidade institucional do Estado para implementar políticas.

Especificamente em relação ao Direito, algumas teorias foram desenvolvidas. Comparato (1988, p. 40) discorre sobre o que ele considera "uma instituição essencial à sobrevivência democrática: o controle judicial de constitucionalidade das atividades estatais". Baseando-se nos paradigmas clássicos do Direito Moderno, ele destaca instrumentos como inconstitucionalidade por omissão, efeito desconstitutivo do reconhecimento de inconstitucionalidade, legitimidade para propor tais ações. O autor chega a defender uma reforma constitucional para acrescentar essa possibilidade explícita de controle judicial.

Em um caminho parecido, Bucci (2013) destaca a relevância do controle jurídico das políticas públicas, tanto no que diz respeito ao controle da legalidade e constitucionalidade das ações estatais, quanto à análise da efetividade e eficiência das políticas. A autora destaca a importância de considerar aspectos como a legitimidade, a legalidade, a eficiência, a transparência, a participação e a *accountability* no contexto das políticas públicas. Assim, deve-se enfatizar a necessidade de um olhar jurídico mais aprofundado para analisar a definição das políticas públicas, uma vez que é importante reconhecer o papel e as formas específicas de atuação das normas, organizações e dos costumes moldados pelo direito (Bucci, 2008). Tais aspectos podem estar amalgamados em um todo único nas definições encontradas na ciência

²¹ Essa teoria parte de espaços específicos, as denominadas "arenas", para analisar como diferentes atores e grupos de interesse interagem para negociar e tomar decisões sobre questões políticas. Para mais, ver: Cohen, March, Olsen, 1972; Hajer, Wagenaar, 2003; Sabatier, Jenkins-Smith, 1993.

²² Essa abordagem analisa o papel dos diferentes atores envolvidos na formulação, na implementação e na avaliação das políticas públicas. A intenção é investigar como eles interagem uns com os outros nos vários processos das políticas públicas. Para mais, ver: Lasswell, 1955; Ostrom, 1990; Easton, 1956;

²³ Essa é a escolhida para o trabalho e é o tema da próxima seção.

política. A análise jurídica das políticas públicas visa abrir essa "caixa preta", organizando a compreensão das estruturas e os processos de tomada de decisão governamental sob uma perspectiva especificamente jurídica.

Segundo Coutinho (2013), a pesquisa acadêmica jurídica perde a chance de criar métodos de análise e abordagens específicas ao estudar políticas públicas. Essas abordagens poderiam formar um conjunto consolidado de aprendizados que, em última instância, seriam aplicáveis a outros contextos, setores, localidades ou níveis federativos. Isso porque, ao partir da premissa de que as políticas públicas não são o foco principal de estudo (a menos que analisadas de forma fragmentada), os pesquisadores acabam por se excluir e se privar de discussões fundamentais sobre a construção e o aperfeiçoamento do aparelho do Estado e do Estado democrático de direito.

Por outro lado, recentemente há a construção da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). Tal metodologia objetiva entender/investigar a moldura jurídico-institucional que estrutura uma política pública, tendo como parâmetro o contexto político-institucional no qual ela se insere (Bucci; Coutinho, 2017). A abordagem traz os juristas ao campo multidisciplinar de estudos das políticas públicas, na medida que seu viés analítico se volta para a base normativa que determina os procedimentos e rotinas que conformam a ação governamental (Ruiz; Bucci, 2019). O modelo DPP faz com que o pesquisador compreenda "o papel do componente jurídico na concepção, implementação e funcionamento dos arranjos institucionais que organizam a ação governamental em função de objetivos politicamente determinados" (Ruiz; Bucci, 2019, p. 4).

Bucci e Coutinho (2017) destacam os elementos observáveis na análise jurídica de políticas públicas sob a perspectiva da Direito e Políticas Públicas (DPP). Inicialmente, enfatizam a importância dos objetivos da política e dos meios empregados para alcançá-los. Paralelamente, ressaltam a relevância dos canais de participação e interação social, assim como a legitimação democrática, levando em conta os arranjos institucionais. Estes são entendidos como a maneira de articulação e interação entre agentes, o nível de descentralização, autonomia, coordenação federativa e intersetorial. Os arranjos institucionais abrangem também as relações entre o setor público e privado envolvidas na política e a integração com outros programas, fundamentando-se nas normativas que estruturam as políticas públicas. Uma forma de sistematizar o método é a partir do quadro de Referência de uma Política Pública (Bucci, 2015), permitindo ao estudioso combinar, de forma analítica, o elemento jurídico e o elemento político. O recurso permite a exploração da política nas dimensões selecionadas, e é uma forma de padronização das análises de políticas públicas no direito.

A presente pesquisa combinará a análise do ciclo das políticas públicas, própria da Ciência Política, com a DPP, centrada no uso do direito à educação. Dessa forma, a investigação vai além das problematizações jurídicas tradicionais, como questões de constitucionalidade e controle judicial, para explorar a implementação e efetivação do direito à educação através do ciclo das políticas públicas. Para Farranha (2021), ao teorizar sobre aperfeiçoamentos do processo de análise de políticas públicas, destacou a interseccionalidade como uma valiosa ferramenta, uma vez que permite a percepção da interligação de ferramentas analíticas.

Esta abordagem permite identificar possíveis lacunas e insuficiências na análise centrada exclusivamente no ciclo das políticas públicas²⁴ (desenvolvida entre métodos e objetivos), integrando-a com uma perspectiva jurídica que considera conceitos democráticos, influência política dos atores envolvidos e conflitos na tomada de decisões governamentais. O resultado é uma metodologia que combina elementos tanto da Ciência Política quanto do Direito, proporcionando uma visão mais abrangente e profunda sobre o impacto das políticas públicas na efetivação do direito à educação.

1.2 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO METODOLOGIA

Quem primeiro dividiu o estudo das políticas públicas em ciclos foi Lasswell (1951). Ele identificou sete etapas no desenvolvimento das políticas públicas: a) a inteligência, momento que ocorre a identificação dos problemas públicos, b) a promoção, com a definição dos objetivos e prioridades, além da mobilização de apoio e de defesa das políticas; c) a prescrição, destinada à formulação da política e do desenvolvimento de soluções; d) a invocação, que se refere à decisão e à seleção da política a ser adotada; e) a aplicação, etapa de implementação da política selecionada; f) a avaliação, que conta com a apreciação e o monitoramento dos resultados e impactos da política; e g) a terminação, que pode gerar o fim ou modificação da política.

Ao longo do tempo, as transformações nas relações sociais e a modernização da sociedade causaram mudanças, fusões e simplificações nas etapas do processo de criação de políticas públicas. Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014) organizaram o processo em cinco etapas fundamentais, nas quais os gestores públicos desempenham um papel relevante: a) a definição de agenda, b) a formulação, c) a tomada de decisão, d) a implementação e e) a avaliação. A metodologia deste estudo inclui a análise do Pecim em cada uma dessas etapas, mas, antes disso, é necessário compreender e conceituar cada uma delas.

²⁴ Como será abordado no próximo subcapítulo.

A etapa de definição de agenda é identificada pelos autores como o primeiro estágio do ciclo das políticas públicas. Nessa fase, o gestor deve selecionar, priorizar e delimitar o que constitui um problema público²⁵. Wu, Ramesh, Howllet e Fritzen (2014) destacam que os principais aspectos da definição do problema incluem sua natureza não linear, seu caráter político e técnico, e a presença de uma rede complexa e interconectada de atores envolvidos. Além disso, o gestor deve levar em conta: 1) os interesses materiais de atores sociais e estatais em relação a qualquer questão; 2) os contextos institucionais e ideológicos nos quais os atores operam; 3) o potencial de mudança nas circunstâncias contingentes que moldam discussões e debates sobre questões públicas.

A etapa subsequente é a formulação das políticas públicas. Nesse momento, busca-se investigar possíveis soluções²⁶ (por meio da seleção de estratégias) para o problema público identificado na definição de agenda. Essa fase permeia todo o processo de construção da política pública, de tal forma que as escolhas entre as alternativas políticas podem "anteceder o início de um problema de política pública na definição de agenda e estender-se para além do momento em que uma decisão é tomada e implementada, até a avaliação dos meios existentes e futuros para solucionar problemas públicos" (Wu *et al*, 2014, p. 52). Cada etapa envolve um grau de escolha entre diversas opções políticas, o que pode variar conforme a influência dos atores sociais e os instrumentos de efetivação da política pública disponíveis.

A terceira etapa do ciclo das políticas públicas é a tomada de decisão, na qual se seleciona a estratégia²⁷ de ação para solucionar o problema público. Conforme Wu *et al* (2014) afirmam, a tomada de decisão em política pública compreende: 1) a análise de uma ou mais propostas associadas à resolução do problema de política pública identificado nas fases anteriores; 2) a existência de critérios de decisão, ainda que vagamente definidos, baseados nos

²⁵ Em um governo alinhado ao espectro ideológico da esquerda, a exclusão de mulheres dos espaços de trabalho pode ser identificada como um problema público que requer intervenção estatal. No entanto, para um governo com orientação conservadora, essa questão pode ser desconsiderada na agenda governamental. Portanto, ao definir o que constitui um problema público, deve-se levar em conta não apenas os atores envolvidos, as instituições e o contexto histórico, mas também os valores políticos da gestão em questão. Esse aspecto interpretativo das políticas públicas é um dos elementos já abordados neste estudo.

²⁶ Caso o governo considere, por exemplo, que a fome representa um problema público, ele pode optar entre várias alternativas para solucionar ou mitigar a questão, como a criação de políticas públicas distributivas de renda básica ou o estabelecimento de políticas que gerem novas oportunidades de emprego para esse grupo específico. Tais opções não são mutuamente excludentes e, na maioria dos casos, dificilmente produzirão resultados concretos de longo prazo se implementadas isoladamente. Portanto, um governo estratégico colocará em prática diversas políticas distintas para abordar o mesmo problema público. Contudo, é importante ressaltar que, pelo menos inicialmente, a implementação de políticas públicas requer uma escolha de qual estratégia seguir.

²⁷ Caso o uso indevido de drogas ilícitas seja categorizado como um problema público pelo governo, a estratégia escolhida para enfrentá-lo pode variar conforme o conjunto de valores adotados. Por exemplo, a decisão pode ser tomada entre a criminalização ou a legalização. A escolha da estratégia sempre carregará a marca político-ideológica dos tomadores de decisão envolvidos.

objetivos dos decisores e em outras considerações; 3) a realização de esforços para comparar e classificar as propostas, levando em conta os critérios de decisão estabelecidos; e 4) a seleção de uma opção de política pública a ser implementada nas etapas posteriores do processo. Novamente têm-se como fatores que influenciam a escolha o histórico, o conhecimento e o conjunto de valores do governo. A decisão final é o resultado da interação entre esses vários elementos.

Na próxima etapa, "as decisões se traduzem em ações" (Wu *et al*, 2014, p. 97). A implementação da política pública é uma das fases mais complexas do processo e envolve dezenas de atores, de instituições e de decisões políticas. O processo de implementação não apenas cria vencedores e perdedores, mas é o momento em que os riscos de ganhos ou perdas se tornam mais evidentes para muitos participantes, cujos interesses e desejos podem ter sido negligenciados nas etapas anteriores do processo das políticas públicas (Wu *et al*, 2014). Além disso, órgãos e divisões internas podem continuar a disputar recursos e controle sobre as atividades de implementação²⁸, gerando tensões entre o setor público, organizações privadas e organizações sem fins lucrativos que competem por influência e recursos para colocar em prática programas governamentais.

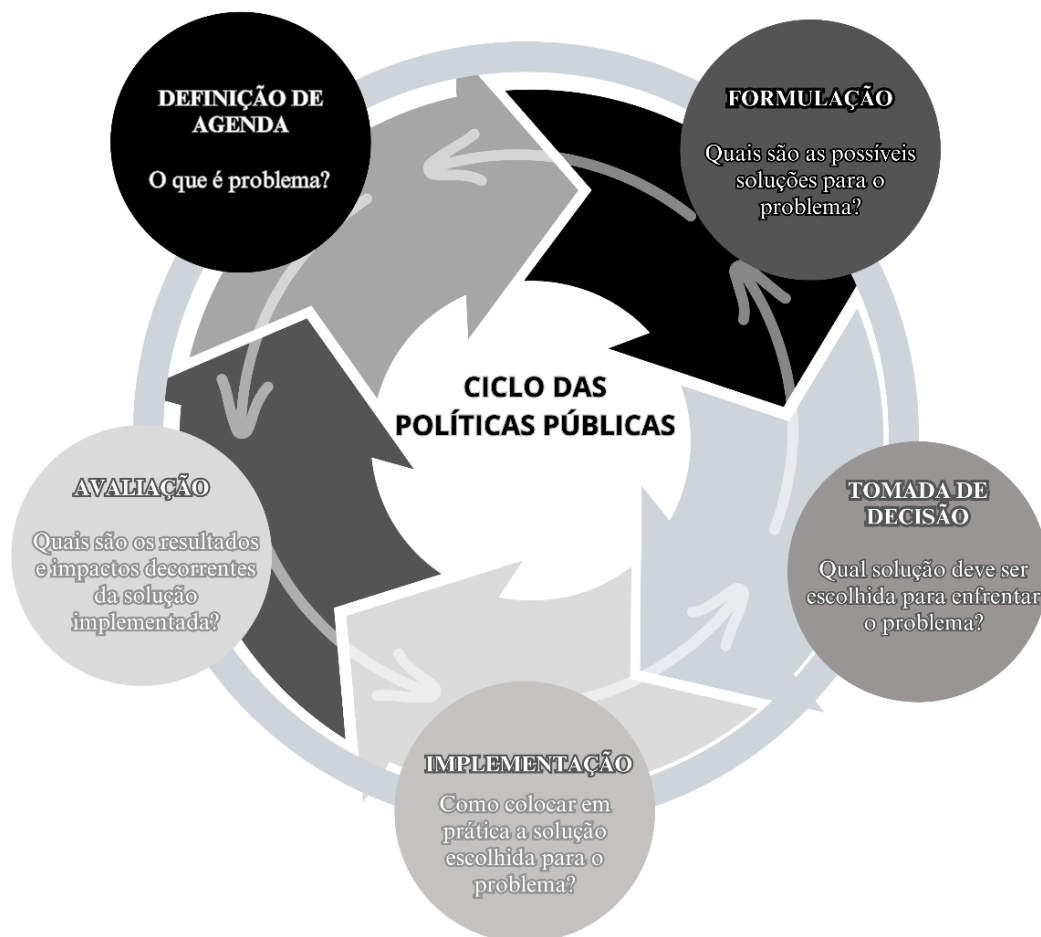
A última etapa é a de avaliação e monitoramento da política pública. A avaliação de políticas públicas, segundo Wu *et al* (2014), envolve um conjunto de atividades realizadas por diversos atores estatais e sociais, com o objetivo de analisar o desempenho²⁹ de uma política pública na prática e prever sua continuidade. Para os autores, essa avaliação abrange tanto os meios utilizados quanto os objetivos alcançados pela política, e os resultados e recomendações gerados pela avaliação podem ser usados para melhorar o desenho e a implementação de uma política pública ou levar à sua total reforma ou revogação.

Cada estágio do ciclo das políticas públicas pode ser sintetizado através das seguintes questões-chave:

²⁸ Se uma pandemia é identificada como um problema público (definição de agenda), várias opções estão disponíveis, como *lockdown* e vacinação (formulação da política pública). Entretanto, o governo opta por uma campanha de vacinação (tomada de decisão). A fase de implementação envolve o envolvimento de setores estatais, a possível cooperação com entidades privadas, a definição de grupos prioritários para vacinação e outros critérios de planejamento, que influenciam diretamente a eficácia da política pública.

²⁹ Um exemplo de avaliação seria, partindo de uma política pública distributiva de renda, coletar e analisar dados sobre a redução da pobreza, melhoria nos indicadores de saúde e educação, e o impacto no desenvolvimento local.

Figura 1- Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: elaboração própria.

O organograma ilustra as questões-chave que buscam ser respondidas ao longo da pesquisa (e do processo de criação de uma política pública), sendo: a) definição de agenda = o que é problema?; b) formulação da política pública = quais são as possíveis soluções para o problema?; c) tomada de decisão = qual solução deve ser escolhida para enfrentar o problema?; d) implementação da política pública = como colocar em prática a solução escolhida para o problema?; e e) avaliação = quais são os resultados e impactos decorrentes da solução implementada?.

Algumas perspectivas de análise das políticas públicas surgiram em contraponto ao ciclo, alvo de críticas pela linearidade e simplificação excessiva, negligência a atores e influências múltiplas, falta de abordagem do aprendizado e da mudança de políticas ao longo do tempo e ausência de abordagem das instituições (Sabatier, 1999). As etapas não são estáticas

e distantes. O ciclo das políticas públicas, além de contínuo e dinâmico, é inter-relacionado. À medida que novos atores sociais, políticos, econômicos e institucionais operam, aspectos da política podem ser modificados ao longo de sua construção. O afinho em manter o didatismo e a rigidez com que essa perspectiva pode tratar fenômenos, naturalmente, dinâmicos foi questionada nos modelos de coalizões de defesa, de equilíbrio pontuado e de múltiplos fluxos.

Sabatier e Jenkins-Smith (1999) teorizam sobre a influência das coalizões na concepção e na modelação das políticas públicas, voltando o foco não só para os atores tradicionalmente observados, como as lideranças políticas, mas também para o poder de influência de jornalistas, de pesquisadores e de membros da sociedade-civil. O modelo dos autores de Coalizão de Advocacia (AFC, no idioma original) mensura e analisa o poder de mudança e de aprendizagem da política pública, de forma não-linear, estabelecendo quatro caminhos para a mudança na política: mudanças externas ou internas significativas no subsistema político, a aprendizagem política e os acordos negociados entre coligações. Ao contrário da proposta do ciclo das políticas públicas, o AFC reconhece a complexidade da criação e da continuidade das políticas públicas atribuindo a sua construção a múltiplos atores, diferentes instâncias e variados contextos.

Almeida e Gomes (2018) investigaram o modelo acima e o de múltiplo fluxo e de equilíbrio pontuado para apresentar perspectivas futuras de pesquisa. Em seus achados, constataram que, embora os modelos não tenham sido pensados para dialogar entre si, eles permitem formular reflexões que apontam para: a) a possibilidade de analisar a dinâmica do processo das políticas públicas, considerando mudança e estabilidade como instâncias correlacionadas; e a b) entender o potencial de influência dos atores em função dos recursos possuídos e das relações de coalizão e/ou redes estabelecidas.

Uma outra metodologia que apresenta novas perspectivas à análise das políticas públicas é o *Interpretive Policy Analysis* (IPA)³⁰, uma abordagem de investigação/avaliação que considera a subjetividade humana, o significado da política e o seu contexto histórico. Essa perspectiva possibilita ver os problemas subjacentes e as consequências não intencionais das políticas, identificando-os formas inovadoras de análise e como as decisões políticas são tomadas.

Já a abordagem baseada em processos (*Process-oriented approaches*) desenvolve uma noção de realidade política e administrativa como processos contínuos, aberto e dinâmico de transformação (Vandenbussche; Edelenbos; Eshuis, 2020). Ao discorrer sobre essa

³⁰ Para mais, ver: <https://ipa.science/who-we-are/what-is-interpretive-policy-analysis/>. Acesso em 18 set. 2023.

metodologia a partir dos *stakeholders*, Vandenbussche, Edelenbos e Eshuis (2020), apontaram que a abordagem processual desperta os pesquisadores a desafios relacionados à amplificação das realidades, à mudança de posicionalidades e à emergência de uma reflexão historicamente consciente. Esse e outros modelos preenchem as possíveis lacunas deixadas pelo método linear e restritivo do ciclo das políticas públicas, permitindo considerar outros fatores, elementos e influência (sem, necessariamente, abandonar a análise por etapas).

A escolha pela DPP pode ser mais um elemento de mitigação da simplificação do ciclo das políticas públicas, ao considerar as interseções entre política e direito, na figura das instituições e dos atores. De acordo com Coutinho (2013), o Direito age como uma diretriz normativa que, de forma abrangente e sem determinar meios específicos, estabelece os propósitos a serem perseguidos nas ações governamentais. Dessa forma, o Direito atua como uma bússola, orientando as metas políticas em conformidade com os limites impostos pela ordem jurídica. Em suma, o Direito atribui às políticas públicas seu caráter oficial, conferindo-lhes formalidade e consolidando objetivos que traduzem embates de interesses por meio de uma solenidade inerente. Com as premissas metodológicas estabelecidas, é possível prosseguir para analisar os caminhos indicados pela referida bússola normativa.

O ciclo das políticas públicas traz uma importante contribuição ao possibilitar o acompanhamento passo-a-passo da formulação da política pública. Assim, a sua lógica das etapas pode ser expandida com a literatura crítica para considerar, mais do que o método, a dinamicidade e a participação dos diversos atores envolvidos no processo de construção da política. No segundo plano, devido à configuração do constitucionalismo brasileiro, o Direito esteve a todo momento servindo não só como uma bússola, mas como próprio legitimador. Considerar esses parâmetros afasta o reducionismo do método e permite uma visão mais abrangente e descentralizada da política pública em questão, o Pecim.

Se os textos constitucionais longos, como no caso do Brasil, impõem a efetivação de seus preceitos a partir de atos governamentais, como a implementação de políticas públicas, elas se mostram corriqueiras no cotidiano democrático. Para além da saúde, da moradia, do lazer e da alimentação, frequentemente os governantes precisam formular, decidir e implementar políticas públicas da área da educação. A política pública objeto de estudo do trabalho se insere nesse contexto, uma vez que trata-se de uma política pública educacional. Se o direito é uma bússola normativa e legitimador, antes de começar as investigações da política em si, parte-se da definição do que diz a bússola normativa do Direito à educação.

1.3 O QUE É O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL?

Além das discussões normativas e dogmáticas acerca das técnicas jurídicas de interpretação, emerge da relação simbiótica entre Direito e Políticas Públicas uma questão mais premente: a efetividade dos direitos sociais depende da implementação de políticas públicas. Bucci (2006, p. 3) destaca que a compreensão das políticas públicas como categoria jurídica torna-se essencial à medida que se busca concretizar os Direitos Humanos, especialmente os Direitos Sociais. Dessa forma, reiterando a noção de que as políticas públicas representam uma maneira de aproximar o Estado das necessidades imediatas dos cidadãos, as políticas públicas educacionais, por exemplo, visam atender a uma demanda fundamental para garantir uma vida digna aos cidadãos.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o Direito à Educação como um direito de todos e um dever do Estado e da família. Conforme o artigo 205, esse Direito Social deve ser promovido e incentivado com o apoio da sociedade, visando "o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho". Ao tratar do Direito à educação a "Constituição Federal cerca-o de garantias, estende a sua titularidade da pessoa humana à sociedade, ao Estado, às gerações futuras e, de forma correlata, insere o Estado, a sociedade, a família e o próprio indivíduo no polo passivo do direito" (Ranieri, 2018, p. 52).

O conceito de pleno desenvolvimento abrange a criação de um projeto educacional que estimule tanto o autoconhecimento do indivíduo quanto sua atuação na sociedade, a compreensão das instituições sociais (públicas e privadas) e a integração/participação ativa na coletividade humana (Rocha; Pianovski, 2021). Se alcançados, o pleno desenvolvimento repercute diretamente na realização dos outros dois objetivos mencionados pela norma, uma vez que o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho estão intrinsecamente relacionados ao desenvolvimento integral do indivíduo.

A qualificação para o trabalho é um elemento fundamental no pleno desenvolvimento das pessoas, na medida que a capacidade de contribuir produtivamente para a sociedade e alcançar a realização profissional são aspectos cruciais para a integração social e o desenvolvimento econômico. Rocha (2021) aponta que a educação é capaz de desencadear uma série de efeitos positivos, estando relacionada ao aumento do nível educacional da população, o que, por sua vez, reflete na diminuição dos gastos com saúde pública, melhoria da segurança e maior acesso a emprego e renda. A autora ainda destaca que a redução da desigualdade tende a diminuir a instabilidade e a insegurança, criando um ambiente propício para o crescimento econômico e, eventualmente, alcançar o desenvolvimento pleno.

No que concerne ao propósito educacional constitucional de formar os indivíduos para o exercício pleno da cidadania, o direito à educação engloba não somente a autonomia moral, mas também a autorresponsabilidade no desempenho de atividades sociais e políticas. Essa premissa ressalta a importância da participação ativa na formulação de objetivos nacionais, mediante contribuições individuais e coletivas, evitando indiferença em relação aos princípios fundamentais que sustentam o arcabouço jurídico responsável pela garantia desses direitos (Ranieri, 2009a).

Os objetivos fundamentais da universalização da educação evidenciam o compromisso normativo de estimular a participação ativa e consciente dos cidadãos nas dimensões social, política e econômica do Estado. Tais objetivos são orientados pelos princípios estabelecidos no art. 206 da Constituição Federal de 1988, que incluem: a) liberdade para aprender, ensinar, pesquisar e divulgar pensamentos, artes e conhecimentos; b) pluralismo de ideias e concepções pedagógicas; e c) gestão democrática do ensino público, conforme determinado pela legislação.

A liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o conhecimento está intrinsecamente relacionada ao princípio do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas. Esses princípios englobam três esferas principais: a liberdade dos métodos, do ensino e da aprendizagem. Desse modo, permite aos professores expressarem seus pontos de vista acadêmicos (fundamentados cientificamente) e selecionarem obras, textos e conteúdos a serem ensinados sem sofrer intimidação, subordinação ou censura (Rodrigues; Marrocos, 2014). Ademais, essa liberdade serve como garantia para que o docente possa "empregar métodos, metodologias, estratégias e instrumentos de sua escolha, dentre os legalmente e pedagogicamente autorizados e reconhecidos" (Rodrigues; Marrocos, 2014, p. 9). Por fim, isso repercute também na liberdade de aprender, o que só pode ocorrer em um ambiente onde todas as perspectivas e teorias são expostas. A liberdade de aprender é também a liberdade de decidir os seus caminhos políticos e ideológicos.

O art. 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei. 9.394/1996, determina que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica conforme princípios da: a) participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; e b) participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. O conceito de gestão democrática da escola envolve aspectos como: seleção de diretores com diferentes níveis de participação da comunidade escolar; autonomia pedagógica, administrativa e financeira; elaboração de projeto pedagógico, currículos, planos de gestão, regimentos escolares e formação de conselhos escolares ou equivalentes, com participação e consulta à comunidade escolar (incluindo alunos e familiares)

e local, garantindo a participação dos pais na avaliação de professores e gestores escolares (Vieira; Vidal, 2019).

A presença dos princípios do pluralismo de ideias, da liberdade de ensinar e de aprender e da gestão democrática é especialmente simbólico em um Estado Democrático de Direito surgido após vinte e um anos de Ditadura Civil-Militar.³¹ A Constituição Federal de 1988 estabeleceu como princípio o incentivo às variadas expressões sociais, culturais e históricas, que só podem prosperar em um ambiente de liberdade no ensino, pluralismo de ideias e participação democrática de toda a sociedade civil. Esses Direitos manifestam uma rejeição à padronização de conhecimentos, saberes e comportamentos de tamanha importância que foram cristalizados no texto supremo do ordenamento jurídico. As políticas públicas na área da educação partem dessas obrigações. A forma como esses direitos são materializados nas políticas públicas educacionais é o tema para o próximo subtópico.

1.3.1 Políticas públicas educacionais

Com base nos conceitos apresentados, é possível descrever as políticas públicas educacionais como ações promovidas pelo Estado, fundamentadas em um Direito Constitucional, com metas estabelecidas e direcionamento a um objetivo futuro. Dessa forma, a construção dessas políticas visa à concretização do Direito Social à Educação, orientado principiologicamente por parâmetros democráticos em todos os seus aspectos (desde a gestão até o ensino). A política educacional se assemelha “a uma política pública social, na medida em que busca a redução das desigualdades, volta-se para o indivíduo – não como consumidor, mas como cidadão, detentor de direitos, e uma política setorial, uma vez que se refere a um domínio específico” (Martins, 2010, p. 499).

Essa fatia das atribuições do Estado se refere à concretização da educação de jovens, adolescentes e adultos não escolarizados. O rol de possibilidades é amplo, o que permite políticas públicas educacionais direcionadas a objetivos, objetos e justificativas diferentes. Por exemplo, elas podem ser voltadas à Educação no Campo, como o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera); à universalização do ensino, como o Programa

³¹Sobre a denominação Civil-Militar: “O golpe foi efetivamente dado (não apenas apoiado) por civis e militares e, portanto, é possível chamá-lo de civil- militar. Alguns passos subsequentes foram marcando o caráter militar do novo regime [...]. O regime subsequente foi inteiramente controlado pelos militares, de modo que adjetivá-lo em ressalva (“foi militar, mas também civil” ou empresarial ou o que seja) é supérfluo e impreciso – além de ter, como tudo mais em História do Tempo Presente, imediata implicação política: nesse caso, justamente por causa dessa adversatividade, a conotação é de redução da responsabilidade dos militares.” (Fico, 2017, p. 55).

Universidades para Todos (Prouni); ao próprio financiamento da educação, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Fundeb).³²

Além do conteúdo dessas políticas públicas, é fundamental salientar que sua criação, implementação e avaliação ocorrem em diferentes níveis de governo, como o federal, estadual e municipal. A Constituição Federal estipula princípios gerais para a educação, outorgando à União a competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Entretanto, também atribui competência compartilhada entre os vários níveis de governo para a formulação de suas respectivas políticas públicas educacionais (artigos 23 e 24 da Constituição Federal). O desenvolvimento e a concretização das políticas educacionais no Brasil resultam da colaboração e coordenação entre os diferentes entes federativos, visando atender às particularidades e demandas específicas de cada região.

As políticas públicas educacionais no nível federal abrangem todo o território nacional, como é o caso do mencionado Prouni. Já as políticas públicas estaduais e municipais são direcionadas para atender às necessidades regionais específicas. No âmbito municipal, destaca-se o programa Educomunicação³³, promovido pela Prefeitura de São Paulo, que visa à formação de educadores e ao protagonismo e à participação dos estudantes por meio da comunicação e suas tecnologias. Um exemplo de política pública educacional estadual é o Programa Os Sete Cearás³⁴, desenvolvido pela Secretaria de Educação do Estado do Ceará, com o objetivo de implementar o ensino integral na rede estadual. Outro exemplo de política pública educacional estadual são as Escolas Militares, conforme será apresentado a seguir.

1.3.2 - Escolas Militares

Atualmente, há vários estados brasileiros que possuem Escolas Militares³⁵, mas o modelo originou-se no estado de Goiás. A Lei nº 8.125, sancionada em 18 de junho de 1976, definiu a organização básica da Polícia Militar do estado de Goiás e instituiu o sistema educacional para os militares por meio dos Colégios da Polícia Militar (art. 23). Uma das instâncias de apoio previstas era a Diretoria Educacional, incumbida de planejar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de formação de oficiais e praças (art. 17). Embora a legislação inicial não estabelecesse que esses colégios seriam destinados ao público civil (pelo

³² Para mais, ver, respectivamente: Carvalho, 2006; Mugnol, Gisi, 2013; Martins, 2010.

³³ Para mais, ver: <https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/educomunicacao/>. Acesso em: 26 abr. 2023

³⁴ Para mais informações sobre esse modelo de política pública educacional, ver: <https://www.seduc.ce.gov.br/2018/01/01/escolas-regulares-em-tempo-integral-na-rede-estadual-de-ensino/>. Acesso em 26 abr. 2023.

³⁵ Há pelo menos 120 escolas militarizadas distribuídas em 17 estados, sendo metade delas localizadas no estado de Goiás, em um movimento de expansão constante (Cunha, 2010).

contrário, delimitasse que eram voltados à formação de membros das corporações), em 1998, a Polícia Militar buscou autorização junto ao Conselho Estadual de Educação para oferecer ensino médio e fundamental à comunidade em geral (Alves; Toschi; Ferreira, 2018). Desse modo, os colégios militares surgiram como iniciativas estaduais diretamente vinculadas às corporações militares.

Ao longo do tempo, os motivos para a adoção³⁶ do modelo de escolas militares passaram por transformações. Alves, Toschi e Ferreira (2018) investigaram o percurso histórico da criação das escolas e observaram que, no começo, em 2001, o governo estadual de Goiás não forneceu justificativas claras para a implementação dos colégios. Desse modo, por estarem inseridos em uma legislação relacionada à estrutura da Polícia Militar, acabaram se mesclando às unidades policiais existentes. Em 2013, os argumentos para a criação de escolas militares focaram na manutenção da ordem pública, na segurança e na prevenção da criminalidade. Por último, a expansão ocorrida em 2015 foi uma resposta à greve dos professores, tendo o governador estadual anunciado ser a nova onda de adesões uma represália aos educadores em greve.

As escolas militares, atualmente, estão integradas à rede estadual de ensino, mas dispõem de status diferenciado. Um exemplo é a criação de uma Superintendência exclusiva para os Colégios Militares, a Superintendência de Segurança Escolar e Colégio Militar - diretamente ligada à Superintendência Executiva de Educação - indicando "um tratamento especial diferenciado na Rede Estadual para esses colégios, como o repasse de recursos específicos e o acompanhamento pedagógico diferenciado do restante das demais escolas estaduais" (Ferreira, 20, p. 37).

Embora integrem a rede estadual de ensino, os colégios da Polícia Militar do estado de Goiás estão subordinados à Secretaria de Segurança Pública, por meio da Polícia Militar, conforme a estrutura apresentada no Regimento Escolar (Polícia Militar do Estado de Goiás, 2017). A cadeia hierárquica dessas escolas é composta pelo(a): a) Comando de Ensino Policial Militar (CPMG), como unidade gestora superior; b) Conselho Geral Colegiado dos CPMGs; c) Comando e Direção; d) Subcomando; e) Vice-direção/ Coordenação de Turno Especial; f) Divisão Disciplinar do Corpo Discente; e g) Divisão de Ensino, que inclui, entre outras seções, a Seção de Coordenação Pedagógica (art. 8º, do Regimento Escolar). Dessa forma, a estrutura

³⁶ O termo criação não é adequado nesse caso, uma vez que "o termo criação, largamente utilizado para falar da transferência das escolas para a PM deve ser compreendido com ressalva, uma vez que não se trata de uma nova escola a ser criada, construída e que foi entregue à PM. Ao contrário, o governo define uma escola estadual que está em funcionamento, em geral, com boa estrutura física e a transfere para a PM. (Alves; Toschi; Ferreira, 2018, p. 279)"

hierárquica das escolas militares é gerenciada integralmente por militares, abrangendo inclusive setores de natureza primordialmente pedagógica, como a Seção de Coordenação Pedagógica.

O modelo militarizado não foi recepcionado de forma unânime. A passagem das escolas públicas para o controle da Polícia Militar enfrentou resistência por parte de alguns segmentos da sociedade, principalmente aqueles diretamente afetados pela medida. Essa oposição se manifestou por meio de protestos, debates e manifestações públicas.³⁷ Contudo, a cobertura desses eventos de resistência foi limitada nas mídias tradicionais, sendo os veículos alternativos e as redes sociais os principais responsáveis pela disseminação dessas informações (Santos, 2016).

A despeito das manifestações contrárias à implementação das escolas, o modelo de ensino militarizado segue em crescimento por vários estados brasileiros. Atualmente, coexiste com outra iniciativa que envolve a presença de militares no ambiente escolar: as Escolas Cívico-militares. Apesar de ambas as propostas incluírem militares nas instituições de ensino, existem diferenças significativas entre elas no que tange à sua concepção, implementação, objetivos e o próprio papel dos militares dentro da estrutura escolar. Ao longo dos próximos capítulos, essas assimetrias serão expostas e analisadas. Mas, antecipadamente, a principal diferença é que as escolas cívico-militares, ao contrário das escolas militares, que é administrativamente formada por militares, possuem um corpo administrativo/pedagógico formado por profissionais da educação, com o assessoramento dos oficiais. Além disso, o Pecim é um programa de fomento e regulamentação federal, a partir do MEC, embora conte com a parceria com estados e Municípios. As escolas militares foram iniciativas estaduais e não possuíam disseminação em âmbito nacional, conforme o Pecim objetivava.

Algumas políticas públicas narradas, seja de âmbito estadual, municipal ou federal segue um caminho similar. O ciclo das políticas públicas, como já abordado, é um passo-a-passo que, com algumas adaptações, explica as escolhas, os trajetos e as justificativas que levaram à opção por uma política pública determinada (e não outra). Para todos esses programas de governo, o início se deu por um processo simbólico de consideração dos conjuntos ideológicos, políticos e sociais em disputa no momento da formação da agenda governamental. A definição de agenda no caso do Pecim é o tema do próximo subcapítulo.

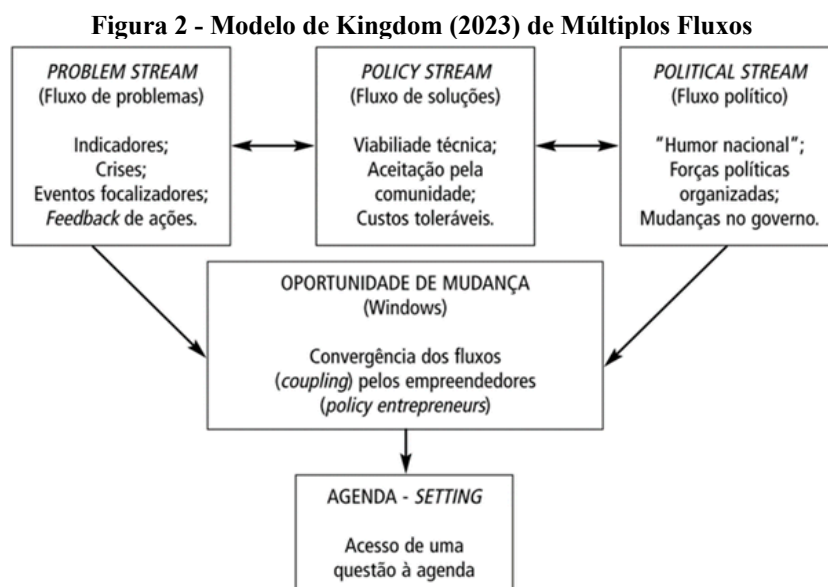
³⁷ Para mais: Teófilo, 2015; Braga, 2015; União Brasileira Dos Estudantes Secundaristas, 2015.

1.4 – A DEFINIÇÃO DE AGENDA NO Pecim: o que é problema para a agenda educacional?

No tópico 1.2, a definição de agenda foi sintetizada através da questão-chave "o que é problema?". Esta etapa inicial do ciclo das políticas públicas representa um elemento determinante para direcionar a atuação futura do governo. Ao identificar o que é considerado um problema, o gestor estabelece quais questões devem ser priorizadas e por que receberão ações de sua gestão. É importante ressaltar que essa agenda pode sofrer modificações ao longo do governo, com novos problemas surgindo e sendo a ela incorporados. Tal dinâmica ocorre porque as políticas públicas são parte de processos decisórios contínuos e mutáveis, abrangendo sua concepção, implementação e avaliação dos resultados (Lotta, 2019). De fato, o que foi identificado como problema pode nem mesmo se concretizar em uma política pública. Contudo, se uma questão busca ser materializada em ação governamental, primeiro deve ser incluída na pauta.

O processo de definição de agenda não ocorre isoladamente. Atores estatais, institucionais, privados e sociais, bem como o contexto econômico, político e internacional, são apenas alguns exemplos de elementos que podem interferir. Os valores do gestor político também orientam a definição de suas prioridades estatais, de modo que, por vezes, estudar uma política pública é compreender o perfil do próprio promulgador (e vice-versa). Dessa forma, investigar a definição de agenda em uma política pública envolve necessariamente compreender os contextos e os atores relacionados à sua escolha e à continuidade da política.

Kingdom (2003) teorizou sobre como as questões passam a integrar o radar dos formuladores de políticas públicas. O seu modelo de múltiplos fluxos apresenta-se da seguinte forma:



O fluxo de problemas representa como questões passam a ser consideradas problemáticas e outras não. Isso ocorre a partir de indicadores, de crises, de eventos focalizadores e de Feedback de ações (Capella, 2007).³⁸ O fluxo de soluções surge por ideias de alternativas para problemas "desenvolvidas dentro das comunidades de políticas, compostas por pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros" (Capella, 2007, p. 41). As ideias podem circular por décadas até serem aceitas e incorporadas. Por fim, o terceiro fluxo se refere à política em si, entre gestores, partidos políticos, dinâmicas entre grupos opositores e mudanças de governo.

Em determinados contextos, os fluxos de problemas, de soluções e de política convergem, o que abre a possibilidade de algum assunto entrar na agenda governamental. Esse momento é denominado como *policy windows* (Kingdon, 2003), traduzido por Capella (2007) como "janela de oportunidade política", e caracteriza-se, por exemplo, por mudanças nos ciclos orçamentários, mudanças de gestão e outros eventos imprevisíveis. Assim, "um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, possibilitando que questões ascendam à agenda" (Capella, 2007, p. 43). Apenas o fluxo de problemas e de política podem influenciar a convergência dos fluxos. Ou seja, uma pauta passa a ser inserida na agenda governamental de formulação de políticas públicas quando o problema atrai a atenção dos gestores e/ou quando mudanças são introduzidas no cenário político.

Os próximos subtópicos focarão na análise de como o tipo específico de educação militarizada entrou na pauta do governo e gerou o Pecim. Esta seção aborda dois marcos contextuais distintos: uma perspectiva político-social nacional, na figura dos militares, e como isso foi incorporado à criação de uma demanda específica de educação. Para um panorama da definição de agenda considerou-se o MD, o MEC, o governo do momento da promulgação e a sociedade civil. Os fatos trazidos são mesclados de momentos pretéritos, presentes e posteriores ao Pecim, mas que representam o conjunto ideológico no qual o programa se inseriu.

³⁸ Capella (2007) exemplifica que os indicadores são dados quantitativos, como taxa de mortalidade, evolução da dívida pública, valor de um programa, que expressam uma questão com um problema passível de intervenção/atuação governamental. As crises e os eventos focalizadores são acontecimentos de impacto nacional ou global, como desastres naturais, pandemias, ou outras ocorrências que direcionam os esforços econômicos e sociais para um determinado assunto. Por fim, o feedback de ações, através de monitoramento dos gastos, de acompanhamento das atividades de implementação, entre outros, são estratégias que podem fazer com que os problemas recebam a atenção dos formuladores de políticas.

1.4.1 Contexto Político Nacional: a volta dos militares ao poder

A definição de agenda em uma política pública refere-se ao que é prioridade para um governo. Por revestir-se de relevância política, entra na pauta governamental para ser transformada em um programa com objetivos, metas, ações e resultados. As prioridades podem ser influenciadas por uma série de fatores, como o contexto econômico, social, político, internacional e orçamentário. É um processo de natureza não linear com caráter político e técnico, e a presença de uma rede complexa e interconectada de atores envolvidos. No fim, é um ato de governo/gestão carregado dos valores de quem o promulgou. No caso do Pecim, a política foi concebida em um contexto global de avanço autoritário.³⁹

A experiência política das últimas décadas demonstrou que é possível haver novos tipos de atos presidenciais que minam a democraticidade de um Estado sem necessariamente partir do fechamento de uma Corte Constitucional ou de uma ruptura completa do sistema político. De forma sutil e por dentro do próprio governo, direitos constitucionais foram apontados como violados. Esses atos podem ser classificados como práticas desconstituintes (Paixão, 2016). A ideia é atingir a própria constituição partindo dela mesma, ou seja, adotar práticas administrativas que violam o texto constitucional de modo frontal, ora retirando a proteção mínima estabelecida pela Constituição, ora subvertendo alguns de seus dispositivos fundamentais.

No caso do constitucionalismo brasileiro - de matriz social -, a democraticidade do Estado vai muito além das garantias liberais de voto, manifestação do pensamento e de expressão. A garantia dos direitos sociais é um compromisso com a constituição e com a democracia. Essa perspectiva de violação democrática a partir de parâmetros sociais foi explorada por Pisarello (2014), que conceituou-as como ofensivas desconstituintes e desdemocratizadoras. Basicamente, representavam empecilhos aos processos de ampliação de categorias sociais na política, no Estado e no próprio ordenamento jurídico, o que as tornava desdemocratizadoras. Isso podia se manifestar tanto através de contrarreformas constitucionais explícitas quanto de mutações ou de alterações interpretativas de disposições da Constituição.

Meyer (2022) contribuiu com as teorizações catalogando uma nova forma de abuso democrático observável no contexto brasileiro. Ele intitulou como Erosão Constitucional o

³⁹ O conceito considerado como parâmetro é o de conservadorismo autoritário, definido por Stenner (2009, p. 143) como: "incline one toward attitudes and behaviors variously concerned with structuring society and social interactions in ways that enhance sameness and minimize diversity of people, beliefs, and behaviors. [...] The latter will typically include legal discrimination against minorities and restrictions on im-migration, limits on free speech and association, and the regulation of moral behavior, for example, via policies regarding school prayer, abortion, censorship, and homosexuality, and their punitive enforcement"

processo prolongado de repetidos desafios (no nível das normas constitucionais, das instituições, dos direitos e da identidade) à estrutura constitucional de um Estado, sem gerar, por si só, uma desestruturação geral do sistema constitucional. Quando essas práticas são analisadas individualmente, percebe-se que há uma ofensa a algum aspecto do projeto constitucional. Um dos seus exemplos foi o da própria formação da Constituição Federal de 1988, que, ao estipular como garantia constitucional uma série de direitos sociais, desde o início de sua vigência esteve em tensão com políticas neoliberais de enfraquecimento do Estado de assistência social (em detrimento das suas normas). Tais ofensivas são percebidas como atentados à democracia, sobretudo quando se expande o entendimento de democracia para além dos direitos civis, englobando também os direitos sociais, como previsto em constituições de caráter social — dentre os quais, destaca-se a educação como um direito fundamental.

Brown (2019), em uma perspectiva internacional, aponta o neoliberalismo como uma das causas para o avanço antidemocrático observado a partir de 2016. A autora evidencia que as formulações neoliberais de liberdade e aversão ao Estado social legitimaram a extrema-direita (eleita democraticamente) a introduzir políticas, leis e um modo de governança contrários às minorias e à justiça social. Um dos argumentos utilizados é a suposta contaminação marxista gerada pela esquerda em toda a sociedade, incluindo nas escolas. Assim, os políticos podem instrumentalizar os preceitos morais e conservadores na estrutura do Estado (Brown, 2019).⁴⁰

No caso do Brasil, o renascimento do ativismo de direita no cenário pós-redemocratização encontra seu marco inicial nos protestos de junho de 2013, conforme abordado por Dieguez (2022). Esta ascensão, impulsionada por diversos fatores conjunturais, desembocou no impeachment da ex-Presidenta Dilma Rousseff, um episódio que, segundo Limongi (2023), sinalizou uma inflexão histórico-política permitindo a chegada futura da extrema-direita na esfera do poder. Em meio a este cenário, o fenômeno do bolsonarismo emergiu, cooptando e capitalizando sobre a rearticulação da ideologia conservadora originada em 2013 (Giroto Neto, 2020). Nesse breve resumo da linha política temporal do conservadorismo brasileiro, constata-se que as tendências conservadoras e autoritárias identificadas em contextos internacionais encontraram reflexo no território nacional. Inevitavelmente, isso moldou a produção legislativa, a eleição de parlamentares e gestores e a própria definição de agenda sobre o que deveria virar uma política pública.

⁴⁰ Aprofundar esse ramo teórico não é o objetivo do trabalho, mas essa e as literaturas anteriores guardam uma semelhança: independente do motivo, identificou-se uma estratégia política de utilizar meios legais para contrariar direitos sociais, em um contexto de temas morais em disputa.

A supervalorização das pautas morais, do conservadorismo e a galvanização de uma extrema-direita de apoio aos militares passaram a estar cada vez mais presentes na realidade política brasileira. No dia 13 de fevereiro de 2014, o então Deputado Federal Jair Bolsonaro estava em uma videoconferência quando declarou que "30 milhões de jovens estão no ensino fundamental; e ele [os esquerdistas] estão jogando maciçamente nos livros [...] que o capitalismo é um inferno e o socialismo é o paraíso e a solução para os problemas aqui do Brasil" (Dieguez, 2022). A campanha presidencial de Jair Bolsonaro no pleito de 2018 manteve esse tom e foi caracterizada pela defesa de valores religiosos e da família patriarcal (Giroto Netto, 2020). O presidencialista defendeu a construção do ensino escolar⁴¹ sem "doutrinação de esquerda" (descrita como um dos piores problemas da educação), o fim do marxismo cultural e do "toma-lá-da-cá", conforme seu programa de governo.⁴²

Ao mesmo tempo, a sua retórica na arena política caracterizou-se por constantes exaltações ao papel das Forças Armadas e pela promessa de fortalecimento das corporações (Dieguez, 2022). Nesse cenário, Bolsonaro anunciou como promessa de campanha a criação de uma escola militar em cada capital do país até 2020 (Rômany, 2018). Esta promessa ressoou em sua base eleitoral militar,⁴³ indicando um estratégico alinhamento com os militares ao propor uma política que, ao ser implementada, colocaria este grupo diretamente em posições de gestão e administração dentro das instituições escolares. Dessa maneira, fortalecia-se a influência e a presença militar no setor educacional, espaço de formação cidadã e cívica de todos os jovens brasileiros.

De fato, a promessa de campanha foi cumprida e o governo, de 2019 a 2022, colocou o maior número de militares em cargos de alta gestão desde o período da Ditadura Civil-Militar⁴⁴ e promoveu um aumento de 193% no número de militares em cargos comissionados.⁴⁵ Enquanto as corporações ampliavam sua influência em diversas funções governamentais, elas se consolidavam, em conjunto com o MEC, como agentes centrais na formulação do Pecim. A presença dos militares em cargos estratégicos de poder não representava apenas uma construção

⁴¹ A disputa em torno da educação surgida a partir do crescimento das "pautas morais" é o tema do próximo sub-capítulo.

⁴² O programa de governo completo está disponível na página oficial do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf. Acesso em: 02 de mai. 2023.

⁴³ Para mais, ver: Kafruni, 2018; Alessi, 2017; Marini, 2018; Bittar; Carla, 2018.

⁴⁴ Para mais, ver: Cavalcanti 2018.

⁴⁵ Em estudo do IPEA (2022), analisando o período de 2013 a 2021, constatou-se que: "a presença agregada de militares em cargos e funções comissionadas teve trajetória de aumento de 59% no período analisado, tanto pelo aumento do número de cargos e funções militares em si como pelo aumento da presença de militares em cargos e funções civis. Considerados apenas estes, o número de militares nesses postos aumentou 193% no período analisado."

específica de aparato burocrático, mas uma manifestação concreta de uma visão ideológica e política que visava resgatar e instaurar uma determinada ordem e moralidade dentro dos espaços institucionais. Três militares ocuparam o posto de Ministro da Defesa e estiveram à frente da política pública educacional.

O primeiro Ministro foi o General Fernando Azevedo e Silva, segundo militar a ocupar o cargo desde a criação do ministério,⁴⁶ que permaneceu até março de 2021 (Mazui; Castilhos; Rodrigues, 2021), e tinha perfil político discreto. Conforme relatam Mazui, Castrilhos e Rodrigues (2021), a sua atuação foi marcada pela comemoração do golpe militar de 1964 (por meio de notas oficiais) e a atualização de documentos administrativos internos da pasta. Esse foi o Ministro envolvido na formulação do Pecim, mas, depois da sua troca, a política pública educacional passou a ser articulada pelos ministros sucessores.

O general Walter Braga Netto continuou algumas práticas do seu antecessor, mas teve um perfil publicamente atuante à frente do Ministério da Defesa. Além da continuidade nas comemorações constantes do golpe militar de 1964 (Universo Online, 2022), o Ministro foi apontado por setores da sociedade-civil como uma ameaça à democracia (Nassif, 2022; Calcgano, 2022; BBC News, 2021). Posteriormente, com a saída do General Braga Netto do cargo para disputar as eleições, assumiu o General Paulo Sérgio Nogueira, em 01 de abril de 2022 (AGÊNCIA BRASIL, 2022).

O seu período à frente do Ministério pode ser resumido pela reiterada descredibilização do processo eleitoral. Ele praticou constantes interferências sobre as fases do processo eleitoral (Câmara Dos Deputados, 2022), por meio: a) da elaboração de relatório sobre a possibilidade de fraude nas urnas (MD, 2022); b) do planejamento de realização de uma auditoria eleitoral e da fiscalização das votações (Feitoza, 2022); c) do pedido de acesso ao código de urnas e outras exigências ao TSE (Rodrigues, 2022); e d) do envio de questionamentos ao TSE quando à lisura, à confiança e à integridade do processo eleitoral (Tribunal Superior Eleitoral, 2022). Assim, o MD (2019-2022) foi marcado por revisionismo histórico do período ditatorial, desconfiança quanto ao processo eleitoral e uma atuação - em alguns momentos - contrária às instituições democráticas.

Os episódios trazidos demonstram os valores ideológicos e políticos do MD que atuou em conjunto ao MEC⁴⁷ na definição de agenda que resultou nas Escolas Cívico-Militares. A política pública carrega a marca, a identidade e os valores de quem a constrói e do momento

⁴⁶ O Presidente Bolsonaro continuou uma tradição iniciada por seu antecessor, o Ex-Presidente Michel Temer (MDB). Até então, o MD, desde a sua criação, era comandado por civis.

⁴⁷ Este será abordado no próximo tópico.

em que é feita. A maior parte dos eventos ocorreu após o ato inaugural do início da política pública objeto de estudo, que ocorreu com a criação da Subsecretaria de Fomento às Escolas Cívico-Militares. Contudo, o contexto reflete que a definição de agenda que culminou no Pecim foi construída em um momento de avanço do militarismo.

A formulação de uma política pública é um processo complexo, envolvendo uma variedade de atores e fatores, cada um cumprindo um papel distinto na criação do documento. A seção atual focou na ascensão do militarismo no cenário nacional, nas práticas governamentais que infringem direitos sociais e no perfil do Ministério da Defesa. A seção subsequente explorará a disputa em relação ao Direito à Educação. O conservadorismo e as pautas morais, dois elementos da onda antidemocrática identificada internacionalmente, reverberaram no contexto brasileiro, encontrando na educação um campo político fértil.

1.4.2 As pautas morais e a Educação em disputa: "Se você quer escola cívico-militar, é de direita"⁴⁸

A tendência conservadora de apelo aos temas considerados "morais" tem consequências diretas nas políticas públicas educacionais. O resultado é uma abordagem política voltada ao afastamento de uma contaminação "comunista" nas escolas (Brown, 2019). No caso do contexto brasileiro, o mencionado período de expansão da extrema-direita militarizada se confunde com o recrudescimento de uma disputa em torno da educação. Isso pautou o debate educacional, área de inserção do Pecim, que passou a ser visto como um espaço de atenção política. Diversas propostas legislativas ou movimentos surgiram como uma forma de resposta aos problemas educacionais da "doutrinação", da "ideologia de gênero" e do "marxismo" nas escolas brasileiras.

Biroli (2018) investiga os desdobramentos da reação conservadora nas pautas "morais" e aponta que o termo gênero, assim como as menções à orientação sexual, foram retiradas do Plano Nacional de Educação (PNE), em 22 de abril de 2014, por uma comissão especial da Câmara. Posteriormente, em 2016, o PNE foi sancionado pela Presidência da República sem qualquer referência a gênero e sexualidade. A autora aponta que a politização da sexualidade e as conquistas dos movimentos feministas e LGBT passaram a ser tratados como ameaças à "família brasileira". Isso faz com que a ascensão conservadora, no caso do Brasil, tenha

⁴⁸ O subtítulo foi dado a partir de uma declaração de um dos Ministros da Educação. No dia 17 de fevereiro de 2020, o Ministro Abraham Weintraub afirmou que "Se você fez escola cívico-militar, você é de direita. Mais de 80% das famílias de São Paulo são de direita e não sabem disso e o governo Bolsonaro veio para despertar isso". (Palhares, 2020).

elementos transnacionais, pois a insegurança decorrente da fragilização dos sistemas conhecidos de proteção social faz com que se convoque “a família” contra o fantasma da subversão moral. Uma das consequências desse movimento, para além da fragilização democrática, é a militarização. Já que, "enquanto a dimensão garantidora do Estado é reduzida, sua dimensão repressiva se expande e a militarização aparece como remédio aceitável, ainda que perverso e ineficaz, para se lidar com os conflitos sociais" (Biroli, 2018, p. 90).

O combate à ideologia de gênero pautou o debate educacional de tal forma que o uso do termo "foi sendo absorvido por mais perfis-atores ao longo dos anos, com uma evolução também na instrumentalização no modo de uso que se reverbera, ano após ano, no aumento da força de engajamento que essas postagens produziam", conforme Becker, Silva e Remenche (2023, p. 20). Ao mapearem todos os *tweets* feitos sobre o tema "ideologia de gênero", de 2014 a 2022, os autores constataram que essa estratégia de comunicação política foi essencial para os atores conservadores e da direita em ascensão. Dentre as várias propostas legislativas (estaduais, municipais e federais) de consolidação dessa corrente, o *homeschooling* e o Escola Sem Partido destacaram-se pela reverberação pública.

O *homeschooling* foi materializado no Projeto de Lei (PL) 2.401/2019, mas arquivado em 19 de maio de 2022.⁴⁹ O *Homeschooling* tentava estabelecer a “educação domiciliar” como uma alternativa legítima à educação escolar (Pena, 2019). O autor aponta que a proposta de escolarização doméstica é uma forma de privatização de uma questão pública feita pelo Governo Bolsonaro por meio de ataques às escolas e aos próprios profissionais da educação. Um dos objetivos dessa modalidade de ensino é "apagar a especificidade da socialização que acontece no espaço escolar e do caráter profissional da atuação docente nesses espaços" (Pena, 2019, p. 27). A proposta exemplificava quais eram as prioridades na agenda educacional do governo.

Enquanto parlamentares de direita ecoavam nas redes sociais um discurso de apoio ao projeto, os docentes protestavam contra a lei da educação domiciliar. A sociedade civil demonstrou oposição ao projeto, como quando 300 instituições acadêmicas, entidades sindicais, organizações e redes de educação e de defesa dos direitos humanos e entidades religiosas assinaram o Manifesto Contra a Regulamentação da Educação Domiciliar (ANPED, 2021). As entidades protestavam contra o projeto de lei, ao mesmo tempo que pedia mais investimento nas Escolas Públicas já existentes. Assim, enquanto a pauta educacional do governo era voltada

⁴⁹ Para mais sobre a tramitação, ver: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2198615>. Acesso em: 10 mai. 2023.

para questões morais, os professores e alunos pediam melhores condições estruturais nas escolas.

Silva (2021) dividiu o perfil de manifestação sobre o projeto, no Twitter, em três frentes: a primeira, daqueles que eram contrários à possibilidade de regulamentação do ensino domiciliar; a segunda, conduzida por docentes, apontava os riscos educacionais da aprovação do projeto; a terceira, estava os favoráveis à legalização da educação domiciliar e, para tanto, buscavam legitimação jurídica, com vistas a sobrepor o direito natural da família sobre a criança à obrigatoriedade da educação escolar pelo governo. O Governo Bolsonaro era um dos atores cuja discussão do ensino domiciliar interessava (Silva, 2021), mostrando, portanto, que a sua definição de agenda para a pauta educacional não estava voltada para questões estruturais ou de reforma das escolas existentes, mas, sim, de renovação do modelo de ensino vigente.

A proposta de educação domiciliar em detrimento do ensino público e coletivo se liga diretamente aos objetivos do Movimento Escola Sem Partido (ESP). Este se insere no mesmo contexto de conservadorismo de "ideias protecionistas, moralistas, justiceiras, imparciais, para parecer que lutam pela defesa dos melhores interesses da sociedade" (Lima, Hypolito, 2020, p. 46). Embora tenha sido criado em 2004, ele só teve a sua ascensão dez anos depois, sendo considerado uma das faces da onda de conservadorismo brasileiro (Romancini, 2018). O movimento não apresenta um programa articulado de reforma educativa, mas defende um projeto tradicionalista e conservador, em defesa da "lei e da ordem", para a educação.

Severo, Gonçalves e Estrada (2019) mapearam como o ESP foi difundido nas redes sociais. Para os autores, os apoiadores do projeto são um grupo composto por conservadores, de base cristã (em especial neopentecostal, mas não somente) e tem vínculos diretos com parlamentares de partidos de direita. O ESP é somente uma das pautas de uma agenda que visa se constituir como projeto de poder institucional e tem como referência o Presidente da República (na época candidato), Jair Bolsonaro (Severo; Gonçalves; Estrada, 2019). Discursivamente, a estratégia identificada é de desmoralização dos opositores ao projeto por meio da desqualificação das pautas, taxadas como doutrinação ou como *projeto de destruição da família*, no caso de discursos sobre gênero. Assim, os autores finalizam destacando que, ao tornar pautas progressistas relacionáveis a determinados grupos (marxistas, gays, feministas, professores, professoras etc.), consolidam seu discurso e suas pautas via mídias sociais.

Esse conjunto de demandas conservadoras foram abraçadas pelo então candidato Jair Bolsonaro. Durante a candidatura presidencial, o movimento Escola Sem Partido foi defendido por Jair Bolsonaro como uma das formas de combater a doutrinação ideológica e a ideologia de gênero. Lima e Hipolity (2020) apontam que Bolsonaro foi eleito presidente do Brasil

desenvolvendo e executando uma campanha alinhada aos interesses do Escola Sem Partido. Como exemplo, os autores citam que a página do Facebook do Escola Sem Partido descrevia Jair Bolsonaro como “o único candidato a Presidente da República a se comprometer publicamente com a aprovação do Escola sem partido e o combate à ideologia de gênero”. De igual modo, o *homeschooling* era defendido pelo então candidato, pois "com o ensino à distância você ajuda a combater o marxismo, e você pode começar a fazer o ensino a distância uma vez por semana; Você ajuda a baratear o ensino no Brasil" (Fernandes, 2018).

Uma das estratégias político-argumentativas do candidato à presidência foi a propagação da existência de um "kit gay", criado supostamente para fomentar a sexualização precoce de crianças nas escolas de ensino fundamental e básico. O projeto Escola sem Homofobia, ao qual se refere como "kit gay", era apontado pelo deputado como voltado à promoção de comportamentos homossexuais entre as crianças, conforme Fortes, Steinberg, e Brennecke (2021). Os autores identificaram que Bolsonaro invocou a percepção de uma ameaça aos valores da sociedade brasileira ao compartilhar materiais que contradizem o programa de combate à discriminação de pessoas LGBTQIA+.

Costa et al (2021) apontam que as propostas Escola Sem Partido, *Homeschooling*, Escolas Cívico-Militares e Ideologia de Gênero são todas voltadas: a) ao silenciamento da pluralidade de pensamentos inerente ao ambiente de sala de aula o pensamento plural na escola; b) ao controle sobre o que é dito na sala de aula; e c) à mudança da estrutura da educação. Isso pode ser visto especialmente pela defesa de os pais poderem ensinar os seus filhos fora do ambiente escolar. O conservadorismo e a criação de uma tensão relacionada à uma suposta contaminação do ensino público compuseram o imaginário político dos problemas educacionais e guiaram a definição de agenda nas políticas públicas educacionais.

Silva, Martins e Santos (2022) apontam que o governo do Presidente Jair Bolsonaro (PL) foi um momento de inflexão para o debate educacional brasileiro. Antes, as propostas/ações eram voltadas às metas estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelos desafios educacionais brasileiros sobressalentes, como o aumento da qualidade e da equidade na educação básica. Durante a sua gestão, os autores indicam que o debate foi deslocado para o problema da “doutrinação”, que deu lugar a práticas reiteradas de desqualificação e de ataque às universidades, especialmente as federais. Nesse sentido, "a postura política atual do MEC, por exemplo, é de secundarização do PNE e institucionalização do Sistema Nacional de

Educação a partir de um reordenamento conservador das políticas e da gestão para a educação nacional" (Silva; Martins, Santos, 2020, p. 5).⁵⁰

Jair Bolsonaro demonstrou descontentamento com a categoria dos professores da rede pública. Antes de ser eleito, ele já tinha se manifestado incentivando pais e alunos a filmar os professores que estivessem promovendo "doutrinação ideológica" (Pires, 2018). Mas o próprio governo Bolsonaro, através da Controladoria Geral da União (CGU), investigou professores do magistério superior que se manifestaram de forma "desrespeitosa e de despreço ao Presidente da República" (Saldaña, 2021). Em relação à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 23/2021, conhecida como PEC dos Precatórios, ele a descreveu como sendo apenas a "vontade da esquerda de saldar dívidas com professorinhas" (Vargas, 2021). Simultaneamente, ele sustentou a ideia de que há um excesso de professores impedindo o progresso do Estado e alegou a existência de muitos "livros que os pais prefeririam que seus filhos não tivessem acesso na escola", fazendo menção à ideologia de gênero (Porto, 2021).

O Presidente também mostrou insatisfação com os currículos escolares e o modelo de ensino estabelecido. Bolsonaro expressou, por exemplo, a sua convicção de que as escolas públicas abordavam de maneira inadequada⁵¹ a história da ditadura militar brasileira. Além disso, ele se posicionou contra o ensino da "ideologia de gênero"⁵² nas escolas (Correio Braziliense, 2019). Esses sinais de descontentamento sinalizam as razões subjacentes à decisão de implementar uma política pública focada na educação. A prioridade concedida a essa agenda tornou-se clara não apenas pela criação apressada de uma secretaria dedicada ao assunto no segundo dia de seu governo, mas também pela recorrência com que o Presidente trazia à tona questões pedagógicas relativas ao ensino público.

A institucionalização desse perfil de política educacional não teve aceitação irrestrita. A sociedade civil demonstrou, durante todo o governo Bolsonaro, descontentamento com as

⁵⁰ Em 2022 e em 2021, o Brasil alcançou a marca de última colocação no índice relativo à educação de crianças, adolescentes e a educação profissional do International Institute for Management Development (IMD) (Universe Online, 2022; CNN, 2021).

⁵¹ Ele afirmou que a história da ditadura é contada de forma equivocada e por uma perspectiva de esquerda, declarando que, mesmo sem trazer fontes históricas e iniciando uma narração contrária aos registros consensuais do período, os fatos ocorreram da seguinte forma: "Uma vez o plenário da Câmara e do Senado declarou vaga a cadeira de presidente porque ele tinha fugido do Brasil. Ele fugiu. Aí assumiu Ranieri Mazzilli. Aí dia 11 de abril teve eleições indiretas, Câmara e Senado votaram em Castelo Branco. Castelo Branco chegou à Presidência à luz da Constituição em 46, ou 47. O Castelo Branco não chegou lá dando um golpe. Ele foi votado, existia um dispositivo constitucional, e como foi declarado vago, ele fugiu, a Câmara elegeu Castelo Branco. Então não existe 31 de março, tem 2 de abril" (Prates, 2022).

⁵² "O termo 'ideologia de gênero' não está presente, não é de uso no contexto das teorias de gênero. Esse termo, essa expressão, foi criada/inventada, recentemente, no interior de alguns discursos religiosos. Trata-se de uma interpretação equivocada e confusa, que não reflete o entendimento de 'gênero' presente na Educação e na escolarização brasileiras, nas práticas docentes e/ou nos cursos de formação inicial e continuada de professores/as" (Furlani, 2016, p. 2).

medidas que direta ou indiretamente afetam o ensino público. Houve protestos nacionais contrários aos cortes orçamentários, pela reforma da previdência e políticas públicas educacionais (Luc, 2019; Estadão, 2019; Rede Brasil Atual, 2022), e à intervenções nas nomeações para a reitoria de universidades (ADUFG, 2022; Andes, 2020), entre outros. Professores, alunos e estudantes tentaram conter o processo de mudança do perfil educacional brasileiro.

Enquanto se desdobravam tensões entre o Presidente e a sociedade civil, no âmbito das instituições, o MEC (2019-2022) passou por quatro comandos. O principal formulador das Escolas Cívico-Militares emulou, naturalmente, o perfil do presidente, uma vez que é um órgão de auxílio à presidência. O primeiro Ministro foi Ricardo Vélez Rodrigues (01/01/2019-08/04/2019). Sua gestão, apesar de curta, foi marcada por uma série de declarações e intenções públicas de revisionismo histórico da ditadura e de intentos educacionais segregadores, como: a) a de que “universidades não são para todos”; b) a de alterar os livros de história do ensino fundamental e médio para constar que não houve um golpe militar em 1964; e c) a de enviar para os Diretores de escolas a sugestão que eles lessem para os alunos uma carta com o slogan do Presidente Bolsonaro e que isso fosse gravado para ser enviado ao MEC (Matos, 2022; Ker, 2019).

Após a saída de Ricardo Vélez, Abraham Weintraub foi nomeado como o segundo Ministro da Educação (08/04/2019-20/06/2020). A sua condução na pasta manteve o tom aguerrido, especialmente contra as universidades públicas, e destacou-se por: a) ameaças de cortes nas universidades federais por só “fazerem balbúrdia” e terem uma “extensa plantação de maconha”; b) nomeações de reitores das universidades que desconsideravam a ordem das listas tríplices elaboradas pelas comunidades acadêmicas; e c) falhas na correção das notas dos candidatos do Enem que podem ter atingido até 6.000 provas (BBC, 2020; CNN, 2020; Matos, 2022).

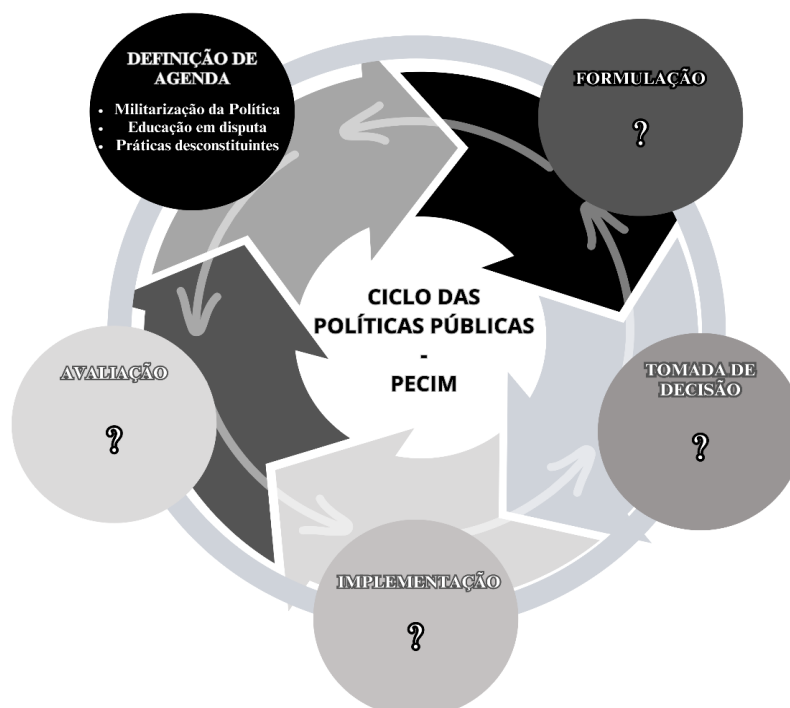
O sucessor de Abraham Weintraub, Carlos Decotelli, foi anunciado pelo presidente no dia 25 de junho de 2020 (Matos, 2022). No entanto, logo após o anúncio, contestou-se a veracidade da informação de que ele possuía o título de doutor na Universidade Nacional de Rosario (Argentina) e levantou-se a possibilidade da ocorrência de plágio na sua dissertação de Mestrado na Fundação Getúlio Vargas (Azevedo, 2020; Matos, 2022). A sua posse não foi concretizada e quem assumiu o Ministério foi o Pastor Presbiteriano Milton Ribeiro (16/07/2020-28/03/2022).

Milton Ribeiro foi o ministro mais duradouro e, como os antecessores, continuou o histórico de discursos inflamados, mas, dessa vez, voltados principalmente contra grupos

minoritários e pela suposta tentativa de controlar o ENEM. Foi o que aconteceu nos casos: a) da declaração de que pessoas homossexuais vinham de família desajustadas e que se tratava de uma escolha; b) de considerar que pessoas com deficiência atrapalhavam o ensino das escolas públicas; c) do pedido de exoneração de 37 servidores do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), responsáveis pela elaboração da prova do Enem, após declararem a pressão direta do MEC para que eles não escolhessem questões “polêmicas” que desagradassem o Presidente (Mendonça, 2022; Matos, 2022). Ele foi substituído por Victor Godoy (30/03/2022-31/12/2022), que permaneceu no cargo até o fim do mandato do Presidente Bolsonaro.

A agenda educacional conservadora e militarizada ia de encontro aos princípios constitucionais de pluralização do conhecimento e de democraticidade da gestão do ensino. Os ataques aos professores, a descredibilização do ensino público, o repúdio ao modelo vigente de gestão do ensino e a preocupação com a pluralidade do ambiente escolar foram marcas observadas nesses projetos educacionais e no contexto político de criação do Pecim. Portanto, a ideologia por trás das escolas cívico-militares nasce, cresce e se aprofunda a partir de uma polarização política prévia, contínua e concomitante ao tema da educação. Esse tema ter entrado na definição de agenda foi um desdobramento natural da ascensão de uma agenda política conservadora e do apelo à moralidade, além de ser um reflexo de outros projetos educacionais apresentados. Sendo resumido da seguinte forma:

Figura 3 - Definição de Agenda no Pecim



Fonte: Elaboração própria.

A definição de agenda constitui-se como o compêndio de valores que delinea o que é percebido como problema por um gestor. A importância de compreender a definição de agenda reside na necessidade de resistir à simplificação no entendimento do ciclo das políticas públicas como um processo rígido e sem interferências de atores externos. O modelo de múltiplos fluxos abordado no início do capítulo 1.4 elenca variáveis que convergem para determinadas questões virarem problemas públicos e outras não. O militarismo e a ascensão da extrema direita conservadora (fluxo da política) junto às disputas em torno da educação (fluxo dos problemas) foram marcas do momento de criação do Pecim. Esse é um dos fatores para entender como um projeto educacional de militarização do ensino entrou na pauta. Porém, a definição de agenda é apenas o estágio inicial do ciclo, precedendo as demais etapas. Em cada uma dessas fases, novas dinâmicas são incorporadas e outras contendas surgem.

2 A FORMULAÇÃO E A TOMADA DE DECISÃO DA POLÍTICA PÚBLICA: da Secretaria de Fomento às Escolas Cívico-Militares ao Decreto n. 10.004, de 5 de setembro de 2019

O capítulo oferece uma visão da gênese do Pecim e das circunstâncias que levaram à sua adoção como política governamental. As fontes documentais são predominantes na seção, visto que subsidiam a análise dos trâmites administrativos que embasaram a formação do Pecim e elucidaram o caminho trilhado até sua consolidação como política pública. Pretende-se investigar a sequência de eventos, desde a construção dos marcos jurídicos, passando pelos objetivos delineados, pelas referências normativas adotadas, até as delimitações e demais componentes estruturais que definiram o modelo de gestão educacional proposto. Neste contexto, elementos como a elaboração da minuta de decreto relativa ao Pecim e a integração das forças militares ao projeto serão examinados. Antes, o capítulo se detém na particularidade da tomada de decisão, no Pecim, ter ocorrido antes da formulação da política pública.

2.1 TOMADA DE DECISÃO: dentre os vários caminhos, qual a solução escolhida para enfrentar o problema educacional?

A visão clássica do Ciclo das Políticas Públicas considera a rigidez sequencial e cronológica de cada uma das etapas. No entanto, esse conceito já foi flexibilizado e considera-se o ciclo como um “um processo interativo movido pela dinâmica das relações entre Estado, sociedade e mercado” (Ferreira, 2011, p. 49). Ao seguir a ordem tradicional do ciclo das políticas públicas, o passo a passo de uma política segue a definição de agenda, a formulação da política, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação. O Pecim é uma das políticas públicas que transgrediram o sequencialismo do ciclo e apresentaram uma etapa atribuída ao meio do processo (a tomada de decisão) logo no início da criação da política. Por outro lado, por mais que os ciclos tenham uma certa margem de flexibilidade, a dinâmica das relações entre Estado, sociedade e mercado deve ser organizada dentro de um marco em que a deliberação democrática seja um ponto de partida, afastando-se quaisquer perspectivas autoritárias nesse processo.

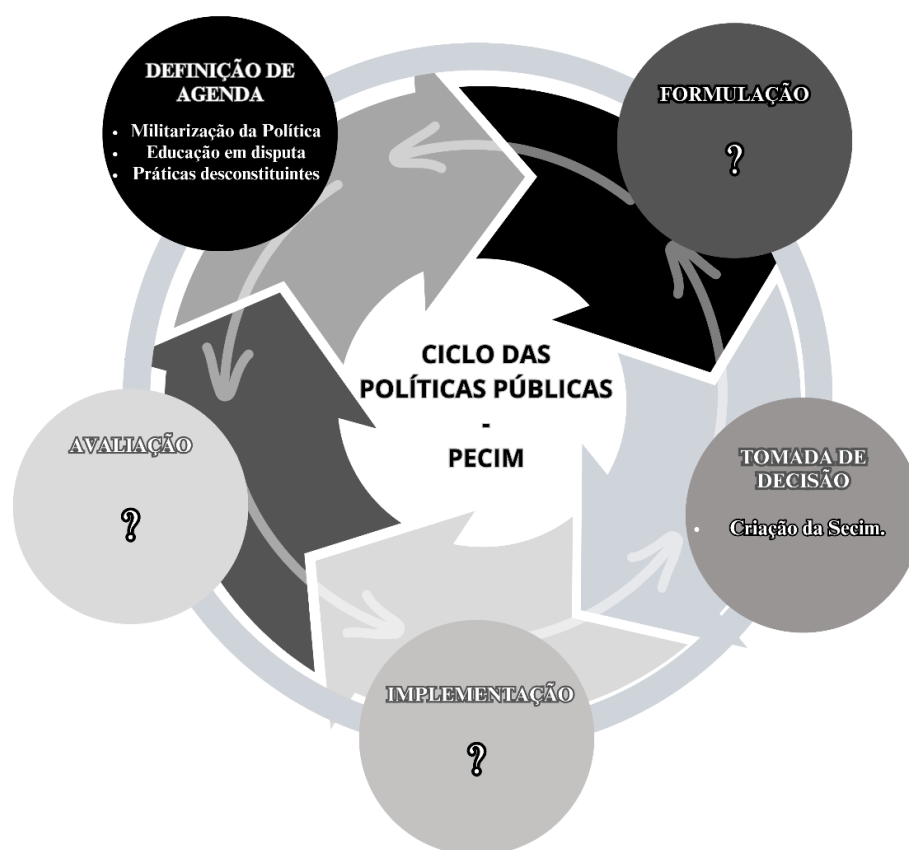
A Subsecretaria de Fomento às Escolas Cívico-Militares (Secim) foi estabelecida pelo Decreto Federal n. 9.665, de 2 de janeiro de 2019, no segundo dia de mandato do Ex-Presidente Jair Bolsonaro (PL). A Secim definiu como sua missão "mudar a nação por meio da educação", sendo o órgão responsável pela criação e implementação do Pecim.⁵³ O artigo 16 do decreto

⁵³ Para mais, ver: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/secim>. Acesso em: 09 mai. 2023.

delineia as competências da Secim, as quais englobam uma série de aspectos relacionados à concepção, implementação e gestão das escolas cívico-militares. Uma das funções do órgão era promover e desenvolver essas escolas, além de, em parceria com as redes de ensino, identificar as necessidades de manutenção, de conservação e de reforma das infraestruturas escolares. Outra atribuição da Subsecretaria consistia em fomentar a adesão, de maneira gradual, de escolas estaduais e municipais ao modelo cívico-militar, com preferência em escolas situadas em áreas de vulnerabilidade social.

A instituição da Secim exemplifica um passo característico da etapa de tomada de decisão da política pública (terceira fase):

Figura 4 - Tomada de decisão no Pecim



Fonte: Elaboração própria.

Na teoria, a tomada de decisão só deveria ocorrer após a formulação da política, pois este é o momento de avaliação e sopesamento para solução do problema público identificado na primeira fase. Em condições ideais, as políticas públicas são selecionadas, formuladas e concebidas após extensos processos de pesquisa, diálogo e reflexão (Wu *et al*, 2014). Na

prática, a natureza cíclica e dinâmica do ciclo das políticas públicas explica a decisão acerca de um programa governamental já no segundo dia de mandato.

A definição de agenda da gestão 2019-2022 foi apresentada, no capítulo anterior, como marcada pela ascensão do militarismo, práticas desconstituintes e o combate à doutrinação ideológica e ao um sistema público de ensino eivado de elementos que demandariam a sua reformulação. Naturalmente, esse conjunto valorativo extraído do contexto sociopolítico e do próprio programa de Governo instituidor do Pecim moldou as prioridades do governo à pauta educacional. A criação do modelo de ensino Cívico-Militar era promessa de campanha do presidenciável Jair Bolsonaro. Essa junção de fatores explica o motivo de, logo no segundo dia de mandato, haver um decreto que instituiu um futuro programa educacional de âmbito nacional.

A instituição da Secim sinaliza um posicionamento estratégico do governo em relação às Escolas Cívico-Militares, evidenciando-as como uma das prioridades na agenda governamental. Dentre todas as deficiências educacionais passíveis de serem identificadas e as alternativas de solução, escolheu-se de forma unilateral o fomento a um modelo militarizado de ensino. Isso ocorreu em um contexto de ausência, ao menos em um primeiro momento, da apresentação de indicadores ou estudos que justificassem a decisão. Soma-se a isso que a decisão pela criação da Secretaria, devido ao momento escolhido, ocorreu de forma unilateral, especialmente ao considerar a ausência de diálogos com os principais *stakeholders* do setor educacional, como professores, estudantes, diretores e pesquisadores da área. Ainda que a decisão de criação da secretaria de fomento evidencie uma proeminência para a promoção de tal política pública educacional, restavam indefinidos os contornos de sua operacionalização. As fraturas democráticas do modelo poderiam, em algum grau, ser dirimidas com uma formulação mais participativa da política.

A participação coletiva nas diversas fases de elaboração e implementação de políticas públicas é um elemento para assegurar a legitimidade e a eficácia das decisões governamentais (Melo; Schier, 2017). A ausência de proibições legais para abordagens menos participativas não exime a gestão de críticas quanto a sua abordagem. Contudo, é possível mitigar o déficit de democraticidade na tomada de decisão do Pecim em fases subsequentes, como a de formulação, ao promover uma inclusão mais democrática dos *stakeholders* envolvidos. Este é o tema da seção subsequente, que explora a formação do desenho institucional da política, os principais atores envolvidos e os argumentos mobilizados durante sua formulação.

2.2 A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA: quais são as possíveis soluções para o problema educacional?

No momento que uma política pública chega na etapa de formulação, o processo está avançado e já houve a identificação de um problema público por parte do gestor. O capítulo anterior mostrou a existência de uma insatisfação política com o modelo educacional vigente. A própria criação da Secim baseou-se na premissa de que iria "mudar a nação por meio da educação". Na etapa de formulação, a política transcende o plano teórico e, mediante a interação de uma rede de atores, começa a assumir uma estrutura institucional concreta. Nesse momento, investiga-se de que forma o Estado poderá solucionar o problema público identificado previamente na definição de agenda. Em tese, esse problema poderia ser resolvido por diversas saídas, inclusive, reformulando projetos já existentes. Porém, no caso do Pecim, a tomada de decisão (anterior à formulação) antecipou que a estratégia escolhida para solucionar o problema público identificado partiria das Escolas Cívico-Militares. Restava, ainda, determinar qual seria o perfil do programa.

Para além da criação do desenho da política em si, é essencial o levantamento de análises, dados, informações e diagnósticos do problema público identificado. Esse passo, junto ao estabelecimento de objetivos, "é importante para nortear a construção de alternativas e as posteriores fases de tomada de decisão, implementação e avaliação da eficácia das políticas públicas" (Secchi, 2014, p. 37). Além disso, esta fase é o momento de realização de audiências públicas, consultas e momentos de conversa com os atores alvo da política. Na teoria, é no processo "destas deliberações que as evidências em relação às várias propostas aparecem e começam a ser esboçadas em forma de planos, programas, projetos ou ações que se farão avançar para sua ratificação no estágio seguinte" (Wöhlke, 2016, p. 67).

A formulação de uma política pública, permeada pela expectativa de um processo participativo, social, técnico e receptivo a ajustes e contribuições, adquire a centralidade na definição dos contornos finais da política em questão. A forma como a formulação do Pecim aconteceu será exposta a seguir partindo dos processos administrativos que o subsidiaram.

2.2.1 Levantamento dos dados

A formulação de uma política pública educacional oriunda do MEC é documentada em um processo administrativo eletrônico em trâmite no Sistema Eletrônico de Informação (SEI).⁵⁴

⁵⁴ Uma das formas de protocolar documentos diretamente no órgão é a utilização do protocolo disponível em <https://protocolointegrado.gov.br/Protocolo/index.jsf>. Acesso em: 17 out. 2023. Para mais sobre o SEI, ver:

Todos os documentos são anexados ao processo, que representa um registro público de sua tramitação. Nesse caso, investigar a criação do Pecim envolve partir de uma análise documental. Os processos administrativos que deram origem ao Pecim serviram de mapa para a construção de como chegou-se à política pública. O primeiro passo foi catalogar todos os processos disponíveis sobre a política, embora os seus respectivos documentos não estejam disponíveis publicamente.

A ferramenta FalaBr⁵⁵ foi o mecanismo de acesso aos processos do Pecim. Inicialmente, em maio de 2023, tentou-se buscar nas plataformas de consulta pública do SEI as palavras-chaves "Escolas Cívico-Militares", "Pecim" e "Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares", o que não apresentou nenhum resultado. Como não foi possível saber qual a relação de processos referentes à política por meio dos buscadores públicos, fez-se um primeiro pedido de acesso à informação solicitando a relação numérica de todos os processos (entre 2019 e 2023). A resposta à solicitação veio, após um recurso em primeira instância,⁵⁶ com uma tabela contendo 849 linhas. O Secretário de Educação Básica apontou que, ao investigar o termo "Pecim", identificaram-se 13.269 referências, e para "Cívico-Militares", 21.810, sendo os dados compilados entre 2019 e 2022, excluindo-se as repetições de número de processos, gerando uma tabela com uma coluna contendo os números de 849 processos.⁵⁷

A partir dos números processuais, deu-se início à análise de cada um dos processos para avaliar a pertinência à pesquisa. Utilizando a tabela fornecida pelo Secretário de Educação Básica, três colunas foram adicionadas: a) âmbito (para identificar se o processo pertencia à esfera municipal, estadual ou nacional); b) relevância para a dissertação (para discernir se os processos estavam relacionados à formulação da política ou, por exemplo, à adesão de um município ao programa); e c) acessibilidade (para determinar se seria necessário solicitar o processo ou se ele já estava disponível em algum outro pedido de acesso à informação).

<https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos-1/sei-sistema-eletronico-de-informacao/sistema-eletronico-de-informacao-2013-sei> Acesso em: 17 out. 2023.

⁵⁵ O FalaBr é uma Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, com acesso disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2fPrincipal.aspx>. Consultado em 15 mai. 2023.

⁵⁶ Embora a solicitação inicial tenha pedido "a) Fornecimento de uma relação com o número de todos os processos administrativos que tramitaram no Ministério da Educação (MEC), de 2019 a 2022, sobre o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares", o primeiro retorno do órgão declarou que a solicitação "demandaria tempo de pesquisa, levantamento em outros setores e análise de cada processo para verificação e providências quanto à proteção de dados". Foi realizado um recurso em primeira instância destacando que não foi solicitado o envio processual, apenas a relação com o número de todos os processos, o que não demanda análise, aferição ou tratamento de dados pessoais. O resultado da solicitação foi frutífero e resultou na lista com os processos.

⁵⁷ Para mais sobre o trâmite do pedido, ver: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetailPedido?id=6042746>. Acesso em: 17 ou. 2023.

Após a seleção, identificou-se dois processos relacionados à elaboração da política. A maior parte dos processos relacionavam-se às próprias solicitações dos Municípios e Estados em aderirem ao programa ou à comunicação interministerial de informativos e outros assuntos de interesse nacional. Também integravam a base de dados homenagens, condolências, mensagens de circulação nacional, pedidos de informação e outros assuntos que não se relacionavam à construção do desenho da política. Os processos que não integravam a etapa de formulação foram direcionados para as seções seguintes, como os que traziam os relatórios de avaliação da política e os que tratavam da formação do termo de cooperação. Mas, para esse capítulo, considerou-se apenas os que tratavam das discussões que resultaram na criação do Programa. Após a catalogação, o passo subsequente foi buscar o acesso aos próprios processos.⁵⁸

Uma parte dos autos processuais da formulação e da implementação da política pública foram encontrados na busca de pedidos e respostas de outros cidadãos, com base nos filtros "Escolas Cívico-Militares", "Pecim" e "Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares".⁵⁹ No entanto, a maior parte dos processos só foi disponibilizada após o pedido na plataforma. A elaboração dos pedidos seguiu o mesmo padrão de endereçar ao MEC e de: a) solicitar o fornecimento em formato aberto da relação dos Números Únicos de Protocolo (NUP) referentes a cada uma das escolas apontadas; e b) solicitar o inteiro teor do NUP com *print* da árvore de documentos do Sistema Eletrônico de Informação (SEI) mostrando a lista de documentos do processo.

Nos pedidos também houve a solicitação de transparência passiva de cada um dos processos envolvendo a formulação e a implementação das Escolas Cívico-Militares com base na Lei de Acesso à Informação e nas Portarias da Secretária de Gestão do Ministério da Economia de n. 10.988/2022 e 9.412/2022. Por fim, em relação ao Comando do Exército e ao MD, solicitou-se o acesso ao inteiro teor de e-mails do Ministério da Defesa sobre o tema "Escolas Cívico-Militares", "Pecim" e "Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares", no período de 2019-2022, que foi negada por ser considerada desproporcional.⁶⁰

Inicialmente, os pedidos de acesso aos processos administrativos foram frustrados e geraram respostas evasivas de como se deu a implementação em si, o envio de documentos

⁵⁸ A relação completa de processos está no Apêndice I, incluindo a indicação de quais houve o acesso concedido.

⁵⁹ A busca desses pedidos em específico foram feitos pelo próprio buscador, disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/>. Acesso em: 18 out. 2023.

⁶⁰ O pedido, na íntegra, está disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=6427638>. Acesso em: 22 nov. 2023.

aleatórios ou declarações como “as informações já estão disponíveis no site”.⁶¹ Após a mudança de estratégia em formular as perguntas acima, os acessos (alguns apenas após recurso) aos processos solicitados foram concedidos, além de alguns outros processos terem sido localizados em pedidos de respostas feitos por outros cidadãos. A análise dos documentos teve como foco identificar não só as interações (ou ausências) entre os atores, mas também o papel do direito ora como legitimador ora como justificativa em cada um dos processos que culminou na criação da política. Os parâmetros de educação delineados na Constituição de 1988 serão a base teórico-normativa das análises, e as escolhas administrativas, os prazos de discussão e os trâmites são o guia da avaliação da política enquanto instrumento de gestão.

2.2.2 O decreto de criação do Pecim

No dia 05 de setembro de 2019, houve a publicação do Decreto n. 10.004, que criou o Pecim. A sua formulação se deu no processo administrativo de número 023000.024093/2019-81,⁶² iniciado em 19 de agosto de 2019. Foi entre as trocas de comunicações entre o MEC, a Advocacia Geral da União (AGU), o MD e a Presidência que o texto final do decreto foi formado. Os documentos analisados no processo administrativo foram:

Tabela 1 - Documentos Analisados no Processo de criação do Pecim

DOCUMENTO	O QUE FOI ANALISADO	ATOR	OBJETIVO	PRINCIPAL FUNDAMENTO
Exposição de Motivos	Construção argumentativa e textual	MEC	Justificar a política	Melhoria dos índices educacionais e desejo da sociedade-civil.
1ª versão do decreto de instituição do Pecim	Construção normativa e textual	MEC	Institucionalizar o Pecim	Melhoria dos índices educacionais e desejo da sociedade-civil.
Nota Técnica n. 31/2019	Construção argumentativa e textual	SECIM	Justificar a política	Adequação temática, finalística e estrutural da política pública
Parecer n. 01212/2019	Construção normativa e textual	AGU	Analisar os aspectos jurídicos/normativos do Pecim	Legalidade da Medida

⁶¹ Respectivamente, o que ocorreu nos pedidos 02312.2023.000022-40, 60110.000548/2023-39 e 23546.009932/2023-51. Para consulta ao inteiro teor da solicitação e da resposta, pesquisar (sem incluir pontos, a barra e o hífen) em: <https://buscalai.cgu.gov.br/BuscaAvancada/BuscaAvancada>. Acesso em: 19 out 2023.

⁶² A seção terciária 2.2.2 está inteiramente dedicada à análise dos documentos encontrados no Processo SEI de NUP 023000.024093/2019-81. Para conferir maior detalhamento e precisão, os documentos serão referenciados de acordo com o ID processual e a sua página, o que facilita a rápida consulta.

Nota n. 02000/2019	Construção normativa e textual	Consultoria Jurídica do MEC	Analisar os aspectos jurídicos/normativos do Pecim	Juridicidade da Proposta
Parecer n. 00605/2019	Construção normativa e textual	Consultoria Jurídica do MD	Analisar os aspectos jurídicos/normativos do Pecim	Regularidade jurídica do Pecim
EMI nº 00054/2019	Construção argumentativa e textual	MEC e MD	Encaminhar à Presidência da República a política	Melhoria dos índices educacionais, segurança nas escolas e interesse da sociedade-civil.
Parecer de Mérito n. 8/2019	Construção argumentativa e textual	MD	Analisar os aspectos estruturais do Pecim	Adequabilidade da medida e necessidade de publicação de normativos posteriores em relação à função dos militares

Fonte: Elaboração própria.

O processo inicia com uma exposição de motivos do MEC para justificar o projeto. O documento, de duas páginas e nove parágrafos, endereçado à Presidência da República, possui três pilares principais. O primeiro é que o Pecim era uma resposta à necessidade de melhorar os resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), além de ser um "desejo da sociedade por mais oportunidades aos estudantes das redes estaduais e municipais, como ocorrem com os alunos oriundos dos Colégios Militares" (ID 1674892, p. 01). Apesar desse argumento, não há no processo documentos que evidenciem a aludida superlotação escolar em redes estaduais e municipais (o que estaria impossibilitando acesso às escolas) ou manifestações da comunidade escolar em favor de maior capacidade de alunos nos colégios. Restringe-se, portanto, a expressar uma suposta necessidade por mais vagas e propõe a adaptação das escolas ao modelo cívico-militar como meio para a melhoria dos índices educacionais.

A justificativa de como as Escolas Cívico-Militares contribuiriam para o aprimoramento do ensino fundamenta o segundo pilar do documento. Nessa parte, enfatiza-se que a promulgação do Decreto favoreceria "a implementação e o fortalecimento do modelo de escola de alto nível baseado nos padrões dos Colégios Militares, [...] educação pautada nos valores cívicos, éticos e morais fundamentais ao pleno exercício da cidadania e à qualidade da educação" (ID 1674892, p. 02). Novamente, o texto avança sem apresentar dados, indicadores

e estudos⁶³ que respaldem a justificativa, limitando-se a apontar o modelo de alto nível dos Colégios Militares. A própria expressão "alto nível" é indefinida e não é explicada sob qual perspectiva se refere. O texto aponta que o modelo de ensino Cívico-Militar já existia no Brasil. No entanto, para a criação do Pecim, não houve avaliações de desempenho, de capilaridade na sociedade ou de satisfação dos envolvidos nas Escolas Cívico-Militares antes de pretender aplicar o modelo à nível nacional.⁶⁴

O último argumento para a edição do Decreto é afirmar que as "implantações das Escolas Cívico-Militares propiciarão aos alunos, diretores, professores e demais profissionais da educação um ambiente mais seguro, possível de uma atuação focada na melhoria do desempenho de toda a comunidade escolar". A garantia da segurança, mediante a implementação das Escolas, é uma informação arrolada sem contextualização e desenvolvimento. É feita uma ressalva em relação ao corpo militar que não afetará os cargos e funções típicas dos profissionais da educação, o que adiante mostra que não corrobora com a própria construção textual do decreto.

Logo após a exposição de motivos, o processo traz a primeira versão do decreto. A primeira versão do texto sofreu poucas alterações ao longo do processo de formulação da política, mas possuía disposições que foram suprimidas. Como exemplo, no art. 2º, constavam as definições de Oficial de Gestão Escolar, Oficial de Gestão Educacional e Monitor Escolar.⁶⁵ O Oficial de Gestão Escolar era conceituado como aquele que atuaria em colaboração com as áreas didático-pedagógica, educacional e administrativa (V). Por outro lado, o Oficial de Gestão Educacional desempenharia um papel de fiscalização dos monitores escolares, em apoio à área educacional (VI). Já o Monitor Escolar (Subtenente, Suboficial e 1º Sargento) atuaria, sob a orientação do Oficial de Gestão Educacional, na gestão das áreas educacional e administrativa, em atividades externas à sala de aula, com o intuito de melhorar o ambiente escolar (VII). Essas

⁶³ Em um pedido de resposta, o MEC enviou um documento não assinado e sem indicação da data de elaboração que traz alguns dados sobre a evolução do IDEB em escolas Militares, o que seria, em tese, o fundamento para o projeto. Como esse estudo não foi referenciado em nenhum outro momento da política e a sua data não é identificável, ele não será considerado como um estudo prévio do governo à implementação das escolas. Já que, além disso, a criação da Secim no segundo dia de mandato presidencial já representa a escolha governamental pelo projeto. Para mais, ver: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=1947750>.

⁶⁴ Existe uma pesquisa que não foi referenciada na elaboração da política pública, mas seus dados foram amplamente citados pelo Ministro da Educação em eventos oficiais (MEC, 2019). A pesquisa realizada pelo Instituto Checon no Brasil, entre 08 e 15 de agosto (ou seja, apenas quatro dias antes do envio da abertura do processo com a minuta de decreto e a exposição de motivos), apontou, entre outros dados, que 85% dos entrevistados gostariam de matricular seus filhos em escolas cívico-militares. No entanto, não foi revelado o tamanho da população para justificar a amostra, não explicitaram como foi a própria seleção da amostra, fazendo com que a confiabilidade dos resultados apresentados no estudo seja questionável.

⁶⁵ Embora tenham sido suprimidas do decreto, esses cargos foram mantidos e regulamentados no Manual das Escolas Cívico-Militares, que será abordado no capítulo 3 (implementação da política pública).

definições começavam a contrastar com as próprias afirmações de que os militares não desempenhariam funções de gestão educacional.

A motivação do decreto fala que a participação dos militares no Pecim não afetará o que estabelece a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em relação aos cargos e funções próprias dos profissionais de educação. No entanto, logo na segunda página do decreto existe uma desconformidade com essa afirmação. Ao mesmo tempo que afirma não afetar os profissionais da educação, coloca militares em posições educacionais e administrativas em escolas. Isso é reproduzido também em um inciso dentro das diretrizes (art. 5, X), que declara que as Forças Armadas atuarão na área de gestão educacional, didático-pedagógica e administrativa.

Dois meses antes da instituição do Pecim, o Decreto Presidencial 9.940, de 24 de julho de 2019, acrescentou ao Decreto 88.777, de 30 de setembro de 1983, uma mudança na carreira militar. Definiu-se que são considerados no exercício de função de natureza policial-militar ou bombeiro-militar, ou de interesse de ambos, aqueles designados para: "as instituições de ensino públicas do sistema estadual, distrital ou municipal de educação básica com gestão em colaboração com a Polícia Militar ou com o Corpo de Bombeiros Militar". Essa alteração serviu como fundamento normativo em disposições do decreto do Pecim.

Um dos artigos posteriormente excluídos na versão final do decreto enfocava exclusivamente a avaliação do programa em relação às dimensões da gestão, dos profissionais da educação e dos estudantes, deixando os militares fora da etapa de avaliação dentro do Pecim, o que se apresenta em contraste com as repetidas menções no texto à integração dos militares ao corpo docente e administrativo. O artigo 24, que se manteve na versão final, distinguia os militares dos profissionais da educação básica, reafirmando a ideia de que, apesar de serem, em tese, profissionais da escola, eram diferentes.

Os argumentos apresentados na exposição de motivos encontram eco e são reafirmados em todos os documentos referentes ao processo, evidenciando um alinhamento interno do Ministério da Educação (MEC) quanto à matéria. Isso se observa tanto na Nota Técnica n. 3/2019, subscrita pelo Coordenador Geral de Acordos e Cooperação Técnica Substituto, Marcus Aurelius, pelo Subsecretário de Fomento às Escolas Cívico-Militares, Aroldo Ribeiro, e pelo Secretário de Educação Básica, Janio Carlos, quanto na Nota Técnica n. 4/2019, assinada pela Diretora de Programa do MEC. Ambos os documentos corroboram integralmente o texto da versão preliminar do decreto. A Nota Técnica n. 4/2019, de forma sucinta e objetiva, aponta apenas a necessidade de aprovação do Ministério da Defesa e a necessidade de disponibilidade orçamentária.

A Nota Técnica n. 3/2019 enfatiza que a iniciativa não tinha como objetivo converter as escolas públicas em instituições de regime militar, mas sim, de maneira voluntária, integrá-las a um "modelo de excelência sugerido pelo Ministério da Educação, originado dos conceitos, práticas e saberes já avaliados e validados quanto à sua eficácia pelos Colégios Militares do Exército, das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares" (ID 1674898, p. 16). Tal documento, porém, reforça a excelência do modelo proposto sem também apresentar dados concretos ou estudos que substanciam tal assertiva.

A inserção de monitores militares no Programa mereceu especial atenção. O documento foi claro ao delimitar a atuação dos militares à "gestão de excelência na área educacional, no que diz respeito às atividades externas à sala de aula, não inerentes aos professores, identificando problemas que possam influenciar no aprendizado e na convivência social do corpo discente" (ID 1674898, p. 16). Ademais, os militares seriam incumbidos de contribuir, em paralelo ao corpo pedagógico, na criação de condições propícias para um ambiente educacional enriquecedor, promovendo o desenvolvimento de conhecimentos e a consolidação de valores familiares, sociais e cívicos. O documento não esclarece como os militares, que possuem uma formação específica e distinta da área de educação, estariam aptos a exercer tal função com a necessária *expertise*. O documento tampouco explica quais as deficiências dos professores que os impedem de executar adequadamente essa tarefa.

A participação da Advocacia Geral da União (AGU) também corroborou integralmente com o projeto. O primeiro parecer no processo (PARECER n. 01212/2019/CONJUR-MEC/CGU/AGU) destaca a consonância legal entre a proposta e o ordenamento jurídico. Repetindo em literalidade as notas técnicas anteriores, ressalta mais uma vez que a motivação para a institucionalização do Programa decorre da "necessidade de adaptação das escolas regulares de Ensino Fundamental e Ensino Médio, as quais se encontram em situação de vulnerabilidade social, em Escolas Cívico-Militares, com ênfase na gestão de excelência nas áreas educacional, baseadas nos Colégios Militares" (ID 1825516, p. 31). Ao destacar que o papel institucional é apenas da análise jurídica, se coloca como um ator legitimador dos argumentos jurídicos fundantes do projeto. A AGU não só reitera a adequabilidade do projeto, mas o parecer também acrescenta argumentos que fortalecem o programa.

Primeiro, confere ênfase à democraticidade do projeto quando destaca que a disposição da consulta pública formal, de caráter vinculante, à comunidade escolar, sobre a aprovação da implantação do modelo da ECIM, é uma "preocupação do Programa na participação da sociedade na sua validação e implementação na comunidade, demonstrando o caráter facultativo do modelo proposto". A destacada preocupação com a participação social ainda não

tinha repercutido em nenhuma oportunidade de professores, diretores, estudantes ou os demais profissionais das escolas estivessem nas discussões de formulação da política. A disposição da consulta pública é reforçada ao elogiar o fato da adesão voluntária dos entes ser uma preocupação da proposta em envolver de forma mais efetiva os vários atores da sociedade no processo de implementação do modelo. No entanto, o que foi apontado em tom elogioso como atributo, trata-se, na verdade, de obrigação constitucional oriunda do pacto federativo, que impede a ingerência de entes uns nos outros.⁶⁶

Logo depois, reitera que "a minuta não ultrapassa os limites legais, nem inova a ordem jurídica com a criação de direitos ou imposição de deveres que não os estritamente relacionados às leis já postas" (ID 1825516, p. 34). Em tom elogioso, caracterizou a exposição de motivos da política como possuidora de "fundamentos sólidos e republicanos", com argumentos em sintonia com o interesse público. O parecer finaliza com apontamentos sobre a disponibilidade orçamentária e a necessidade de aprovação técnica e legal do MD.

Após a juntada de documentos de andamento processual, há a apresentação da versão final do Decreto. A AGU retornou aos autos por meio da Nota n. 02000/2019, apontando que a Secim, em reunião com representantes da Subsecretaria de Assuntos Jurídicos (SAJ) da Presidência da República, do MEC e do MD, apresentaram nova minuta de decreto (Documento de ID nº 1689810), com contribuições e observações oriundas da reunião. Isso resultou nas seguintes principais alterações:

Tabela 2 - Alterações na minuta de instituição do Pecim

ALTERAÇÃO	COMO ERA	COMO FICOU	JUSTIFICATIVA
Alteração das definições encerradas nos incisos V, VI e VII do art. 2º;	Art. 2º: [...] V – Oficial de Gestão Escolar – Oficial que atuará em colaboração com as áreas didático-pedagógica, educacional e administrativa; VI – Oficial de Gestão Educacional – Oficial que supervisionará os monitores escolares em apoio à área educacional; VII – Monitor Escolar – Subtenente, Suboficial e 1º Sargento que atuará sob a orientação do Oficial de Gestão Educacional, na gestão as áreas educacional e administrativa, em	Os incisos foram suprimidos.	As definições trouxeram tarefas para as quais os militares inativos já tem previsão legislativa reguladas pelas Forças Armadas.

⁶⁶ Conforme art. 18, da Constituição Federal de 1988, "a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição". A autonomia dos entes é um requisito inerente ao modelo federativo adotado no Brasil. Até em uma matéria cuja competência é compartilhada entre os entes, o art. 23 estipula como obrigação de todos os entes proporcionar os meios de acesso à educação.

	atividades externas à sala de aula, com o intuito de melhorar o ambiente escolar;		
Alteração da redação do VIII do art. 13, para adequar às novas definições veiculadas no art. 2º;	Art. 13. O Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares - PECIM será executado por meio de ações e instrumentos que incluam: [...] VIII – contratação de Monitores Escolares e Oficiais de Gestão pelas Forças Armadas, sob coordenação do Ministério da Defesa;	Art. 15. O PECIM será executado por meio de ações e instrumentos que incluam: [...] VIII – contratação de militares inativos na modalidade PTTC pelas Forças Armadas, sob coordenação do Ministério da Defesa;	Adequação com as alterações do art. 2º.
Alteração do art. 15, atual art. 17, para definir de forma objetiva o que será objeto de avaliação	Art. 15. Serão objetos de avaliação as seguintes dimensões: I – a gestão, nas áreas educacional, didático-pedagógica e administrativa; II – os profissionais; III – os alunos.	Art. 17. Será objeto de avaliação a gestão nas áreas educacional, didático-pedagógica e administrativa.	Instituir critérios objetivos de avaliação.
Alteração da redação do art. 20 da proposta.	Art. 20. Fica autorizado ao Ministério da Economia criar rubricas orçamentárias específicas, nas Estruturas Orçamentárias destinadas ao Ministério da Educação e ao Ministério da Defesa, com a finalidade de atender à necessidade orçamentária e financeira do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares;	Art. 22. Caberá ao Ministério da Economia disponibilizar dotações orçamentárias nas Estruturas Orçamentárias destinadas ao Ministério da Educação e ao Ministério da Defesa, com a finalidade de atender às necessidades orçamentárias e financeiras do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares.	Melhoria na linguagem técnica da proposta.

Fonte: Elaboração própria.

A nova versão trouxe poucas mudanças e manteve o tom de separação entre militares e profissionais da educação. A maior parte das alterações, posteriormente, foram inseridas no Manual das Escolas Cívico-Militares.⁶⁷ O texto do decreto é sucinto e não se debruça sobre detalhes operacionais da política pública.

A minuta alterada foi encaminhada ao MD, que solicitou parecer jurídico sobre o texto. Novamente, a AGU se manifesta agindo não apenas como um analista do teor jurídico, mas como um agente de construção da política através do uso do Direito. Partindo de argumentos até então não utilizados nos arquivos processuais (como a exposição de motivos e o texto do decreto), o parecer 00605/2019/CONJUR-MD/CGU/AGU inicia afirmando que, embora o

⁶⁷ Esse documento será analisado no próximo capítulo.

MEC seja o competente para executar as ações relacionadas ao Pecim, o MD e as Forças Armadas possuem instrumentos constitucionais e legais que embasam o programa. O próprio decreto não especifica quais são os instrumentos que justificam os militares estarem nessa posição, mas o argumento foi utilizado no parecer (sem, contudo, trazer explicações).

A utilização de militares PTTC, contratados pelas Forças Armadas, foi apontada como um dos objetivos do programa. Quando o parecer analisou a modalidade de contratação dos militares, destacou que a utilidade desses profissionais seria "apoio à direção escolar, no exercício de tarefas de gestão e de monitoria" (ID 1827114, p. 74). Na exposição de motivos, o primeiro documento do processo, foi destacado que os militares não incidiram em tarefas restritas dos profissionais da educação. Mas, mais uma vez, foram atribuídas aos militares funções de gestão escolar.

A escolha dos militares seria a partir de processo seletivo, cujo perfil dos profissionais não foi abordado no decreto. O que poderia ser considerado uma omissão a ser ponderada quanto à qualidade do documento normativo virou, para o parecer, uma lacuna a ser preenchida com suposições. A AGU considerou que, "muito embora o conteúdo do processo seletivo não conste do Decreto, é de supor que serão observados, quando da aplicação da regra, os princípios administrativos que regem a matéria, em especial a eficiência, impessoalidade e moralidade" (ID 1827114, p. 74). A separação entre militares e profissionais da educação também foi reafirmada quando declarou-se que "os militares inativos, embora atuem diretamente nas escolas cívico-militares, responderão administrativamente perante a Força Armada a que pertençam" (ID 1827114, p. 74).

A EMI n. 00054/2019, do MEC e MD para o Presidente da República, descreveu a proposta como uma "resposta à necessidade de melhoria da elevação dos resultados no IDEB e no ENEM e pelo desejo da sociedade por mais oportunidades aos estudantes das redes estaduais e municipais, como ocorrem com os alunos oriundos dos Colégios Militares" (ID n. 1827576, p. 77). A segurança advinda da utilização dos militares foi abordada, destacando que as Ecim "propiciarão aos alunos, diretores, professores e demais profissionais da educação um ambiente mais seguro, possível de uma atuação focada na melhoria do desempenho de toda a comunidade escolar" (ID n. 1827576, p. 77). As afirmações de segurança, de qualidade do ensino e de desejo da sociedade não são detalhadas ou embasadas, carecendo, como os outros documentos, de respaldo teórico ou empírico.

A EMI se referia ao envio da política pública para aprovação e publicação do decreto presidencial. Mesmo assim, não possuía fundamentos ou dados que comprovassem as suas afirmações. O processo seguiu com trâmites administrativos de encaminhamento, de resposta e

de debate em torno da técnica textual correta sobre as descentralizações orçamentárias que subsidiaram o programa. O Parecer de Mérito n. 8, do MD, evidenciou o posicionamento dos militares quanto ao seu lugar no projeto. O primeiro apontamento tratava-se de não caber análise do mérito da proposta, por ser uma iniciativa do MEC. Acrescentou-se a isso que caberia às Forças Armadas apenas "empreender esforços no sentido de tentar viabilizar a contratação de militares inativos, oficiais, praças, que atuarão nas ECIM" (sem ID, p. 219). Algumas inconsistências no texto foram elencadas, como: a) a ausência de definição das tarefas e responsabilidades dos militares; b) a designação de suboficiais, subtenentes e primeiros sargentos como monitores, quando há a possibilidade de usar os praças na reserva; e c) o tempo limitado para a seleção, contratação e treinamento dos militares para o projeto.

O parecer foi finalizado aprovando tecnicamente o projeto, mas destacando a necessidade de novos documentos de complementação. O documento mostra um posicionamento ressaltado dos militares, como se fossem meros colaboradores do projeto. O fato do impulso inicial ter partido do MEC não muda a participação ativa do MD em sua construção, inclusive propondo alterações no texto, realizando reuniões e sendo um dos atores principais do projeto.

O processo de criação da política em si contou apenas com a triangulação entre atores estatais (MEC, MD e AGU), e não teve participação de setores da sociedade civil. Nesse contexto, os atores jurídicos tiveram papel essencial em fortalecer a política, ou seja, em contribuir ativamente para o projeto por meio dos argumentos jurídicos legitimadores. A política pública é educacional, mas nenhuma das análises jurídicas ou técnicas consideraram pontuar quais os contornos do Direito à Educação. Os pareceres e posicionamentos processuais se preocupavam em justificar o projeto, não apontando qual o conceito de educação construído pela Constituição Federal. Há uma falta de definição sobre a política, e cada novo parecer acrescentava algum aspecto novo não abordado anteriormente. Os objetivos iniciais foram extraviados entre cada novo argumento que reforçava a legalidade da medida.

Para além das problemáticas de justificativa teórica, não houve embasamento técnico ou empírico para subsidiar esse modelo de ensino em detrimento dos demais. A justificativa para o investimento em uma nova forma de ensinar e não, por exemplo, em projetos anteriores não foi mostrada. Assim, além do déficit de participação democrática, a estruturação inicial da política foi genérica e inespecífica, sem trazer nenhum dado concreto ou direcionamento para esse novo modelo de ensino para além dos que as escolas já precisam comprovar por obrigação legal, como a garantia da permanência, aprendizagem e equidade. O processo posterior, mas que correu concomitante ao da minuta foi o de entrada dos militares no projeto.

2.2.3 O convite para a participação do MD no projeto

O registro formal da entrada dos militares no Pecim está no processo de NUP 023000.021448/2019-81,⁶⁸ que tramitou no MEC e no MD. Em 41 páginas, os documentos analisados foram:

Tabela 3 - Documentos analisados no processo de entrada dos militares no Pecim

DOCUMENTO	O QUE FOI ANALISADO	ATOR	OBJETIVO	PRINCIPAL FUNDAMENTO
Ofício n. 78/2019	Construção argumentativa e textual	MEC	Convite à participação do MD no Pecim como monitores	Acompanhamento dos alunos nas perspectivas atitudinal e comportamental
Ofício Circular nº 662/2019	Construção argumentativa e textual	MD	Verificar a viabilidade de emprego de militares no Pecim.	Fortalecimento de escolas públicas estaduais e municipais.
Ofício nº 24097/2019	Construção argumentativa e textual	MD	Alterações na minuta de decreto de criação do Pecim	Emprego de linguagem técnica mais adequada

Fonte: Elaboração própria.

A primeira comunicação oficial entre os ministérios deu-se com o endereçamento do Ofício n. 78º/2019/Secim, de 16 de julho de 2019, da Secim para o MD, cujo assunto era a participação deste último no Pecim. O documento destaca que seriam criadas Escolas Cívico-Militares (ECM) compostas "por monitores sendo eles militares das Forças Armadas ou Forças Auxiliares, da ativa ou da reserva, que acompanharão os alunos nas perspectivas atitudinal e comportamental, bem como exercerão coordenação didático-pedagógicas de modo a promover a melhoria do processo ensino-aprendizagem" (ID 1638190, p. 1).

O documento segue explicando que a solicitação de participação para compor o corpo de monitores se daria por meio da contratação de militares das Forças Armadas, na modalidade PTTC. Percebe-se que, inicialmente, a participação dos militares seria apenas de um apoio pulverizado na figura dos monitores escolares. Após o envio desse documento, houve uma

⁶⁸ A seção 2.2.3 está inteiramente dedicada à análise dos documentos encontrados no Processo SEI de NUP 023000.021448/2019-81. Para conferir maior detalhamento e precisão, os documentos serão referenciados de acordo com o ID processual e a sua página, o que facilita a rápida consulta. Essa abordagem será adotada durante toda a escrita da dissertação e nos próximos processos analisados.

primeira reunião, em 18 de julho de 2019, sem ata e com a participação de representantes do MEC, do MD e da Consultoria Jurídica do MEC.⁶⁹ A justificativa foi não haver atas de reuniões anexadas aos processos, pois os encontros interministeriais possuíram apenas caráter informativo. A falta de encaminhamentos nas reuniões gerou a desnecessidade de registros formais, como justificado, e contou apenas com a lista dos presentes na reunião.

Um dia após a reunião, novo ofício é enviado, desta vez pelo Secretário de Saúde, Ensino e Desporto do MD, para o gabinete do Ministro da Defesa. O documento n. 662 contextualiza o programa, destacando os objetivos de: a) adotar padrões de ensino dos Colégios Militares, gerenciados pelo Exército, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares; b) implementar a "gestão de excelência" educacional, didático-pedagógica e administrativa; c) valorizar/motivar os profissionais da educação; e d) reduzir os índices de violência, a evasão e a repetência nas escolas. Um dos pilares de justificativa dos militares no projeto educacional é a redução da violência, mas esse argumento teve um caráter secundário (não foi citado na exposição de motivos da política ou em outro documento formal). A ausência de abordagem soma-se à indefinição quanto à forma como o uso dos militares nas escolas geraria melhoria nos índices de segurança.

A comunicação feita após a primeira reunião entre os ministérios trouxe um novo elemento: ao contrário do que foi solicitado no primeiro encaminhamento do MEC (participação dos militares como monitores), o Secretário de Saúde, Ensino e Desporto do MD fez uma solicitação destacando uma nova função para os militares. O teor do ofício era investigar a viabilidade de recrutar para 54 escolas públicas, a partir do início de 2020, um quantitativo aproximado de 1.100 militares (20 por escola), "como prestadores de tarefa por tempo certo, incluindo oficiais, suboficiais/subtenentes e primeiros-sargentos, que atuarão nas áreas de gestão educacional e didático-pedagógica". Ao abster-se de indicar apenas os monitores, abriu-se a possibilidade de a participação militar ir além do originalmente previsto e englobar novos cargos. De fato, novos cargos foram incluídos no decreto, que trazia inicialmente a figura do: a) Oficial de Gestão Escolar, que atuaria em colaboração com as áreas didático-pedagógica, educacional e administrativa (art. 2, V); e b) Oficial de Gestão Educacional, para supervisionar os monitores escolares em apoio à área educacional (art. 2, VII).

A tramitação do decreto ocorreu simultaneamente no processo 023000.024093/2019-81 (analisado anteriormente) e no 023000.021448/2019-81 (desta seção). Em ambos havia trocas

⁶⁹ Para mais, consultar o pedido de Acesso à Informação de n. 60110.003613/2023-88.

de comunicação entre MD e MEC. No aqui analisado, os militares fizeram algumas sugestões de alterações textuais relacionadas, principalmente, à descentralização orçamentária, sendo as principais:

Tabela 4 - Alterações sugeridas pelos militares no decreto de instituição do Pecim

TEXTO ANTERIOR	NOVA VERSÃO PROPOSTA	JUSTIFICATIVA
Art. 6º. Compete ao Ministério da Educação X – descentralizar recursos de seu orçamento, quando necessário, em favor de órgãos da administração pública federal, para aplicação no desenvolvimento do PECIM, sem comprometer o teto orçamentário desses órgãos.	Art. 6º. Compete ao Ministério da Educação X – "realizar a gestão dos recursos orçamentários e financeiros para o Programa, realizando, inclusive, a descentralização de recursos em favor de órgãos da administração pública federal que possam apoiá-lo no alcance dos objetivos do Programa, sem comprometer o teto orçamentário desses órgãos"	Empregar uma linguagem técnica mais adequada.
Art. 7º Compete ao Ministério da Defesa: I – realizar o repasse dos recursos orçamentários e financeiros para as Forças Armadas, com o objetivo de efetivar a contratação de profissionais militares para trabalharem nas ECIM;	Art. 7º Compete ao Ministério da Defesa: "realizar a descentralização dos recursos orçamentários e financeiros para as Forças Armadas, com o objetivo de efetivar a contratação de profissionais militares para trabalharem nas ECIM";	Empregar uma linguagem técnica mais adequada.
Art. 20. Fica autorizado ao Ministério da Economia criar rubricas orçamentárias específicas, nas Estruturas Orçamentárias destinadas ao Ministério da Educação e ao Ministério da Defesa, com a finalidade de atender à necessidade orçamentária e financeira do Programa Nacional das Escolas Cívico Militares	Art. 20 "Caberá ao Ministério da Economia disponibilizar dotações orçamentárias, nas Estruturas Orçamentárias destinadas ao Ministério da Educação e ao Ministério da Defesa, com a finalidade de atender à necessidade orçamentária e financeira do Programa Nacional das Escolas Cívico Militares	Adotar uma linguagem técnica mais adequada, eliminando a impropriedade ao se prever, por meio de decreto, a criação de rubricas orçamentárias, ação que somente pode ser efetivada por intermédio de Lei.

Fonte: Elaboração própria.

A alteração do art. 20 foi justificada como a adoção de linguagem técnica mais adequada, mas também mudou a estrutura do normativo ao modificar "fica autorizado" para "caberá ao Ministério da Economia disponibilizar". A primeira escrita remete à uma faculdade, que pode (ou não) ser exercida dependendo das necessidades. A versão proposta pelo MD instaura obrigação de disponibilizar dotações orçamentárias para atender ao Pecim, e o mesmo estilo é seguido na sugestão de alteração do art. 6º. De "descentralizar recursos de seu orçamento, quando necessário." o texto sugerido destacava "descentralizar recursos em favor de órgãos". As demais correções se referem às alterações gramaticais e ortográficas, e não geraram mudanças significativas em sentidos, objetivos ou regras normativas.

No fim, as alterações propostas pelo MD não foram incorporadas à versão final do decreto, prosperando as que foram oriundas da reunião apontada na seção anterior entre MD, AGU e MEC. O processo de entrada dos militares é sucinto e traz poucos arquivos, um indicativo que as tratativas podem ter ocorrido em meios informais (não documentados). Destaca-se a mudança de posicionamento entre solicitar apenas monitores para, após a reunião entre MD e MEC, requerer militares que ocupariam cargos - não nominados - de gestão educacional e pedagógica. O decreto, que será analisado a seguir, foi fruto desses dois processos analisados.

2.2.4 O decreto 10.004, de 05 de setembro de 2019

Em 05 de setembro de 2019, houve a publicação do Decreto n. 10.004, assinado pelos, na época, Presidente da República, Jair Bolsonaro, Ministro da Defesa, Fernando Azevedo e Silva, e Ministro da Educação, Abraham Weintraub. Esse foi o marco formal de instituição do Pecim e trouxe a regulamentação geral do programa. Alguns pontos integrantes na versão original do decreto foram retirados, mas fizeram parte de documentos posteriores (como o Manual das Escolas Cívico-Militares). O texto de instauração do Pecim é sucinto e não dispõe de detalhamentos operacionais do programa. Ao longo de 27 artigos, organizados em sete capítulos, trouxe disposições gerais, princípios e objetivos, diretrizes, competências, modelo, público-alvo, avaliação e certificação e implementação.

A versão preliminar do documento, que estabelecia distinções entre as funções dos militares e dos profissionais da educação, sofreu modificações na versão definitiva. Uma das alterações mais notáveis foi a omissão das descrições detalhadas das atividades a serem exercidas pelos militares na estrutura escolar. O esboço original definia explicitamente os papéis dos oficiais responsáveis pela gestão educacional, didático-pedagógica, administrativa escolar e os monitores, delineando cada uma dessas categorias e excluindo-as do escopo avaliativo aplicável aos gestores escolares, aos profissionais da educação e aos estudantes. No decreto, apenas há a indicação de que os militares atuariam em apoio às áreas de gestão educacional, didático-pedagógica e administrativa, sem especificar as funções, os cargos e as atribuições.

O Capítulo I define o Pecim como um programa desenvolvido pelo MEC em apoio do MD, estados, municípios e o DF. Essa é uma política que se propõe a ser complementar a outras políticas de fomento a melhorias na educação básica. Ao descrever os princípios e objetivos, opta por uma redação genérica e sem uma descrição da forma de consecução dos objetivos. Com exceção daqueles que inseriram os militares enquanto integrantes da escola (como o

princípio que determina a adoção de modelo de gestão escolar baseado nos colégios militares), os princípios e objetivos repetiam princípios da Política Nacional de Alfabetização e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

A promoção da educação básica de qualidade, o desenvolvimento de ambiente escolar adequado, a indução de boas práticas para a melhoria da qualidade do ensino e a adoção de modelo de gestão que proporcione a igualdade de oportunidades de acesso à educação são princípios apontados pelo Pecim. Contudo, estes elementos foram postos de forma genérica e sem indicativo da forma pela qual seriam alcançados. O decreto exprime uma política pública sem objetivos concretos definidos, metas a serem alcançadas e meios de concretizar os próprios princípios, que não sejam a militarização das escolas. O art. 16, § 2º, determina que ato futuro do Ministro da Educação definiria as metas do Pecim. De todo modo, o programa nasceu sem um horizonte administrativo de alcance definido.

O que é, de fato, o Pecim está expresso no art. 11, ao destacar que é o "conjunto de ações promovidas com vistas à gestão de excelência nas áreas educacional, didático-pedagógica e administrativa, baseada nos padrões de ensino adotados pelos colégios militares do Comando do Exército, das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares". Nesse modelo, seriam desempenhadas três tipos de gestão: a) a gestão educacional, destinada ao desenvolvimento de comportamentos, valores e atitudes, com o objetivo de desenvolvimento pleno do aluno e ao seu preparo para o exercício da cidadania (§ 1º); b) a gestão didático-pedagógica, relacionada à supervisão escolar, ao apoio pedagógico, à psicopedagogia, à avaliação educacional e à proposta pedagógica (§ 2º); e c) a gestão na área administrativa, que contemplem a administração sustentável, nas áreas de pessoal, de serviços gerais, de material, patrimonial e de finanças (§ 3º).

O que é mais específico se direciona à adoção do modelo militar de ensino, o que também não é detalhado como ocorreria em relação a prazos, modelo de escola e operacionalização. Assim, a política é marcada pela imposição de objetivos principiologicos que não apresentam nenhuma ação concreta de ensino. O programa leva ao seguinte ciclo: o objetivo dele é alcançar um ensino de excelência, sem explicitar a forma e os meios. Embora não explícito, parece haver uma correlação entre o alcance do ensino de excelência com a adoção do modelo militar. No entanto, não há dados, indicadores, parâmetros ou exemplos sobre a suposta excelência do ensino do modelo militar. O ensino possui diversos aspectos que a excelência pode se referir, e o programa não detalha a que ela se refere (modelos avaliativos, atividades extracurriculares, carga horária, disposição curricular, formação profissional, são alguns dos fatores que poderiam fazer o ensino militar ser de excelência, mas não estão

detalhados). O que retorna à problemática de como a política alcançará a excelência diante da falta de definição do que se trata efetivamente a política.

As diretrizes do Pecim são, de acordo com o art. 5º: a elevação dos índices de desenvolvimento da educação básica, através da integração transversal com os programas do Ministério da Educação (I); a utilização das práticas pedagógicas e padrões de ensino dos colégios militares do Comando Exército, das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares (II); a implementação gradual do modelo das Ecim, por fomento e fortalecimento, nos Estados, nos Municípios e no Distrito Federal (III); a celebração de acordos de cooperação no âmbito da administração pública (IV); o estabelecimento de parcerias entre as Secretarias de Educação estaduais, municipais e distrital e as Secretarias de Estado de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal (V). Não há diretrizes voltadas ao novo projeto de ensino, mas, sim, aos trâmites administrativos para a instauração do Pecim, carecendo, novamente, de indicativos do objetivo do programa.

A divisão das competências deu-se, ao MEC, cabendo o gerenciamento da parte administrativa do programa, mesmo que, internamente nas escolas, coubesse também aos militares gestão pedagógico-educacional; ao MD, a parte de processo seletivo de escolha de militares, definição do perfil dos profissionais e a descentralização de recursos destinada às forças armadas. A implementação do programa foi contemplada no art. 15 do decreto. A execução do Pecim inicia com a adesão voluntária dos entes federativos, após realização de consulta pública formal entre a comunidade escolar alvo. Com a aprovação, há a disponibilização de militares inativos das Forças Armadas ou de militares das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares. Os militares selecionados, junto aos professores, gestores e demais profissionais, serão capacitados. O mesmo artigo aponta o Pecim como um fornecedor permanente de apoio técnico e financeiro.

O decreto traz como implementação as disposições como apoio pedagógico aos alunos que apresentem dificuldades de aprendizagem, a promoção de boas práticas nas áreas educacional, didático-pedagógica e administrativa. Outros elementos apontados são a avaliação da implementação das Ecim para fins de certificação, a própria contratação de militares, e o fortalecimento da infraestrutura escolar. As ações apontadas como componentes da implementação são, em sua maioria, requisitos inerentes a todas as escolas. Apoio pedagógico, boas práticas educacionais, capacitação de profissionais e apoio técnico são diretrizes básicas da rede escolar. A repetição abrangente desses requisitos faz com que a política careça de operacionalidade concreta.

O processo de avaliação e certificação contínua do programa objetiva a melhoria e o atingimento das metas propostas, conforme o art. 16 do decreto, e se direcionam às atividades de apoio à gestão educacional, à gestão didático-pedagógica e à gestão administrativa (§ 1º). O projeto destaca que as escolas e os profissionais da educação não terão vinculação ou subordinação técnico-administrativa ao Ministério da Defesa, mantendo a estrutura hierárquica com as respectivas Secretarias de Educação estaduais, municipais e distrital. No mesmo sentido, os militares atuantes nas Ecim não serão considerados profissionais da educação básica (Art. 24).

O decreto estipula, como parte de sua implementação, disposições que incluem o fornecimento de apoio pedagógico aos discentes com dificuldades de aprendizagem e a promoção de boas práticas nas esferas educacional, didático-pedagógica e administrativa. Adicionalmente, prevê-se a avaliação das Ecim com o objetivo de certificação, a contratação de militares e o aprimoramento da infraestrutura escolar. As diretrizes identificadas como pilares da implementação correspondem, em sua substância, a pré-requisitos do funcionamento de instituições educacionais. O suporte pedagógico, a promoção de práticas educativas de qualidade, a capacitação contínua dos profissionais e o suporte técnico constituem as diretrizes bases da educação. A enunciação genérica desses fundamentos suscita a formulação de um programa sem uma proposta real de projeto educacional, que apenas repete princípios educacionais⁷⁰ e não possui definição sobre a sua própria implementação. Na verdade, a falta de conteúdo sobre a implementação está intimamente ligada à ausência de objetivos e metas.

O Pecim é um projeto que se enquadra como educacional, mas o seu desenho inicial não ostentou metas, objetivos ou planos que o diferencie de outra escola do ensino regular. A implementação das Ecim traz como diferença o uso de militares na estrutura escolar apenas por se tratar de escolas, mas o seu objeto mais concreto é colocar militares nos corredores e nos cargos de gestão. A política foi construída sem a apresentação de um novo modelo de ensino, da utilização de uma nova abordagem metodológica pedagógica, de alterações na estrutura curricular, de novas práticas de ensino ou de outro indicativo de que o Pecim, de fato, representaria uma mudança no modelo de ensino.

2.2.5 Discussão dos resultados

A análise dos documentos denota que questões relevantes não foram abordadas na documentação de formulação da política. A indefinição acerca da estrutura hierárquica dentro

⁷⁰ Como os integrantes na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Plano Nacional de Educação, que foi abordado anteriormente.

das escolas e dos militares nas instituições educacionais permaneceu como uma questão não respondida. A ausência de esclarecimentos sobre esse aspecto operacional fundamental pode ser atribuída à rapidez com que o processo de formulação e publicação do decreto foi conduzido. A primeira comunicação formal sobre o envolvimento dos militares na proposta é datada de 16 de julho de 2019. Pouco tempo depois, em 19 de agosto de 2019, iniciou-se o processo de análise da minuta do decreto, marcado pelo envio da exposição de motivos.

Esta cronologia sugere que o desenvolvimento de uma política pública com impacto em âmbito nacional foi executado em um intervalo de tempo exíguo, de aproximadamente um mês. Para uma política dessa complexidade, espera-se um período de elaboração mais extenso, a fim de assegurar uma formulação abrangente e detalhada, que contemple todas as nuances operacionais, administrativas e pedagógicas envolvidas. A pressa observada na formulação do Pecim pode ser um fator contribuinte para as lacunas e ambiguidades presentes na política, particularmente no que se refere à estrutura hierárquica dentro das escolas, ao papel dos militares no contexto educacional, ao modelo de ensino em si, ao processo de adequação das escolas, entre outros elementos.

Uma política pública adequadamente estruturada é caracterizada pela definição de objetivos tangíveis em harmonia com as estratégias de implementação, pelo estabelecimento de metas tecnicamente embasadas para o atingimento desses objetivos, por uma análise da natureza do problema público a ser endereçado e pelo reconhecimento dos fatores sociais e econômicos envolvidos. A fase de formulação, uma das etapas do ciclo das políticas públicas, é contínua e se estende até a etapa de avaliação da política, que pode induzir ajustes na arquitetura do programa inicialmente proposto (Wu *et al.*, 2014). Não obstante a possibilidade de mudanças futuras, apontamentos preliminares podem ser levantados com relação aos fundamentos iniciais da política, mesmo que alguns elementos possam ser posteriormente modificados. Duas perspectivas serão consideradas, a da estruturação da política em si e do seu significado teórico.

2.2.5.1 A formulação da política enquanto instrumento:

Wu *et al* (2014) apontam caminhos para uma etapa de formulação de políticas públicas adequada, precisa e economicamente eficiente do ponto de vista operacional. A observância desses requisitos confere à política robustez, tecnicidade e pertinência ao contexto público no qual propõe-se a mudança. Os autores consideram necessário para formular políticas públicas: a) a compreensão da origem do problema; b) o esclarecimento dos objetivos da política; c) a coleta de apoio político e o estabelecimento de grupos de trabalhos e/ou comitês

interinstitucionais; d) a fase de implementação da política como o parâmetro; e) o aproveitamento das redes das outras políticas públicas de natureza similar; e f) a consolidação e seleção de opções. No caso do Pecim, esses elementos não foram observados e o uso do direito teve um papel essencial na construção, legitimação e fundamentação desses requisitos.

a) A compreensão da origem do problema:

Entender a origem do problema é o caminho para construir uma política pública com fundamentação sólida, o que potencialmente aumenta as probabilidades de sucesso na realização de seus objetivos. As análises dos processos que antecederam a criação do Pecim, incluindo a revisão da minuta do decreto e o papel dos militares na estrutura educacional proposta, carecem de dados, análises empíricas e indicadores que expliquem qual foi o problema público identificado. Especialmente na exposição de motivos, que se apresenta de maneira genérica e carente de especificidade, revela uma série de elementos que não encontram conexão entre si, tais como "Segurança", "modelo de alto nível" e "desejo da sociedade". Documentos preliminares apontam para questões como a necessidade de aumentar a segurança nas escolas e de elevar os índices de desempenho educacional (IDEB e ENEM), mas esses problemas não são sustentados por dados.

Desse modo, percebe-se que o Pecim nasce sob a égide de uma suposta demanda social por um aumento no número de vagas escolares, a qual não se encontra claramente manifestada; de um enaltecido padrão de excelência atribuído aos Colégios Militares, não sustentado por indicadores (e que desconsidera a necessidade de avaliação do desempenho das próprias escolas Cívico-Militares já em funcionamento); além de uma promessa de segurança que não é devidamente elucidada.

b) O esclarecimento dos objetivos da política:

A formulação do decreto relacionado ao Pecim, estabelecendo objetivos como a integração da comunidade escolar, a formação cívica e a redução da evasão e do abandono escolar, apresenta uma desconexão com as justificativas delineadas na Exposição de Motivos. Essa discrepância ressalta uma indefinição acerca do problema educacional específico que o Pecim visa abordar ou mitigar. Neste contexto, a função do Direito é conferir legitimidade ao processo, assegurando que a política seja instaurada e avance de acordo com os procedimentos burocráticos e jurídicos estabelecidos, independentemente da precisão ou clareza na identificação do problema público. O cumprimento dessas formalidades burocráticas pelo Direito, portanto, legitima a política, embora possa haver questões sobre sua eficácia ou relevância em relação ao problema educacional que se pretende resolver.

O esclarecimento dos objetivos da política também se enquadra dentro do rol de requisitos para uma adequada formulação de política pública, afinal, trata-se do âmago daquele programa de governo. No caso do decreto que institui o Pecim, identifica-se uma lacuna na definição dos objetivos. Alguns deles são redundantes e se confundem com o próprio programa, como o objetivo de "fomentar e fortalecer as escolas que integrem o Programa" (I) e o de "contribuir para a implementação de políticas de Estado que promovam a melhoria da qualidade da educação básica" (III). Estes parecem mais descrições do programa em si do que objetivos claros e mensuráveis do que a política se propõe a fazer. Elencar a contratação dos militares como um dos objetivos do programa mostra uma falta de identidade política. Se um dos objetivos inicialmente apontados era alcançar uma educação de excelência pelo ensino militar, a contratação dos militares não seria um objetivo, mas um meio.

Por outro lado, há objetivos que replicam deveres já existentes sob a legislação educacional nacional, como o de "contribuir para a consecução do Plano Nacional de Educação" (II) e o de "melhorar o ambiente de trabalho dos profissionais da educação" (V). Tais objetivos, embora válidos, não distinguem o Pecim de outras iniciativas educacionais. Já os objetivos que apresentam alguma especificidade, como os de fomentar a integração da comunidade escolar (IV, VI), o de promover a formação cívica (VII) e o de reduzir a violência nas escolas (VIII), carecem de detalhamento que os materialize em ações concretas. O exemplo mostra que um uso genérico e inespecífico do direito é suficiente para a legitimação de uma política pública educacional. A falta de objetivos claros do Pecim não foi um óbice para a sua continuidade e aprovação perante instâncias de análise jurídica, como a AGU.

c) A coleta de apoio político e o estabelecimento de grupos de trabalhos e/ou comitês interinstitucionais:

A eficácia no desenvolvimento de políticas públicas está intrinsecamente ligada à inclusão de uma variedade de atores no processo de formulação, o que inclui o apoio político e a formação de grupos de trabalho ou comitês interinstitucionais. Um processo de formulação que incorpore a participação de múltiplos *stakeholders* tende a reduzir a probabilidade de omissão de elementos cruciais da proposta. Além disso, a inclusão de contribuições da sociedade civil fomenta a geração de abordagens inovadoras, atualizadas e adaptadas às necessidades reais do público-alvo. As políticas públicas educacionais possuem uma responsabilidade maior quanto à participação coletiva. O princípio da gestão democrática do ensino, consagrado na Constituição Federal de 1988, pode ser interpretado como a possibilidade de participação da comunidade escolar em todos os processos atinentes às escolas. No caso do Pecim, percebe-se uma limitação na diversidade de participantes no processo de formulação.

A política foi elaborada em uma triangulação de atores estatais (MEC, MD e AGU), sem a inclusão de professores, diretores, estudantes ou outros profissionais do âmbito escolar. Essa ausência de representatividade dos principais interessados no contexto educacional na fase de formulação pode resultar em uma desconexão entre as diretrizes da política e as necessidades e realidades das escolas e de seus agentes. Embora haja a possibilidade de integrar esses grupos em fases posteriores, como na implementação, o fato de a política ter sido estabelecida sem a participação direta de seus principais destinatários pode limitar sua relevância e efetividade.

A sociedade civil, excluída do processo de formulação da política pública, se manifestou contra o projeto em vários momentos (Sampaio, 2019; Valle, 2019), seja por meio de protestos ou de posicionamentos públicos contrários à implantação desse modelo de ensino. O isolamento de diretores, estudantes, professores, profissionais da educação e demais interessados no processo de formulação faz com que a política pública falhe em democraticidade. A formulação e a tomada de decisão são momentos propícios para audiências públicas, fóruns, reuniões e outros espaços de deliberação coletiva. Essas fases, no Pecim, foram realizadas de forma impositiva, de cima para baixo.

Com frequência, as negociações políticas ocorrem em esferas internas, sendo provável que a Presidência da República e o MEC tenham conduzido discussões preliminares sobre o Pecim antes do encaminhamento formal da proposta. Contudo, mesmo nesse contexto, o Pecim se revela como uma política pública cuja iniciativa se deu de maneira apressada e superficial, com potencial para atender outras finalidades políticas que a própria qualidade do sistema educacional que visava, sem evidenciar um processo de investigação, ponderação e avaliação das alternativas possíveis e dos próprios argumentos que estavam sendo levantados para a sua aceitação.

d) A fase de implementação da política como o parâmetro:

Wu *et al* (2014) consideram que a fase de implementação da política deve ser o parâmetro para a formulação do programa. As políticas públicas são projetos voltados ao futuro, então, a sua formulação deve considerar as implicações de como ela será operacionalizada. Isso pressupõe um conjunto de estudos e informações anteriores ao projeto, para subsidiar a tomada de decisão e as escolhas administrativas, mostrando o caráter interconectado das políticas públicas. O Pecim foi formulado em um contexto de ausência de indicadores, estudos ou informações que embasam a existência do problema público indicado. Soma-se a isso a ausência, ao menos na fase de formulação, de metas concretas. O programa nasceu, portanto, sem finalidades definidas. Novamente, o Direito foi um legitimador ao atestar a legalidade e a adequação de um programa sem metas e dotado de objetivos genéricos e inexecutáveis.

e) O aproveitamento das redes das outras políticas públicas de natureza similar:

Um aspecto da formulação de políticas públicas eficazes é a integração e o aprendizado com políticas já existentes de natureza semelhante. No Brasil, a ausência de outras iniciativas nacionais de militarização do ensino posiciona o Pecim em um contexto de singularidade em comparação com outras políticas educacionais. As escolas militares, predominantemente geridas em nível estadual, diferem em suas finalidades, alcances e públicos-alvo. Na formulação do Pecim, o Direito foi utilizado como instrumento de legitimação em um contexto de ausência de outras políticas nacionais similares, agindo como um criador de argumentos e assegurando a conformidade do projeto com os procedimentos legais estabelecidos. Esta abordagem jurídica moldou a educação para se adequar a um modelo de ensino militarizado, ainda que em contraste com princípios constitucionais que preconizam a gestão democrática, a pluralidade e a liberdade de ensino como pilares do sistema educacional brasileiro.

Em alguns pareceres jurídicos, foi atribuída aos militares a capacidade de atender aos objetivos do programa, apesar da falta de objetivos claramente definidos, da ausência de dados que justifiquem a necessidade do programa e da carência de explicações sobre como os militares possuiriam a *expertise* necessária para tais fins. Este cenário evidencia uma desconexão entre a fundamentação legal do programa e os princípios educacionais estabelecidos na Constituição, questionando a adequação e a eficácia do Pecim diante das necessidades reais do sistema educacional. Entretanto, isso não foi um empecilho para a aprovação do projeto. Mais: mostra um papel dos agentes jurídicos de contribuírem ativamente para a continuidade do andamento do Pecim.

f) A consolidação e seleção de opções:

Por fim, é apontado que políticas públicas bem construídas são escolhidas em um leque de diversas opções. Tal tarefa, em um contexto de diversidade de projetos, faz com que a tomada de decisão do gestor seja sopesada em diferentes arranjos de política. No segundo dia do mandato presidencial, houve a criação da secretaria governamental, Secim, que atuaria no fomento às escolas cívico-militares. O ato, anteriormente apontado como típico da fase do ciclo das políticas públicas de tomada de decisão, antecipou a intenção presidencial (que era promessa de campanha eleitoral) de implementar o modelo de ensino. Assim, não houve margem de escolha sobre o projeto em si, apenas sobre como se desenvolveria as competências, responsabilidades e hierarquia, uma vez que esses itens, embora essenciais para o próprio projeto, não foram estipuladas.

As omissões na formulação da política indicam que as expectativas dos atores envolvidos na criação da política era defini-las no momento de implementação. Para o

andamento administrativo do programa, o texto superficial foi suficiente para a sua aprovação nas instâncias necessárias. O direito teve um papel de destaque nesses impulsos, conforme será analisado na outra perspectiva, a seguir.

2.2.5.2 As perspectivas DPP

A já mencionada abordagem DPP propõe um quadro de referência para um política pública, que pode ser montado após a sua finalização (Ruiz; Bucci, 2019; Bucci; Gasparido, 2023). O quadro traz questões que servem como interseção entre o Direito e as Políticas públicas, na forma de doze elementos, como funcionamento efetivo do programa, aspectos críticos do desenho jurídico-institucional, estratégia de implantação, dimensão econômico-financeira do programa e outros aspectos. Embora o capítulo trate da formulação, há dois elementos do quadro que já podem ser observados. Um desses elementos é o desenho jurídico-institucional, que representa a organização do programa em uma perspectiva macro, "em termos gerais seu núcleo de sentido e os papéis institucionais dos principais entes responsáveis pela sua implementação" (Ruiz; Bucci, 2019, p. 6). O outro se refere à base normativa, que é a norma instituidora do programa e "confere caráter sistemático ao programa, articulando seus elementos, em especial, os vários focos de competência dos quais depende o seu funcionamento" (Ruiz; Bucci, 2019, p. 7).

A formulação do Pecim não teve a participação da sociedade civil. Em determinadas circunstâncias, uma política pode ser intencionalmente moldada por poucos atores para apresentar maior flexibilidade e capacidade de adaptação, para reforçar e complementar iniciativas já em curso ou deixar para etapas futuras a possibilidade de participação da sociedade civil. No entanto, quando se trata da educação brasileira, caracterizada constitucionalmente por sua natureza coletiva, tais abordagens podem levantar questionamentos. A própria escolha pela publicação da política pública pela via de um decreto é um mecanismo de afastar o possível debate que ocorreria em vias legislativas mais participativas, como em uma lei ordinária. Por meio de um instrumento infralegal, significados constitucionais foram moldados.

No geral, a política exhibe o uso do Direito de maneira genérica, inespecífica e oportuna, seja na configuração estabelecida pelos atores envolvidos ou na justificação abstrata do projeto. Observa-se da análise dos documentos que esse uso instrumental do Direito em sua norma instituidora cumpre as formalidades para a existência da política sem necessariamente engajar-se com as finalidades intrínsecas à educação. Tal abordagem parece desconsiderar, ou até mesmo ignorar intencionalmente, os significados e as obrigações estatais inerentes ao direito à educação. Apesar de ser uma política pública voltada para a educação, pouca reflexão parece

ter sido dedicada ao significado concreto desse direito e às responsabilidades que dele emanam para o Estado. Esta desconexão entre a forma e a substância no uso do Direito no contexto do Pecim pode ser vista como um indício de falhas na formulação da política, tanto em termos de adequação à realidade educacional e de desenho jurídico-institucional quanto em relação à observância dos princípios constitucionais. A dicotomia do caso é: ao mesmo tempo que legítima, é um uso que desconsidera os significados.

A utilização do Direito Constitucional como um legitimador das políticas pública, nos moldes do que foi identificado na primeira etapa de construção do Pecim, reforça uma Teoria da Constituição “entendida na lógica das situações concretas históricas de cada país, integrando em um sistema unitário a realidade históricopolítica e a realidade jurídica” (Bercovici, 2004, p. 22). Nesse sentido, a Constituição não é vista como “entidade normativa independente e autônoma, sem história e temporalidade próprias; não há uma Teoria da Constituição, mas várias teorias da Constituição, adequadas à sua realidade concreta” (Bercovici, 2004, p. 22). Daí extrai-se a complexa (e intrínseca) relação entre Direito e política.

A dualidade entre os elementos da política e da constituição/direito explicam como uma norma constitucional pode ser estrategicamente interpretada. Os valores fundamentais “têm o sentido de abrir um espaço de contingência completamente indeterminado, no interior dos quais os aparatos organizacionais e os seus procedimentos internos podem especificar determinadas formas” (Corsi, 2001, p. 7). Enquanto o Direito é parâmetro, a política é o campo de operacionalidade.

O Direito se limita a estabelecer condições, sem se ater às situações que serão produzidas (Corsi, 2001). Essa intencional flexibilidade transmite ao plano das organizações a tarefa de transformar os comandos normativos em decisões. As políticas públicas são exemplos por natureza do direito transmutado na forma de ações. A seleção de uma política pública é necessariamente a decisão de um gestor por um programa de governo que mobilizará instituições, atores e setores da sociedade. A política busca legitimação na Constituição usando uma leitura específica de seu texto, ao mesmo tempo que precisa do comando normativo constitucional como requisito formal de criação. Portanto, não é o Direito que gera o resultado na realidade, são as demandas da política que, tendo que usá-lo como alicerce, imprimem contextos, leituras e interpretações específicas.

2.2.5.3 Os contornos do Direito à Educação na formulação do Pecim

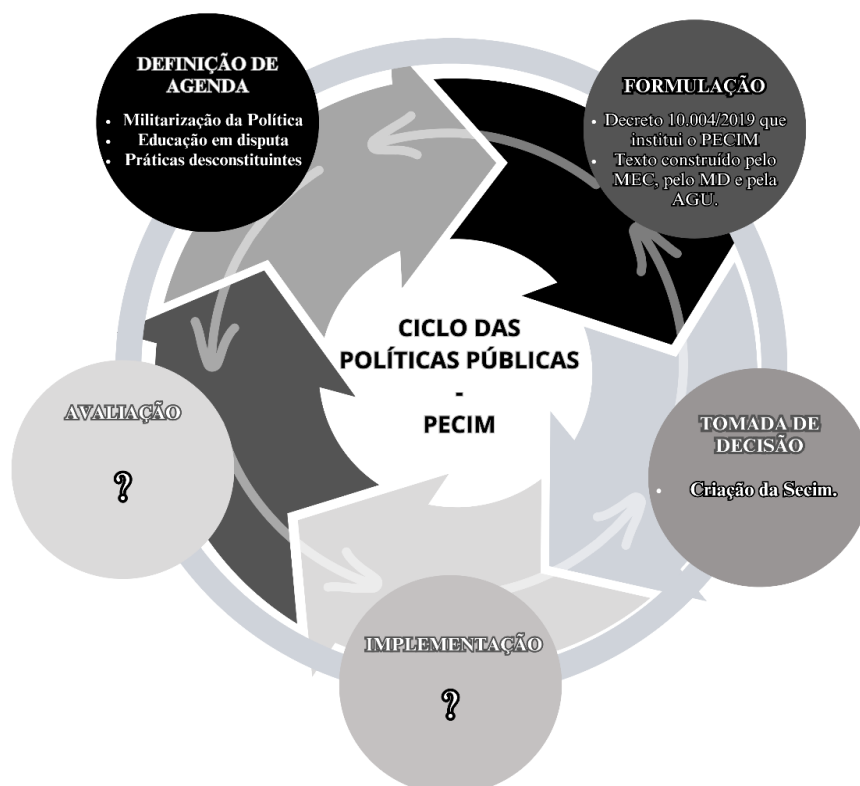
O capítulo 1.3 traçou o Direito à Educação como um incentivador de variadas expressões sociais, culturais e históricas, em um ambiente de liberdade no ensino, pluralismo

de ideias e participação democrática de toda a sociedade civil. O direito elencado como responsabilidade conjunta dos entes federativos debruça-se sob dimensões concretas do ensino (como a liberdade de aprender, ensinar, o pluralismo de ideias e o preparo para o trabalho) e subjetivas da própria função da educação (como o objetivo de garantir o pleno desenvolvimento da pessoa e o preparo para a cidadania). A forma como essas balizas foram omitidas nos documentos de formulação, uma típica etapa administrativa de uma política pública, faz com que a política tenha um caráter desestruturante: enfraquece por dentro, sem nenhum tipo de alteração constitucional, apenas criando uma política pública que potencialmente pode ir de encontro ao significado da norma constitucional.

Como não ficou descrito qual a interpretação do conceito de educação aplicada, a possibilidade de questionamentos, análise ou entendimento sobre o modelo é mitigada. Os documentos iniciais não esclarecem sobre o que se trata as escolas. Quantas seriam, o que os militares fariam, qual seria a estrutura hierárquica dentro das escolas, qual o diferencial desse modelo para as demais, são perguntas não respondidas no decreto de criação do programa e ficaram para serem respondidas na próxima etapa da política pública, a implementação. Assim, a norma instituidora foi propositalmente genérica (mesmo após passar pelas instâncias jurídicas de análise) e não detalhou competências, responsabilidades e as interações entre os atores estratégicos da política (MEC e MD).

Ao mesmo tempo, a dinâmica entre os atores estatais envolvidos na formulação do Pecim já revela uma complexidade em termos de responsabilidades e papéis dos criadores do programa. O MEC se posiciona como o principal formulador da política, enquanto o MD é retratado mais como um colaborador. No entanto, o papel dos militares é apontado como central ao projeto, especialmente considerando que um dos objetivos declarados do Pecim é a implementação do modelo de ensino das escolas militares, reconhecido por sua "excelência". Essa dualidade gera um paradoxo: se as escolas militares são integralmente geridas e administradas pelas forças armadas e se o Pecim visa emular esse modelo de ensino, surge a questão de como o MEC poderá ser o executor primário desse modelo. O objetivo de replicar um sistema de ensino militar em um contexto onde os militares atuariam meramente como auxiliares parece contraditório. Assim, a formulação da política pode ser resumida em:

Figura 5 - Formulação do PECIM



Fonte: Elaboração própria.

As próximas etapas do ciclo das políticas públicas envolvem a implementação e a avaliação. Nesse momento, a política deixa de ser um projeto expectável e passa a ser programa operacionalizado a partir de ações estatais. Inclusive, sendo passível dos seus resultados serem avaliados em relação aos objetivos/metast. É o momento para as omissões identificadas na formulação (como as atribuições de cada um dos envolvidos nas escolas, especialmente os militares) serem supridas. O próximo capítulo trará como se deu a implementação do Pecim e perspectivas de avaliação, mesmo em uma política pública incipiente.

3 IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA: o que são escolas cívico-militares e quais resultados iniciais foram trazidos pela política pública?

As etapas finais do ciclo de políticas públicas, focadas na implementação e na avaliação dos programas governamentais, constituem o núcleo do último capítulo desta dissertação. Inicialmente, será realizada uma análise detalhada da implementação do Pecim, explorando os termos de cooperação entre os entes federativos, o Manual das Escolas Cívico-Militares e as Diretrizes da política. Posteriormente, haverá uma rápida abordagem do Pecim em relação às possibilidades avaliativas, reconhecendo os desafios inerentes à avaliação de um programa que durou apenas três anos de existência. Para tanto, será utilizado os relatórios de gestão e avaliação dos anos de 2020 e 2021, além das percepções e experiências da sociedade civil manifestadas em veículos jornalísticos, proporcionando uma visão preliminar sobre os resultados da política e a dinâmica entre os atores envolvidos nas escolas.

3.1 A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA: como executar o ensino cívico-militar?

A implementação da política pública é uma das fases corriqueiramente negligenciadas pelos atores estatais, e está diretamente ligada ao fracasso do projeto (*Wu et al*, 2014). Nessa etapa, a política passa a ser efetivamente executada na sociedade, deixando de ser uma mera expectativa para se tornar ações concretas na realidade, o que mobiliza atores diversos e orçamento público. A sua complexidade faz com que ela envolva elementos de todas as etapas anteriores do ciclo das políticas públicas (*Wu et al*, 2014), e dependa de uma governança em rede para alcançar o seu início. Um dos componentes moldados nessa equação é o Direito e os seus conceitos, que está presente em todos os documentos oficiais da implementação da política (sejam os processuais, de aprovação dos termos de cooperação, ou os de construção do programa em si, como manuais, cartilhas e outros orientadores).

O ciclo das políticas públicas é interconectado, de modo que nenhuma de suas fases existem isoladamente. Nesse momento da implementação, é essencial que, na etapa de formulação, tenha havido o estabelecimento de "regras claras para o programa e perguntas objetivas a ser respondidas pela avaliação a fim de garantir que os resultados sejam, de fato relevantes para a política. [...] na verdade, esse é um requisito para a realização de uma avaliação bem-sucedida" (*Gertler et al*, 2018). O capítulo passado evidenciou que as Ecim foram delineadas, em seu decreto instituidor, por preceitos genéricos e sem a participação de professores, estudantes e profissionais da educação. Assim, ao chegar no momento de execução da política, foi necessário a edição de normativos extras que definissem como ocorreria a implantação das escolas.

A quantidade de escolas, a metodologia de implementação, a forma de expressar o interesse em adotar o modelo Cívico-Militar, os critérios de seleção, os aspectos avaliativos e de monitoramento, e o suporte técnico, foram todos regulamentados por portarias emitidas pelo MEC no ano anterior ao início do novo ciclo de implementação.⁷¹ Os ciclos de implementação do Pecim, ao longo de três anos, apresentaram variações em termos de escala, mas mantiveram um conjunto geral de requisitos similares. Em 2020, a meta era implementar 54 escolas. O mesmo número de novas escolas estava previsto para 2021. Para 2022, o programa expandiu suas ambições, planejando a implantação de 89 escolas.⁷²

O processo de adesão ao PECIM inicia com uma manifestação de interesse do ente federativo, na figura do governador ou do prefeito. Para 2020, a prioridade foi a manifestação de interesse estadual, objetivando a implantação de duas escolas em cada estado e no Distrito Federal (DF). Caso ainda restasse disponibilidade de implantação (desde que não ultrapasse a cota de 54 escolas), haveria a abertura de prazo para os prefeitos manifestarem interesse. Nos demais anos (2021 e 2022), estados e municípios foram colocados em situação de equidade, não havendo priorização de nenhum ente sob o outro. Após a manifestação de interesse, a escolha dos entes se daria pelo critério de priorização de instalação de escolas em todos os estados da federação. Se ainda houvesse pedidos de adesão remanescentes, dependendo do ano de implementação, o desempate consideraria critérios distintos.

Em 2020, a existência de pelo menos três candidatos Oficiais das Forças Armadas e dois candidatos praças, todos residentes no município, para cada posição a ser exercida na Ecim (considerando entre doze e dezesseis monitores por escolas) era um aspecto eliminatório. Além disso, a quantidade populacional e a localização do município eram ponderadas para a escolha. Em 2021, a eliminação ocorreria em municípios localizados fora do estado em que a vaga foi disponibilizada ou pela menor quantidade de militares no município. Em 2022, o desempate tornou-se mais objetivo e considerou a disponibilidade de recursos financeiros para contratação dos militares ou a própria existência de oficiais aptos a trabalharem nas Ecim.

Após a seleção dos entes federativos e a formalização do termo de cooperação, iniciava-se a escolha das escolas. Neste processo, eram considerados critérios como a existência de alunos em vulnerabilidade social e o desempenho acadêmico inferior à média estadual no IDEB, priorizando escolas com número de matrículas entre 501 e 1.000. Além disso, analisavam a

⁷¹ São elas: Portaria n. 925, de 24 de novembro de 2021, Portaria n. 1071, de 24 de dezembro de 2020, e Portaria n. 2.015 de 20 de novembro de 2019.

⁷² De acordo com relatório de resultados publicado em junho de 2022, a meta de implantação de escolas foi superada. Ao todo, já haviam 216 escolas que tinham aderido ao programa, e a ideia era expandir em 2023 (MEC, 2022).

disponibilidade de vagas no ensino fundamental regular e/ou no ensino médio regular, tendo oferta de turnos matutino e/ou vespertino, excluindo-se o turno noturno. Por fim, um elemento essencial para a implementação do modelo era a aprovação da comunidade escolar através de uma consulta pública.

O procedimento para a consulta pública foi orientado de acordo com uma cartilha do MEC.⁷³ Basicamente, o documento traçava sugestões de como realizar a consulta pública, e apontava que um dos principais objetivos da consulta era esclarecer "que nada será imposto pelo Governo Federal" (MEC; MD, 2019, p. 2). Essa ênfase pode ter colocado em segundo plano o objetivo principal da consulta, que era medir o interesse da comunidade escolar na transformação da escola. Além disso, a necessidade de assegurar a ausência de imposição sugere uma possível resistência prévia da comunidade, o que poderia indicar a existência de desafios na comunicação e compreensão da política. A cartilha determinava que deveria haver uma reunião prévia à votação para explicar como seria o modelo de escola, junto à exposição de documentos do programa. As escolas tinham que incentivar a maior quantidade possível de participantes (pais, alunos, professores e quadro de apoio da escola). Além disso, no dia da consulta, era necessário a presença de um profissional capacitado para sanar dúvidas.

Como as orientações eram abrangentes e davam apenas um panorama generalista, cada ente federativo pôde elaborar seus procedimentos com um grau de liberdade. Na experiência do Paraná, o então governador Ratinho Jr. (PSD) divulgou a lista de votantes aptos a participar da consulta e, um dia depois, iniciou a eleição, conforme relatou Konchinski (2021). Não foi oportunizado, portanto, prazo para discussão ou o cumprimento das outras orientações direcionadas pelo MEC. Somava-se a isso um ambiente de intimidação, já que os professores contrários ao modelo cívico-militar eram obrigados a registrar sua opção publicamente. O Ministério Público (MP) ajuizou uma ação para a suspensão do resultado, mas o processo não foi continuado. O resultado da consulta revelou que, entre as 216 escolas indicadas pelo governo para aderirem ao modelo, 186 optaram pela conversão.

As escolas vencedoras, no entanto, não cumpriam os requisitos para adesão ao modelo de ensino com base em lei editada pelo próprio governador, três meses antes. Konchinski (2021) aponta que, no dia 8 de janeiro, durante o recesso parlamentar, Ratinho Jr. (PSD) enviou um novo projeto de lei à Assembleia Legislativa do Paraná (Alep), alterando a legislação sancionada anteriormente. A nova proposta flexibilizou as exigências para inclusão de escolas

⁷³ Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias_1/consulta-publica-das-escolas-civico-militares-saiba-o-que-e-importante-para-aderir-ao-modelo/Consulta_Publica_IDV_Cartilha_V2.pdf. Acesso em: 2 dez. 2023.

no programa cívico-militar. Os deputados estaduais paranaenses foram convocados a estarem presentes em sessão extraordinária para votar a nova lei. A aprovação ocorreu menos de uma semana depois do dia do seu encaminhamento, passando a referendar a conversão das escolas que, antes, não cumpriam os requisitos propostos.

Superada a fase de consulta pública, a implementação do modelo é formalizada através da pactuação de um Termo de Adesão e de um Plano de ações. O Pecim foi operacionalizado inicialmente a partir de dois modelos distintos: com custeio direto e sem custeio. A diferença principal entre ambas é que o modelo de Disponibilização de Pessoal (sem custeio) ocorre com o Ministério da Defesa, em parceria com o MEC, disponibilizando pessoal das Forças Armadas para as Ecim. Por outro lado, os estados, os municípios e o Distrito Federal custearão o investimento na infraestrutura das escolas selecionadas para adaptação ao modelo de Ecim. No caso do Modelo de Repasse de Recursos, o MEC proporcionará o aporte financeiro, com o intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para as adaptações das escolas ao modelo de Ecim. Nessa segunda opção, caberia aos entes estaduais e municipais disponibilizarem os militares que atuariam na escola.

Posteriormente, surgiu a modalidade autofomentada, regulamentada pela Portaria n. 532, de 14 de julho de 2021. O diferencial dessa é que o MEC não realiza aporte de recursos (seja para pagamento de pessoal ou para assistência financeira para infraestrutura e materiais). Sem qualquer tipo de financiamento federal, as escolas que entrassem estariam sujeitas às regras, às diretrizes e ao monitoramento realizado pelo MEC. No entanto, o art. 10 determinou que as Ecim do modelo poderiam receber recursos provenientes de entidades públicas e privadas, além de emendas parlamentares. O principal aspecto dessa modalidade é que as escolas participariam do esquema de certificação/avaliação das escolas, contribuindo para os índices do Pecim.

Dependendo da modalidade pactuada, havia implicações nas competências dos entes federativos e órgãos envolvidos, além da forma de distribuição, adequação e alocação orçamentária. A aprovação do termo de cooperação e do plano de trabalho para as duas principais formas de cooperação entre os entes tiveram tramitação administrativa no SEI e seus aspectos materiais e jurídicos foram analisados por atores estatais, conforme será abordado a seguir.

3.1.1 O Termo de cooperação I: disponibilidade de pessoal

O processo 023000.007154/2020-80, que tramitou entre 18 de março de 2020 e 28 de julho de 2020, abordou a minuta do acordo de cooperação e o plano de trabalho para a

modalidade de adesão ao Pecim com disponibilização de pessoal. O documento institui os resultados esperados, os objetivos do programa, as competências, as metas e as atividades a serem realizadas. Para o MEC, as obrigações incluíam fornecer o Manual das Ecim, contratar profissionais militares,⁷⁴ apoiar na capacitação desses militares, supervisionar a implantação das escolas e monitorar e avaliar o programa. Por outro lado, as escolas deveriam prover o corpo docente, realizar um diagnóstico prévio, aplicar o manual das Ecim e adaptar o espaço físico para atender ao modelo de escola cívico-militar.

O Plano de Trabalho é o documento central para a implementação do modelo das escolas e se alicerça em uma fundamentação jurídica legitimadora e na premissa de que o ensino militar é de excelência. A sessão de Diagnóstico apontou que “a experiência dos Colégios Militares demonstra o desenvolvimento de um ambiente escolar mais seguro para alunos, professores e funcionários, em que o foco está voltado para a melhoria do desempenho de toda a comunidade escolar” (ID 2113990, p. 85). Os militares são associados a melhorias didático-pedagógicas e ao crescimento pessoal, no contexto das escolas. Um dos critérios também considerados é a vulnerabilidade social, sem especificar em qual perspectiva de vulnerabilidade social seria considerada.

A justificativa do programa elenca o art. 206, VII, da Constituição Federal de 1988 e alguns princípios correlatos. A obrigatoriedade de aplicar um ensino de qualidade, a liberdade de aprender, a gestão democrática e a valorização das experiências extraescolares foram associadas às Ecim. Os objetivos geral e específicos do Pecim repetiram esses princípios sem descrevê-los em ações tangíveis. O plano de ação pautou o objetivo do programa como “ações desenvolvidas na busca de contribuir com a melhoria da qualidade da educação básica, nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, por meio de uma gestão de excelência” (p. 87). Os objetivos específicos são a melhoria da gestão escolar, do ambiente escolar, de práticas pedagógicas, de aprendizado e de desempenho.

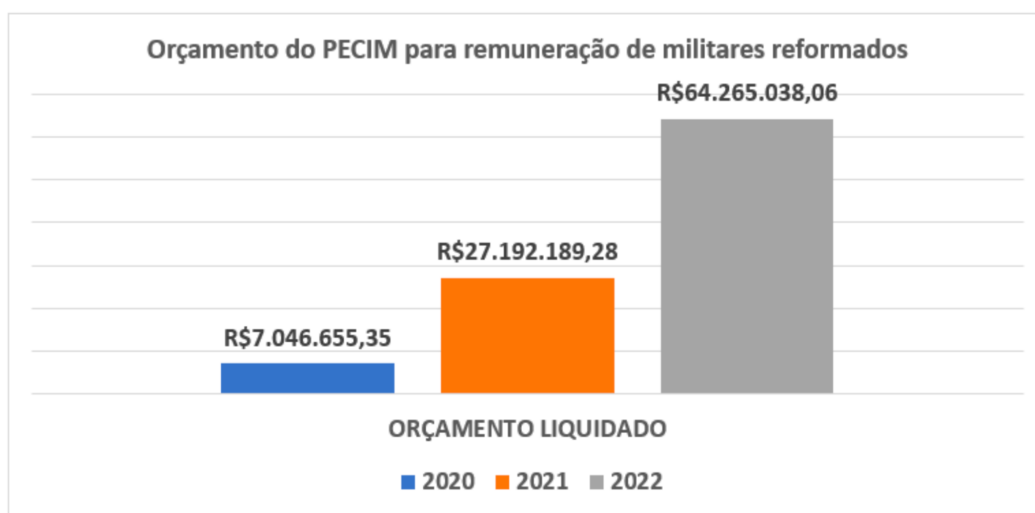
Os resultados esperados com a política são “melhora da gestão escolar”, “melhoria do ambiente escolar”, “melhoria de práticas pedagógicas” etc. Além disso, espera-se levar aos estados, municípios e DF uma educação integral para os alunos, com base na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e na experiência dos Colégios Militares. Como fases da implementação há a de Elaboração do Marco Atual (diagnóstico prévio das escolas), Elaboração do Marco Estratégico e Desejado, Adequação da infraestrutura da Ecim e Monitoramento e avaliação.

⁷⁴ Sendo 01(um) profissional para a tarefa de Gestão Escolar, 01(um) profissional para a tarefa de Gestão Educacional e até 16 (dezesseis) profissionais para a tarefa de monitores.

O plano de ação determina 4 fases de implementação. A primeira é a de elaboração do Marco Atual (um diagnóstico das escolas). Logo após, há a Elaboração do Marco Estratégico Desejado. A terceira etapa se refere às adequações das Ecim, com aplicação do Manual⁷⁵, disponibilização de militares, capacitação de profissionais, adequação da infraestrutura, disponibilização de uniformes e apoio técnico. Por fim, há a fase de monitoramento e avaliação. Os prazos para a concretização são variáveis dependendo do objetivo. O de formação do Marco Atual, por exemplo, tem um prazo de 15 dias; enquanto o de aplicação do Manual das Ecim coincide com a própria duração do acordo.

Nessa modalidade, a posição do MEC é a de realizar dispêndio orçamentário para o pagamento dos militares. A Nota Técnica n. 60/2023 da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação e o Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério da Defesa – SIC-MD,⁷⁶ detalhou os gastos realizados ao longo dos três anos de vigência do programa. A modalidade de adesão com disponibilidade de pessoal resultou em gastos anuais de:

Figura 6 - Orçamento do MEC despendido para remuneração de militares atuantes nas ECIM.



Fonte: MEC, 2023.

O primeiro ano resultou em um gasto ao MEC de R\$7.046.655,35. O segundo ano de implementação das escolas impactou em R\$27.192.189,28. O último ano de vigência gerou um dispêndio orçamentário de R\$64.265.038,06. Em 2022, o programa atendia 0,01% das escolas públicas brasileiras, mas ficou entre as 15 maiores verbas da educação básica (Alfano, 2023).

⁷⁵ Tema da próxima seção, onde será abordado os conceitos de "Marco Atual" e "Marco Desejado"..

⁷⁶ Esse documento foi o parecer que fundamentou a revogação da continuidade do programa. Conforme pedido de acesso à informação n. 60110001931202312. Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=5901745> Acesso em: 6 dez. 2023.

Em 2021, à título de comparação com outros gastos estatais, o valor empenhado com o programa foi maior do que o de obras e se aproximou da rubrica do “Coronavírus (Covid-19)”, de acordo com o Plano Orçamentário do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) (Alfano, 2023).

De forma detalhada, para cada categoria de militar empregado dentro das Ecim, o gasto mensal equivalia a:

Tabela 5 - Remuneração de Oficiais Superiores no Pecim

Tipo de despesa com pessoal	Postos e Graduações – Oficiais Superiores		
	CMG/Coronel	CF/Tenente Coronel	CC/Major
Adicional Pró-Labore	R\$ 7.832,48	R\$ 7.492,50	R\$ 7.185,02
Aux. Alimentação	R\$ 450,00	R\$ 450,00	R\$ 450,00
Auxílio Transporte	---	---	---
Adicional Natalino	R\$ 652,71	R\$ 624,38	R\$ 598,75
Férias	R\$ 217,57	R\$ 208,13	R\$ 199,58
TOTAL	R\$ 9.152,76	R\$ 8.775,00	R\$ 8.433,36

Fonte: MEC, 2023.

Os oficiais - ou seja, aqueles que poderiam ocupar os cargos de Oficial de Gestão Educacional ou Oficial de Gestão Escolar - recebiam entre R\$ 9.152,76 e R\$ 8.422,36, já considerando adicionais e bonificações e sem calcular o valor total do que já era percebido à título de remuneração. Em relação aos militares que ocupariam o corpo de monitores:

Tabela 6 - Remuneração de Oficiais Intermediários e Praças No Pecim

Tipo de despesa com pessoal	Postos e Graduações – Oficiais Intermediários		
	CT/Capitão	1º Tenente	2º Tenente
Adicional Pró-Labore	R\$ 5.015,12	R\$ 4.378,10	R\$ 3.303,09
Aux. Alimentação	R\$ 450,00	R\$ 450,00	R\$ 450,00
Auxílio Transporte	---	---	---
Adicional Natalino	R\$ 417,93	R\$ 364,84	R\$ 275,26
Férias	R\$ 139,31	R\$ 121,61	R\$ 91,75
TOTAL	R\$ 6.022,36	R\$ 5.314,56	R\$ 4.120,10

Tipo de despesa com pessoal	Postos e Graduações – Praças Graduadas			
	SO/Subtenente	1º SGT	2º SGT	3º SGT
Adicional Pró-Labore	R\$ 3.590,36	R\$ 3.191,11	R\$ 2.776,14	R\$ 7.185,02
Aux. Alimentação	R\$ 450,00	R\$ 450,00	R\$ 450,00	R\$ 450,00
Auxílio Transporte	---	---	R\$ 282,00	R\$ 282,00
Adicional Natalino	R\$ 299,20	R\$ 265,93	R\$ 231,35	R\$ 144,39
Férias	R\$ 217,57	R\$ 208,13	R\$ 77,12	R\$ 48,13
TOTAL	R\$ 4.439,29	R\$ 3.995,68	R\$ 3.816,60	R\$ 2.657,24

Fonte: MEC, 2023.

Os cargos mais baixos na hierarquia militar foram remunerados para atuar nas Ecim em uma faixa salarial entre R\$2.657,24 e R\$6.022,36, com os adicionais e bonificações inclusas. O cálculo do adicional baseia-se no art. 18, da Lei 13.954, de 16 de dezembro de 2019. A lei, publicada três meses após a criação do Pecim, definiu que o militar inativo contratado para exercer atividades de natureza civil em órgãos públicos, de modo voluntário e temporário, faz jus a um adicional igual a 3/10 (três décimos) da remuneração, cabendo o pagamento do adicional ao órgão contratante.

Só o valor do adicional pago aos militares de patentes mais altas (sem considerar a remuneração final acumulada com a recebida pelo trabalho na Ecim) já é superior ao salário dos professores da rede de educação básica (Estadão, 2021). Assim, o investimento do MEC nessa primeira modalidade é inteiramente voltado ao pagamento dos militares que desempenharam funções dentro das escolas. Esse foi o modelo adotado pelo maior número de escolas integrantes do programa, totalizando, de acordo com a Nota Técnica n. 60/2023, da Secretaria de Educação Básica do MEC, 120 escolas.

A contratação dos militares ocorria por PTTC, que é uma modalidade de prestação, por tempo certo e determinado, de atividades de natureza militar, conforme art. 1, da Portaria Normativa n. 2, de 10 de janeiro de 2017, do MD. A escolha por essa forma de contratação desconsidera dois elementos. O primeiro é que o art. 3, § 1º, da Portaria n. 469, de 28 de janeiro de 2021, do Ministério da Defesa, determina que o voluntariado para o Pecim ocorrerá em âmbito nacional, de forma contínua e no interesse do Programa. O outro é que a premissa da contratação baseava-se que desempenhar funções em escolas caracterizava-se como atividade militar. A ligação entre essas duas esferas contrastantes não ficou demonstrada na exposição de motivos, no decreto de criação do Programa ou no processo de formação do termo de cooperação.

Os dispositivos constitucionais elencados no processo não são contextualizados com o formato da proposta de militarização do ensino. Então, ao mesmo tempo que são fundamentos normativos que alicerçam a política pública dentro do universo jurídico, não são explicados a congruência com a proposta. O uso das normas relativas ao Direito à Educação serviu apenas como uma estipulação genérica, no qual refletir, apontar ou até mesmo discorrer sobre os sentidos dessa norma atribuídos à Constituição não recebeu uma menção. A falta de associação não impediu a aprovação do documento analisado nas instâncias jurídicas e políticas cabíveis.

A outra modalidade de convênio entre os entes ocorria com o empenho em investimentos do MEC na infraestrutura das escolas, mudando a lógica da distribuição de

competência entre os acordantes. O Termo de Cooperação II regula a relação entre o MEC e os entes incluindo o FNDE como um ator dentro da dinâmica pela operacionalidade do Pecim.

3.1.2 Termo de cooperação II: repasse de recursos

A outra forma de aderir ao Pecim foi construída no Processo 023000.024255/2020-15, que tramitou de 06 de outubro de 2020 até 29 de dezembro de 2020. O modelo classificado como repasse de recursos foi escolhido por 82 (oitenta e duas) escolas, contrastando com as 120 (cento e vinte) que optaram por aderir à modalidade anterior, de acordo com a Nota Técnica 60/2023 da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação e o Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério da Defesa – SIC-MD. O plano de trabalho e o acordo de cooperação trouxeram as responsabilidades, competências, metas e objetivos dessa modalidade.

O objetivo geral do acordo entre os entes era "formalizar os valores, as dimensões atendidas, o número de profissionais militares e as ações que serão desenvolvidas no âmbito das Ecim" (ID 2397242, p. 12). Os resultados esperados traçaram metas como implementar Seções de Supervisão Escolas, reduzir os índices de violência na escola, reformular os currículos de acordo com a BNCC, atingir metas do IdeB para a escola, entre outras. O plano de ação seguiu os mesmos quatro passos descritos na seção anterior. A primeira ação é a elaboração do Marco Atual, que é precedida da construção do Marco Estratégico. A terceira fase é a de adequação das Ecim, com aplicação do Manual, disponibilidade de pessoal militar (dessa vez, a cargo das Secretarias de Educação Estadual ou Municipal), capacitação dos profissionais das Ecim e adequação da infraestrutura. Por fim, haveria o monitoramento e a avaliação.

Nessa modalidade, algumas das responsabilidades do MEC são apoiar tecnicamente a capacitação dos militares, supervisionar a implementação das escolas, disponibilizar o Manual das Ecim, entre outras atribuições. O ente estadual ou municipal é responsável por disponibilizar o corpo docente, elaborar os marcos estratégicos, aplicar o Manual das Ecim e adequar o espaço físico. A principal responsabilidade que a distingue da modalidade anterior é que, nesse caso, o MEC é responsável por repassar recursos para adequação da infraestrutura das escolas, e não para remunerar os militares integrantes do projeto (o que ficaria a cargo do ente). Os repasses seriam feitos a partir de termo de compromisso assinado com o FNDE.

Antes da disponibilização de recursos ocorrer com a assinatura de termo de compromisso entre o ente e o FNDE, a versão inicial de minuta do termo de cooperação e do plano de trabalho trazia uma disposição diferente. O texto criou uma série de obrigações de repasse de recursos e de análise de prestação de contas para o FNDE, mas em um acordo

realizado estritamente entre o MEC e o ente que aderiu ao Pecim. O Despacho n. 03217/2020 da AGU apontou que as cláusulas eram juridicamente inadequadas pois criava uma obrigação, por meio de um acordo, para terceira pessoa (com personalidade jurídica própria) não participante da parceria (ID 537973780, p. 1). O texto final retirou o capítulo que mencionava as obrigações do FNDE, e manteve apenas a previsão do acordo posterior entre o fundo e o ente federativo para disponibilização de recursos para a escola.

Nos quatro anos de vigência do modelo, o FNDE disponibilizou R\$ 98.388.140,27 para investimento nas escolas, de acordo com informações trazidas na Nota Técnica n. 60/2023 da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação e o Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério da Defesa – SIC-MD. No entanto, apenas 0,24% do investimento disponibilizado, ou seja R\$ 245.841,66, foi efetivamente pago.⁷⁷

Tabela 7 - Recursos disponibilizados para a modalidade II do Pecim

Recursos Orçamentários do PECIM – Modelo 2			
	2020	2021	2022
ORÇAMENTO ALOCADO	R\$ 14.999.196,74	R\$ 46.483.638,22	R\$ 36.905.305,31
ORÇAMENTO PAGO	-----	-----	R\$ 245.841,66

Fonte: MEC, 2023.

De acordo com a aludida Nota Técnica, embora não exista indícios concretos do que resultou na baixa execução das verbas disponibilizadas, pesquisas qualitativas iniciais apontam que há lacunas "na definição e estruturação das demandas sinalizadas pelas redes no Plano de Ações Articuladas e que as dificuldades de iniciar e movimentar processos licitatórios de aquisição de bens e serviços podem estar produzindo uma lentidão nessa execução" (MEC, 2023, p. 6). Um outro ponto destacado pelo parecer foi que a descentralização das origens orçamentárias para pagamento da remuneração dos militares criou situações de imprecisão jurídica. Alguns entes mobilizaram recursos vinculados ao orçamento da Segurança Pública, e outros usaram aqueles vinculados à Secretaria de Educação. No caso deste último, se tiver sido alocado de "verbas destinadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, os entes podem estar se movimentando numa arena arriscada em termos jurídicos e orçamentários" (MEC, 2023, p. 7).⁷⁸

⁷⁷ Para mais, visualizar a tabela de todos os empenhos e pagamentos realizados pelo FNDE durante a vigência do Pecim, disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=5863492>. Acesso em: 1 jan. 2023.

⁷⁸ O art. 70, da LDB, traz a regulamentação do que pode ser custeado a partir de verbas para Manutenção e desenvolvimento do Ensino. Uma das disposições refere-se à remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação (art. 70, I). Um eventual uso dessas verbas para pagamento de pessoal militar

As modalidades de adesão ao Pecim, tanto a de disponibilização de pessoal quanto a de repasse de recursos, demonstram similaridades em sua estrutura. O principal aspecto da política passa a ser, além da utilização dos militares, a construção dos Marcos Atual, Desejado e Estratégico e o Plano de Ação. Os processos não apontam qual seria o papel e as responsabilidades dos militares nas escolas, a estrutura dessas instituições, distribuição de competências e outras questões operacionais. Essas respostas foram dadas pelo Manual das Escolas Cívico-Militares e, posteriormente, pelas Diretrizes das Escolas Cívico-Militares, analisadas a seguir.

3.1.3 O Manual das Escolas Cívico-Militares

O documento que apresenta a estruturação completa do Pecim é o Manual das Escolas Cívico-Militares, apresentado e discutido durante a 1ª Capacitação dos Profissionais Participantes do programa, entre 10 a 13 de dezembro de 2019. O tópico 4.6, de sugestões, indica que o Manual recebeu contribuições no dia de sua apresentação que foram incorporadas à versão final. A sua aplicação iniciou-se no ano de 2020, após o envio para as Secretarias de Educação Básica.⁷⁹ O texto discorre sobre toda a hierarquia escolar, funções dos integrantes das escolas, inovações trazidas pelo modelo Cívico-Militar, distribuição de responsabilidades e competências, elaboração dos documentos do programa e outras especificidades.

3.1.3.1 A estrutura das Escolas

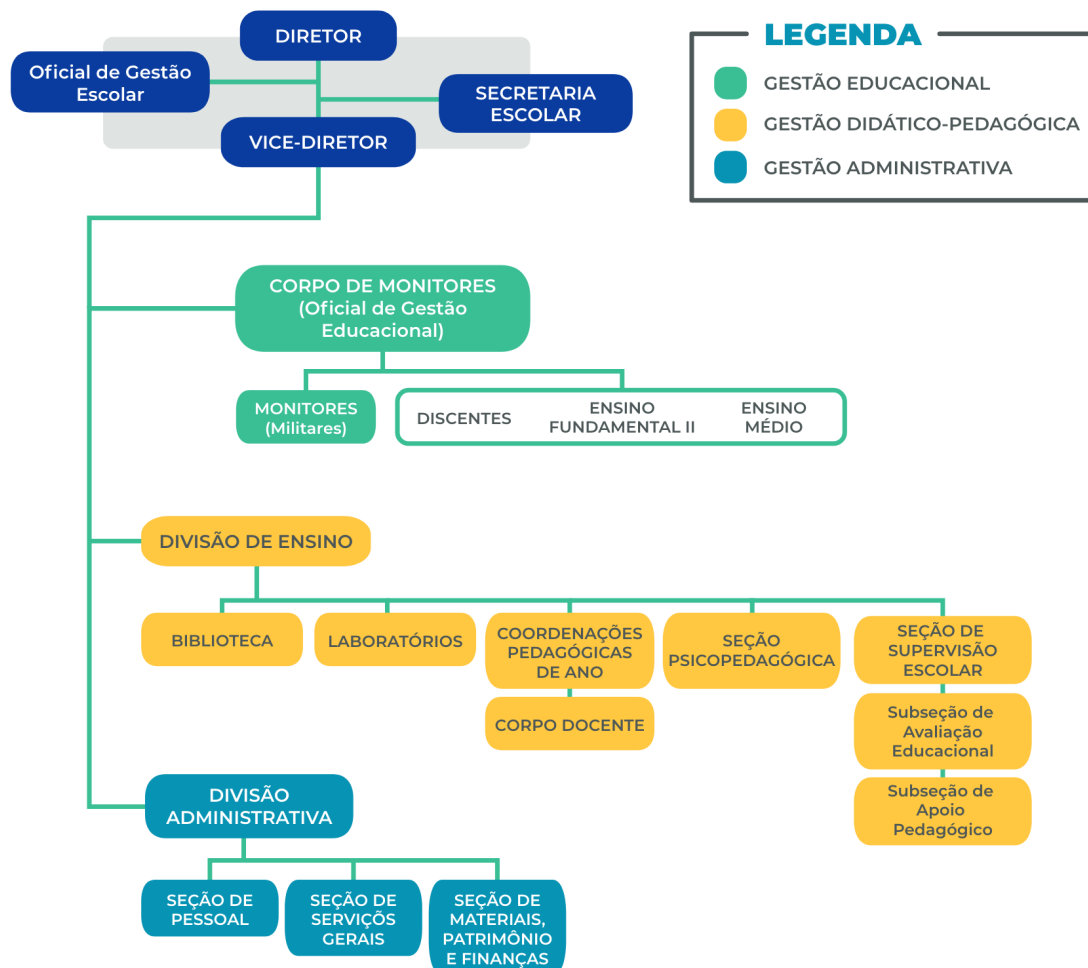
O Manual inicia, no art. 6, apresentando os princípios Ecim, como igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e o respeito às diferenças individuais. A proposta pedagógica da política, que resume o objetivo do programa, é "oferecer ao aluno condições de acesso aos conhecimentos historicamente construídos, considerando a realidade de sua vida, proporcionando uma formação integral para o seu desenvolvimento nos aspectos físico, intelectual, afetivo, ético, moral, social e simbólico" (MEC, 2020, p. 7). A estrutura escolar compreende: I) a Direção Escolar; II) a Secretaria Escolar; III) a Divisão de Ensino; IV) a Divisão Administrativa; e V) o Corpo de Monitores.

O organograma apresenta-se da seguinte forma:

seria uma violação direta à LDB e às próprias disposições do Pecim, como o Decreto 1.004, de 5 de setembro de 2019, que distinguem os militares dos profissionais da educação.

⁷⁹ Conforme informações dispostas em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=2184330>. Acesso em: 3 jan. 2024.

Figura 7 - Organograma das Ecim



Fonte: MEC, 2020.

A direção escolar, órgão superior na hierarquia das escolas, é composta pelo Diretor e o Vice-Diretor, mas conta com o assessoramento do militar Oficial de Gestão Escolar em assuntos educacionais, didático-pedagógicos e administrativos (art. 10, § 1º). O corpo de monitores é composto pelo militar Oficial de Gestão Educacional, pelos monitores e discentes (do Ensino Fundamental II e Ensino Médio), de acordo com o art. 15. A Divisão de Ensino compreende a biblioteca, os laboratórios, as coordenações pedagógicas de ano, a seção psicopedagógica e a seção de supervisão escolar (art. 13). Por fim, a Divisão Administrativa possui a seção de pessoal, a seção de serviços gerais e a seção de materiais, patrimônio e finanças (art. 14).

O Manual estabelece uma série de diferenciações entre os profissionais civis e os militares. Uma das vedações trazidas pelo Manual é a de que não poderá haver trabalho noturno para militares (art. 65), o que não é extensível para os demais profissionais das escolas. Um outro caso é que uma das funções do Diretor Escolar, o gestor máximo, é acompanhar as

atividades da gestão educacional, com a assessoria dos Oficiais de Gestão Escolar e Educacional, que faz parte do Corpo de Monitores, (art. 16, XXVIII). Enquanto o controle de alunos e professores realizado pelo diretor envolve presença, postura, assiduidade e combate às faltas (art. 16, XVI, XXXIV e XXXV), não existe disposição sobre a supervisão do diretor aos militares. Pelo contrário, o texto traz os oficiais como parte do acompanhamento dos professores e dos alunos, além do assessoramento em decisões pedagógicas.

O Oficial de Gestão Escolar é incumbido de: a) assessorar o Diretor na implantação do Pecim; b) participar da capacitação dos profissionais da escola; c) supervisionar as atividades da gestão educacional; d) assessorar o Diretor na gestão administrativa da escola; e e) manter contato com o Ministério da Defesa sobre assuntos relacionados aos militares (art. 18, I, II, III, IV e VIII). Embora o Oficial de Gestão Escolar tenha sido apontado como um assessor, ele possui autonomia e atribuições separadas do Diretor, como a de supervisão de atividades educacionais, a de participar da apuração, da aplicação e do julgamento de recursos de medida educativa e a de comunicação com o Ministério da Defesa sobre assuntos relacionados aos militares (art. 18, III e VIII). .

A divisão de ensino é encarregada das atividades de planejamento, programação, coordenação, execução e avaliação do ensino e da aprendizagem (art. 20, I). Isso inclui, entre outras funções, coordenar as atividades dos setores subordinados (art. 20, II), supervisionar os trabalhos de avaliação educacional (art. 20, III) e propor ao Diretor medidas de eficiência no processo de ensino e aprendizagem, como a realização de seminários, conferências e palestras, por pessoas convidadas, contratadas ou pertencentes aos quadros da Ecim (art. 20, VII). Até em seções que não integra, como a da Divisão de Ensino, existe competências atribuídas aos militares. Ao Oficial de Gestão Educacional, em conjunto com o Chefe da Divisão de Ensino, compete definir estratégias para a formação integral dos discentes (art. 20, XII).

A maior parte dos encargos são inteiramente destinados ao corpo de profissionais civis, especialmente as de tramitações burocráticas/administrativas e a de elaboração de relatórios, documentos e processos. A Divisão Administrativa é a responsável por toda a parte administrativa da escola, como gestão dos recursos humanos, de bens materiais e patrimoniais e do espaço físico (incluindo logística e tecnologia da informação) e gestão orçamentária, financeira e contábil (art. 208). No caso das coordenações pedagógicas, compete, por exemplo, "coordenar, conduzir e avaliar a execução didático-pedagógica das atividades interdisciplinares desenvolvidas no seu ano escolar, previstas no Planejamento Anual de Ensino" (MEC, 2020, p. 23). Por outro lado, o acompanhamento da frequência dos discentes e a proposta de intervenções

para melhorar a assiduidade dos alunos ocorre junto ao Corpo de Monitores e à Seção Psicopedagógica (art. 23, IX).

Os militares são incluídos transversalmente até na própria prática docente. As atribuições presentes no art. 24, para os professores incluem as habituais práticas de planejar, organizar, elaborar e executar o planejamento de ensino sob inteira responsabilidade (I); realizar acompanhamento do desempenho escolar dos alunos, objetivando detectar dificuldades no processo de ensino e aprendizagem, (II); e contribuir para a elaboração do Projeto Político-Pedagógico da escola (III). O modelo cívico-militar acrescenta a obrigatoriedade de "manter permanente diálogo com o Corpo de Monitores, visando à formação integral dos alunos" (MEC, 2020, p. 23), além de "apurar a frequência dos discentes, propondo intervenções necessárias junto ao Corpo de Monitores e à Seção Psicopedagógica para melhorar a assiduidade dos alunos" (MEC, 2020, p. 23). A integração entre os atores civis e militares é constantemente estimulada.

A função do Corpo de Monitores (Capítulo V) é, de acordo com art. 31, a gestão educacional e a atuação "na promoção de atividades que visem à difusão de valores humanos e cívicos que estimulem o desenvolvimento de bons comportamentos e atitudes do aluno e a sua formação integral como cidadão em ambiente escolar externo à sala de aula" (MEC, 2020, p. 28). Mesmo fazendo parte da estrutura escolar, o art. 32, delimita que os monitores, o Oficial de Gestão Educacional e o Oficial de Gestão Escolar (o assessor do Diretor) são vinculados administrativamente ao MD ou às Secretárias de Segurança estaduais ou municipais, dependendo da modalidade do Pecim.

As funções do Corpo de Monitores envolvem, conforme art. 33, assegurar o cumprimento das Normas de Conduta e Atitudes e estimular o espírito cívico, por meio da prática dos valores e do culto aos símbolos nacionais (VII). A referida divisão deve buscar o apoio da Seção Psicopedagógica para a aplicação de medidas educativas⁸⁰ (art. 33, XI) e contribuir para a redução de casos de violência física, verbal ou contra o patrimônio nas escolas (art. 33, XIII). Também é competência do Corpo de Monitores estimular os alunos à apresentação pessoal e ao uso correto dos uniformes, incentivando o sentimento de orgulho de pertencerem a uma Escola Cívico-Militar e de serem os principais divulgadores da sua imagem (art. 33, XIX).

Os monitores devem "contribuir para a formação ética, moral, afetiva, social e simbólica dos alunos, promovendo conversas, relatos de experiências e retirada de dúvidas sobre

⁸⁰ As medidas educativas são aplicadas dentro da escola em um processo análogo a um julgamento. Esse é o tema da seção 3.1.3.3.

diferentes assuntos" (MEC, 2020, p. 31). É ainda nesse setor que há o desenvolvimento nos alunos do "espírito de civismo e patriotismo, estimulando o culto aos símbolos nacionais" (MEC, 2020, p. 32). As capacitações dos monitores devem ocorrer antes do início de cada ano letivo (art. 39). A tarefa de gestão educacional é também atribuída ao Corpo de Monitores em relação "à formação e ao desenvolvimento humano global" (art. 61).⁸¹

A ideia de integração é reafirmada durante todo o Manual das Escolas Cívico-Militares. No Seção IV, denominada "Da Integração do Corpo de Monitores com a Divisão De Ensino", o Corpo de Monitores é descrito como um "forte aliado para as ações pedagógicas e deve atuar fortemente nas dimensões afetiva, social, ética, moral e simbólica, que integram a formação e o desenvolvimento humano global" (MEC, 2020, p. 33). Especificamente em relação aos docentes, as tarefas dos monitores são destacadas como complementares e não concorrentes (Art. 37), de forma que "o diálogo entre eles deve ser permanente, buscando sempre ações conjuntas que possam aprimorar as práticas educativas da escola na formação integral do aluno" (MEC, 2020, p. 33).

O Manual elenca funções e obrigações da rotina escolar, sendo marcado pela participação dos militares em funções pedagógicas e de ensino. A estruturação das escolas é majoritariamente atribuída aos profissionais da educação, como professores, diretores e funcionários. Mas algumas disposições, mesmo pontuais, atribuem grande relevância e posições estratégicas para os militares em cargos que vão além das competências militares (que são o civismo, os valores e as rotinas que serão abordadas a seguir). Isso está presente, por exemplo, nas determinações de permanente diálogo entre monitores e professores em assuntos de formação do aluno, de supervisão das atividades escolares por parte do Oficial de Gestão Escolar e de definição de estratégias junto ao Chefe da Divisão de Ensino para a formação dos discentes. Ao mesmo tempo que eles não possuem nenhum setor que exerce hierarquia para eles dentro das escolas, uma vez que os militares devem se reportar ao MD.

Outros dois pontos-chave que diferencia as Ecim das escolas regulares é a presença das rotinas militares de hasteamento da bandeira e de fomento a valores como civismo, patriotismo, disciplina e espírito de corpo, e a elaboração do marco atual, marco desejado e marco estratégico (que replica o que estava presente nos termos de adesão analisados no capítulo 3.1), e serão expostos nas duas próximas seções.

⁸¹ Essa é uma função do Projeto Valores, que será explicado na seção 3.1.3.2.

3.1.3.2 Da rotina militar aplicável às escolas

As Ecim possuem uma rotina definida de protocolos militares. A Bandeira Nacional deverá ser hasteada diariamente, de acordo com os horários definidos pelas escolas (art. 42). Os alunos devem ser incentivados e instruídos acerca da importância da prática, preferencialmente com um aluno ou um professor realizando o hasteamento (art. 43). Além desse ritual diário, as escolas deverão adotar um protocolo de execução da ordem unida⁸² em situações diversas. A forma de executar a ordem unida é regulamentada de acordo com a Força da qual fazem parte os militares da escola (art. 44).

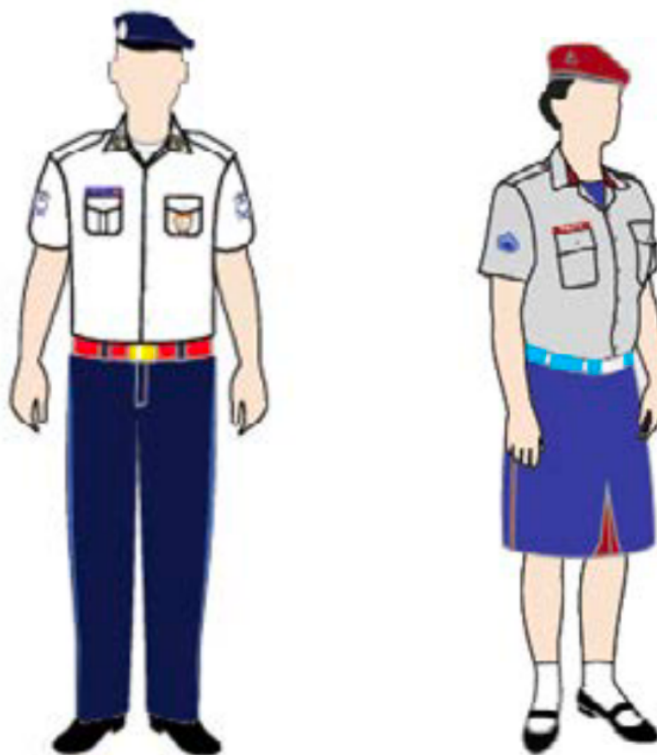
A simbologia da ordem unida é estimular o aluno "à disciplina e ao espírito de corpo, além de desenvolver a coordenação motora, a postura e a resistência" (MEC, 2020, p. 34). Inclusive, esse protocolo pode ser realizado durante o deslocamento das turmas, desde que não cause prejuízos às atividades escolares (art. 49). Uma outra determinação é a de que as canções entoadas na escola despertem o entusiasmo pela escola, pelos heróis nacionais e pela Pátria (art. 50). O Manual veda "canções que usem palavras depreciativas, discriminatórias, que exaltem a violência ou que violem os valores éticos e morais da sociedade" (MEC, 2020, p. 34). Por esse motivo, as canções devem ser submetidas pelo Oficial de Gestão Educacional ao Diretor da escola para aprovação.

As formaturas são um elemento militar relevante na rotina escolar das Ecim. No mínimo uma vez por semana, deve ocorrer uma formatura geral, com canto de uma canção, hasteamento da Bandeira Nacional e desfile dos alunos (art. 53). Outros momentos também são obrigatórios para a realização das formaturas, como, dentro de cada turma, antes do início das aulas do dia letivo, que será conduzida, neste caso, pelo Oficial de Gestão Educacional e pelos monitores (art. 51). Tal formatura objetiva o treinamento da ordem unida, a comunicação de avisos, o desenvolvimento de algum aspecto do Projeto Valores, a verificação de uniforme dos alunos, ou outra necessidade. A finalização do ensino médio e do ensino fundamental (art. 59) e a recepção de novos alunos (art. 58) também ensejam cerimônias de formaturas. Por fim, a formatura geral, realizada para comemorar datas importantes, deveria ser presidida pelo Diretor Escolar acompanhado do Oficial de Gestão Escolar (art. 54). O modelo das Ecim, portanto, impõe uma série de compromissos semanais para os alunos, como o hasteamento da bandeira e as realizações das formaturas.

O uniforme escolar foi apresentado como:

⁸² É uma formação ordenada, organizada e sincronizada de marcha e deslocamento para alcançar padrões coletivos de uniformização e disciplina. Os movimentos podem ser inúmeros, como marcha, parada ou reunião de militares.

Figura 8 - Uniforme Masculino e Femino do Pecim



Fonte: MEC, 2020.

Para os dois gêneros que o Manual considerava (omitindo a existência de expressões não-binárias) era obrigatório boina, camisa de botões, camiseta interna, saia-calça para as mulheres e calça para os homens, cinto, meia e sapato social. Dependendo da situação, também estava definido os uniformes para realização de natação, para climas frios e para a educação física. Além do uniforme completo, o manual estabeleceu normas de apresentação dos alunos. No caso dos alunos do gênero masculino, o cabelo deveria "ser cortado de modo a manter nítidos os contornos junto às orelhas e o pescoço, de forma a facilitar a utilização da cobertura e harmonizar a apresentação pessoal" (MEC, 2020, p. 319). Concomitantemente, deveria ser "bem barbeado, com cabelos e sobrancelhas na tonalidade natural e sem adereços, quando uniformizados" (MEC, 2020, p. 319).

No caso das alunas do gênero feminino, elas poderiam usar o cabelo longo ou curto. O Manual considerava "cabelos curtos aqueles cujo comprimento se mantém acima da gola dos uniformes, podendo ser utilizados soltos com todos os uniformes" (MEC, 2020, p. 320). Nesse

caso, os adereços eram permitidos, mas desde que fossem relógio, pulseiras ou brincos "discretos".

O modelo aplicado às Ecim trazido no Manual é permeado por uniformizações. Desde a forma de se vestir e se apresentar até os protocolos para mudar de uma sala. Para além das marcas do militarismo nas rotinas dos alunos, na própria estrutura das escolas e na distribuição de competência, o conjunto de valores militares também repercutiu pedagogicamente nas escolas, conforme será abordado a seguir.

3.1.3.3 Projeto Político-Pedagógico, Plano de Ação e o Projeto de Valores

O projeto Político-Pedagógico das Ecim é um documento de planejamento futuro que define as escolhas educacionais a partir de um posicionamento quanto à leitura da realidade (MEC, 2020). O Pecim estabelece um modelo com três fases impostas, no momento de assinatura do termo de cooperação, como condição para a adesão das escolas ao programa (abordado nas seções 3.1.1 e 3.1.2 do trabalho). A intenção é implementar os objetivos estratégicos de Melhorar a Gestão Escolar, Melhorar o Ambiente Escolar, Melhorar as Práticas Pedagógicas da escola e Melhorar o Aprendizado e o Desempenho Escolar dos alunos. O programa parte do pressuposto de que as Ecim são unidades de ensino inseridas em locais diferentes, com histórias e contextos distintos, porém submetidas a objetivos semelhantes, o que faz com que cada escola tenha que elaborar seus documentos.

A primeira fase é a elaboração do Marco Atual. O objetivo é "identificar, explicitar e analisar a situação atual da escola, os seus problemas, as necessidades e as potencialidades presentes em sua realidade escolar, comparativamente ao conjunto de ideais apresentados no Marco Desejado" (MEC, 2020, p. 90). As dimensões da escola que devem ser analisadas e incorporadas ao Marco Atual são o ambiente educativo, o ambiente físico escolar, as práticas pedagógicas e de avaliação e as habilidades básicas em português e matemática. Outros elementos que devem ser incluídos são a formação e as condições de trabalho dos profissionais, a gestão escolar democrática, o acesso, a permanência e a aprendizagem dos alunos na escola.

Após a entrega do Marco Atual à Secim, inicia a elaboração do Marco Desejado. Tal documento expressa os fundamentos teórico-metodológicos para as Ecim, de acordo com o que "a Secim entende como sendo seu ideal de aluno, escola, sociedade, prática educativa, recursos diversos (humanos, materiais e simbólicos), entre outros" (MEC, 2020, p. 90). O Manual traz um anexo à parte para discorrer sobre fundamentação, base legal, valores e outras orientações gerais (inclusive sobre docentes, ambiente educacional, gestão democrática e outros aspectos relacionados às escolas). Esse tópicos são tratados de maneira rápida e abrangente possuindo

apenas alguns parágrafos, citações de normativos e pouca (ou nenhuma) especificação sobre como as informações trazidas se relacionam ao modelo de ensino Cívico-militar proposto. Os valores apontados como orientadores das Ecim são:

Tabela 8 - Valores do Pecim

VALOR	SIGNIFICADO
Civismo	Colocamos o bem da comunidade escolar e da sociedade em geral acima dos interesses individuais.
Dedicação	Acreditamos que, tanto no trabalho quanto nos estudos, precisamos empenhar o melhor dos nossos esforços.
Excelência	Buscamos o mais alto nível de qualidade em tudo o que fazemos.
Honestidade	Pautamos as nossas relações pela verdade, integridade moral e correção de atitudes.
Respeito	Procuramos tratar os outros com deferência e atenção a sua dignidade e a seus direitos, bem como respeitar as instituições, as autoridades e as normas estabelecidas.

Fonte: MEC, 2020.

Por fim, o Marco Estratégico "apresenta as propostas, as linhas de ação, os enfrentamentos e a organização da escola para avançar do Marco Atual para o ideal proposto pelo Marco Desejado" (MEC, 2020, p. 90). O Manual orienta o estabelecimento de metas, a qual objetivo estratégico ela se alinha, qual o indicador, qual o responsável pelo cumprimento da meta e qual o prazo de execução. Cada um das dimensões analisadas no Marco Atual, na verdade, se referem a objetivos estratégicos presentes no Marco Desejado. Por isso, montar o Marco estratégico é alinhar a situação atual com o que é desejável a partir de metas concretas para o futuro. Cada objetivo estratégico é detalhado em iniciativas estratégicas que especificam como alcançá-lo através de ações.

São quatro objetivos estratégicos: a) melhorar a Gestão Escolar; b) melhorar o Ambiente Escolar; c) melhorar as Práticas Pedagógicas da escola; e d) melhorar o Aprendizado e o Desempenho Escolar dos alunos. Cada um desses objetivos estratégicos possui iniciativas estratégicas que são descritas no texto, totalizando, ao fim, 18 ações que devem ser incorporadas pelas escolas. Como exemplo no caso da Melhoria no Aprendizado e no Desempenho Escolar dos Alunos, uma das iniciativas estratégicas era “aumentar a assiduidade e pontualidade da equipe escolar” (MEC, 2020, p. 147):

No contexto do Pecim, as escolas são responsáveis por desenvolver um Plano de Ação, que deve incluir metas específicas e estratégias para alcançá-las. Este plano abrange a designação de responsáveis, cronogramas, expectativas de resultados e outras informações vitais. Embora as escolas tenham autonomia na elaboração de seus planos, eles devem estar alinhados com as 18 iniciativas estratégicas previstas. O Manual oferece orientações concisas para a execução dessas iniciativas. Por exemplo, a sexta iniciativa estratégica 6, desdobramento do objetivo estratégico 2 (melhoria do ambiente escolar), sugere a realização de pesquisas anuais para avaliar o nível de satisfação de alunos, profissionais e responsáveis com a escola.

Tabela 9 - Iniciativas estratégicas e Objetivos do Pecim

OBJETIVOS	INICIATIVAS ESTRATÉGIAS	
1 - Melhorar a Gestão Escolar	1	Potencializar o trabalho do supervisor escolar (coordenador pedagógico), envidando esforços para que ele receba apoio de um Psicopedagogo.
	2	Constituir, normatizar, capacitar os conselheiros e zelar pelo funcionamento regular do Conselho Escolar.
	3	Possuir quantidade suficiente de professores, gestores e funcionários.
2 - Melhorar o Ambiente Escolar	4	Reduzir os índices de violência na escola.
	5	Aumentar o nível de satisfação dos alunos, profissionais e responsáveis com a escola.
	6	Aumentar o percentual de alunos, profissionais e responsáveis que se sentem respeitados na escola.
	7	Possuir as dependências/instalações listadas no Marco Desejado.
3 - Melhorar as Práticas Pedagógicas	8	Reformular os currículos de acordo com a BNCC.
	9	Atingir as metas do Ideb para a escola.

	10	Possuir todos os profissionais com formação necessária ao exercício da sua função.
	11	Aumentar a qualificação de professores, gestores e funcionários.
4 - Melhorar o Aprendizado e o Desempenho Escolar dos Alunos	12	Definir e respeitar o efetivo máximo de alunos em todas as salas de aula da escola.
	13	Garantir o acesso, a permanência, a participação e a aprendizagem dos alunos da Educação Especial.
	14	Melhorar o aprendizado dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática.
	15	Aumentar a assiduidade e a pontualidade da equipe escolar.
	16	Aumentar os índices de aprovação da escola.
	17	Diminuir o índice de faltas e reduzir as taxas de abandono e evasão escolar.
	18	Elevar as médias da escola no Enem.

Fonte: MEC, 2021.

Nenhuma das iniciativas ou dos índices incluía algo diretamente executado pelos militares. Assim, os formuladores não visualizaram uma posição dentro do plano de ações da escola para alcançar os objetivos educacionais do Pecim. No entanto, em dois momentos de instruções sobre os Marcos, o Manual repetiu o padrão de incluir os militares em posições estratégicas. A primeira é a da sugestão de que o Oficial de Gestão Escolar seja o responsável por monitorar todo o Plano de Ação e mantê-lo atualizado. A outra é a iniciativa estratégica 16, que coloca o Oficial de Gestão Escolar como o responsável pelo controle da assiduidade e pontualidade dos gestores (portanto, civis) e monitores.

O Projeto Valores é outro mecanismo de planejamento adotado pelas escolas. A política é apontada como uma resposta da sociedade às "constantes mudanças na sociedade, é possível perceber, também, mudanças no ambiente escolar e o aparecimento ou agravamento de diversas situações como bullying, uso de drogas, racismo, agressões físicas e verbais, vandalismo, entre outras" (MEC, 2020, p. 169). A forma de contribuir para a redução dos problemas identificados é o "resgate dos valores primordiais para a formação humana e o desenvolvimento integral do aluno (MEC, 2020, p. 169).

Os valores já são um conceito utilizado pela LDB. O art. 32, II, traz que um dos objetivos do ensino fundamental é compreender o ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade. O Pecim incorpora essa

disposição para atribuir os valores mencionados ao que é próprio do militarismo. O Manual estabelecia que a Seção Psicopedagógica das escolas, com a participação dos Monitores, dos professores e dos agentes de ensino, estabeleceria um plano de ensino anual para a execução do Projeto Valores, prevendo atividades e a sua periodicidade (mês, bimestre ou trimestre). Além disso, deveria haver uma hora-aula semanal (ou mais, a critério das escolas) conduzida pelos orientadores educacionais e/ ou pelos monitores de cada turma para o Projeto Valores. Os temas contemporâneos e transversais sugeridos para a definição dos valores trabalhados no Projeto perpassam meio ambiente, saúde, economia, cidadania e civismo, multiculturalismo e Ciência e Tecnologia.

A superficialidade com que as orientações do Manual tratam a elaboração dos documentos que serão norteadores das escolas ao longo do ano letivo faz com que seja difícil detectar a identidade do projeto. Um dos motivos que justificaram o programa, presentes na exposição de motivos da política pública, foi a excelência do ensino militar, mas nenhuma das iniciativas estratégicas demonstram como os militares trarão para as Ecim essa suposta excelência. Soma-se a isso que os marcos e metas sugeridas também não trazem orientações para escolas de como operacionalizar horários, disciplinas e a alegada excelência do ensino militar. As orientações são abrangentes e desresponsabilizam, ao descentralizar completamente, o Governo Federal de ser um suporte para a implementação das escolas.

3.1.3.4 Normas de Conduta e Atitudes e a aplicação de medidas educativas

Dentro das Ecim existe um modelo de julgamento de condutas consideradas inadequadas e de incentivo aos comportamentos meritórios.⁸³ O comportamento de todos os alunos é classificado por grau numérico, de acordo com o seguinte critério:

Figura 9 - Grau de comportamento dos alunos das Ecim

a) Grau 10.....	EXCEPCIONAL
b) Grau 9 a 9,99.....	ÓTIMO
c) Grau 6 a 8,99.....	BOM
d) Grau 5 a 5,99.....	REGULAR
e) Grau 3 a 4,99.....	INSUFICIENTE
f) Grau 0 a 2,99.....	MAU

Fonte: MEC, 2020.

⁸³ O modelo de punições e faltas adotado pelo Pecim não foi uma criação do projeto. A Escola Militar de Goiás descreve em seu regimento uma sistemática similar em vários aspectos. Para mais, ver: <https://www.portalcepmg.com.br/wp-content/uploads/2018/05/document.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2024.

Assim que o aluno entra na escola, ele recebe o grau 8 (bom). Dependendo do comportamento no decorrer do ano letivo, o aluno pode receber medidas educativas, sendo a repressão (-0,30 pontos), atividade de orientação educacional (-0,50) e suspensão (-0,80 por dia). No caso do comportamento ser positivo, poderá fazer jus a um elogio coletivo (+0,10) ou um elogio individual (+0,30). Igualmente, se for aprovado ao fim do ano escolar (+ 0,50) ou até mesmo após recuperação final (+0,20), receberá o aumento de pontuação. A Secretaria Escolar é a responsável por atualizar o grau de comportamento dos alunos.

Os elogios são recompensas pelo bom comportamento do aluno. Essas bonificações podem vir perante a turma, em formaturas, no histórico do aluno e, ainda, na forma de prêmios. Os competentes para conceder elogios são o Diretor Escolar, o Oficial de Gestão Escolar, o Oficial de Gestão Educacional, os Coordenadores Pedagógicos e os Professores. No caso de um comportamento considerado inadequado, há um processo de apuração de faltas comportamentais e atitudinais que ensejam a aplicação de medidas punitivas.

As faltas comportamentais e atitudinais são presentes no Apêndice I do Manual⁸⁴ e as ações descritas como ato infracional pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) e legislação correlata. A lista com a relação de faltas descreve 30 ações. Algumas são abrangentes, como as de faltar à verdade (1), utilizar-se do anonimato (2), causar danos físicos e materiais de qualquer natureza (3) e não ter cuidado com o asseio próprio ou coletivo e a apresentação individual (16). Outros, mantinham o padrão de generalidade, mas carregavam um tom mais subjetivo (que não era especificado), como ser falta "ter em seu poder, introduzir, ler ou distribuir, dentro da escola, cartazes, jornais ou publicações que atentem contra a moral" (MEC, 2020, p. 297). Os conceitos complexos e multidimensionais, como "moral", "verdade", "asseio", não são desenvolvidos. Além disso, não há especificações sobre contextos, práticas concretas ou outras formas de identificar o cometimento de determinado comportamento.

Antes de realizar o julgamento da falta comportamental, algumas questões deveriam ser ponderadas. A primeira é analisar "a pessoa do aluno que cometeu a falta" (MEC, 2020, p. 281), como se dependendo do aluno a punição pudesse ser diferente. As demais eram a causa, a natureza dos fatos ou dos atos que a envolveram, as possíveis consequências e as informações transmitidas pelo responsável do aluno. Havia causas de justificação da falta comportamental, o que impediria a aplicação da medida educativa, como a prática de ação meritória, a legítima defesa, ou motivo de força maior (plenamente comprovado) e/ou por ignorância. Concomitante

⁸⁴ E as "não especificadas no Apêndice "I" acima citado, que afetem a honra pessoal, os preceitos de ética e outras prescrições estabelecidas no Manual das Escolas Cívico-Militares ou que violem normas emanadas" (MEC, 2020, p. 280).

a análise de alguma causa de justificação, as normas de conduta e de atitude possuíam atenuantes⁸⁵ e agravantes⁸⁶ que poderiam impactar na aplicação das medidas educativas.

Após todo esse processo preliminar, caso não se enquadrasse nas hipóteses de justificação, a medida seria classificada em leve, média, grave ou gravíssima. Caberia à autoridade julgadora definir a categoria do comportamento, com exceção das faltas gravíssimas. Nesse caso, seriam automaticamente configuradas como gravíssimas as faltas que: a) afetem, gravemente, a honra das pessoas, a segurança e a paz da unidade escolar; b) tornem o comportamento do aluno incompatível com ambiente escolar; c) se refiram a portar ou distribuir drogas ilícitas, ou delas fizer uso; d) identifiquem destruição, deliberada, com requintes de vandalismo, instalações, equipamentos e/ou material pertencente à escola ou a terceiros; e e) são descritas como ato infracional ou infrações penais e os que configuram crime ou contravenção para os alunos com maioridade civil.

Para as demais, o critério de enquadramento era inteiramente subjetivo. As punições para os comportamentos são: a) Advertência (para os casos leves); b) Repreensão (para faltas médias, ou um aluno que comete faltas leves reiteradamente); c) Atividade de Orientação Educacional; d) Suspensão (faltas de natureza média a grave ou reiteração de qualquer uma); e e) Transferência compulsória (no caso de cometimento de falta gravíssima ou de chegar no grau "mau" de comportamento).

As competências para aplicação das sanções dependem do tipo de repressão. No caso de advertência de até 01 dia de Atividade de Orientação Educacional, seria do Oficial de Gestão Educacional. Se a punição fosse advertência de até 02 (dois) dias de Atividade de Orientação Educacional, Oficial de Gestão Escolar era o encarregado. Nos casos de advertência até suspensão, o Diretor Escolar poderia aplicar. Na hipótese de transferência compulsória, apenas a Secretaria de Educação deliberaria.

Há disposições, ainda, de oitivas de alunos, registros em histórico escolares, local de execução das punições (sempre a escola), forma de recursos, regras de aplicação no caso de uma ou mais faltas, entre outras especificidades. Um outro instituto trazido é o da Retirada Preventiva, conceituada como afastamento cautelar imediato do aluno da sala de aula e utilizada

⁸⁵ Sendo elas "a) ser aluno matriculado há menos de 03 (três) meses; b) estar no comportamento "ótimo" ou "excepcional"; c) ser a primeira falta; d) ter sido cometida a falta para evitar mal maior; e) ter sido cometida a falta em defesa própria de seus direitos ou de outrem, não se configurando causa de justificação; e f) reparar, voluntariamente, o dano causado ou adotar as medidas necessárias para minimizá-lo." (MEC, 2020 p. 282).

⁸⁶ O Manual especifica: "a) estar no comportamento "regular", "insuficiente" ou "mau"; b) reincidir no mesmo tipo de falta; c) praticar, simultaneamente ou em conexão, 02 (duas) ou mais faltas disciplinares; d) praticar a falta em grupo de 02 (dois) ou mais alunos; e) cometer a falta contra professor ou funcionário da escola; e f) ter cometido a falta em sala de aula, na formatura ou representando a escola." (MEC, 2020, p. 282).

para preservação do ambiente escolar seguro. Quando a ocorrência exigir uma intervenção, o monitor deverá ser informado para retirar "de qualquer atividade escolar, o aluno que praticar conduta que ofereça risco, afronta à moral ou descaso no cumprimento das Normas de Conduta ao gerar repercussão negativa, constrangimento aos alunos, aos servidores ou à manutenção da ordem interna" (MEC, 2020, p. 287).

O modelo cívico-militar implementa um sistema de punições para lidar com questões comportamentais de alunos do ensino fundamental II e médio, detalhado no Manual de Normas e Condutas. Este manual estabelece infrações, punições, causas excludentes e procedimentos específicos, assemelhando-se ao Código Penal Brasileiro. Contudo, a redação do manual apresenta conceitos subjetivos e não definidos, como "moral" e "verdade", potencializando riscos de arbitrariedades. Além disso, a abordagem de "olhar a pessoa do aluno" antes de aplicar punições pode violar a impessoalidade, ampliando o risco de aplicação arbitrária de medidas educativas. A coexistência de um modelo disciplinar em uma política pública educacional gera questionamentos sobre a eficácia e adequação das punições como ferramenta educativa. As Diretrizes das Ecim, publicadas em 2021, atualizaram alguns aspectos da política.

3.1.4 Diretrizes das Escolas Cívico-Militares

As Diretrizes das Escolas Cívico-Militares foi o documento que surgiu da necessidade sentida pela Secim de atualizar algumas normas do Manual, após a colheita de impressões das secretarias de educação. Em 2021, as Diretrizes trouxeram uma visão mais prática e operacional das disposições trazidas no Manual, ao mesmo tempo que flexibilizaram algumas regras e revogaram disposições inicialmente previstas para as escolas no Manual. À título de ilustração, o Manual das Ecim possuía 324 páginas, enquanto as Diretrizes eram um documento com 190 páginas. Os objetivos estratégicos de melhoria na gestão escolar, do ambiente escolar, das práticas pedagógicas e do aprendizado e desempenho escolar dos alunos, e as iniciativas estratégicas mantiveram-se os mesmos (com exceção de uma iniciativa que foi retirada).

A primeira mudança considerável foi a revogação do procedimento de apuração de faltas comportamentais e atitudinais⁸⁷ que passou a ser inteiramente regulamentado, listado e definido por cada uma das Ecim, de acordo com as orientações de suas respectivas Secretarias Municipais ou Estaduais. Com o novo procedimento, passou a ser responsabilidade das secretarias definir, inclusive, as medidas educativas aplicáveis às faltas. A sugestão de recompensas (por meio dos elogios e dos prêmios) se manteve, mas também com o

⁸⁷ A iniciativa estratégica revogada foi a de "Aumentar a média de comportamento dos alunos ao final de cada ano letivo".

procedimento a ser definido para cada realidade local escolar. As especificações de apresentação pessoal (estilo do corte de cabelo, acessórios e outras) também foram retiradas.

O Manual trazia 24 atribuições para o Oficial de Gestão Educacional (o supervisor dos monitores). As diretrizes enxugaram o rol de competências para o Oficial dispor apenas de 11 atribuições. Ao mesmo tempo, apontaram o papel essencial desse Oficial na Gestão Educacional, na promoção de atividades, na contribuição com a organização da rotina da escola (em conjunto com o Corpo Docente), e na promoção de um "clima de camaradagem" (art. 23). As competências que se mantiveram, também receberam alterações textuais em relação a quem o Oficial iria se reportar:

Tabela 10 - Mudança de Competência do Oficial de Gestão Educacional

COMO ERA (MANUAL DAS ECIM)	COMO FICOU (DIRETRIZES DAS ECIM)
Art. 34, I - Assistir o Diretor no planejamento, na programação, no controle e na avaliação das atividades educacionais no âmbito do Corpo de Monitores em coordenação com a Divisão de Ensino;	Art. 23, I - Assistir o Oficial de Gestão Escolar no planejamento, na execução, no controle e na avaliação das atividades educacionais, no âmbito do Corpo de Monitores, em coordenação com a Gestão Pedagógica;
Art. 34, V – Acompanhar e avaliar o desempenho dos monitores, antecipando-se a eventuais distorções na aplicação das orientações da Direção Escolar ou desrespeito às legislações e às normas;	Art. 23, IV - Acompanhar e avaliar o desempenho dos monitores, antecipando-se a eventuais distorções na aplicação das orientações do Oficial de Gestão Escolar ou desrespeito às legislações e às normas;
Art. 34, XVIII – manter a direção escolar informada sobre as atividades da gestão educacional, em particular, sobre a situação disciplinar dos alunos.	Art. 23, X - Manter o Oficial de Gestão Escolar informado sobre as atividades da gestão educacional, em particular, sobre a situação organizacional no que tange a rotina dos alunos.

Fonte: Elaboração própria.

Deixou de estar nas diretrizes outros dispositivos que determinavam comunicação entre Oficial de Gestão Educacional e o Diretor. O Art. 34, XVIII do Oficial "manter a direção escolar informada sobre as atividades da gestão educacional, em particular, sobre a situação disciplinar dos alunos". Se, inicialmente, estava institucionalizado o contato entre o Oficial de Gestão Educacional e o Diretor, com as Diretrizes, essa comunicação passou a ser inoperante. O Oficial de Gestão Escolar, assessor do Diretor, passou a ter papel-chave nesse canal de comunicação entre a alta direção escolar e Corpo de Militares (Oficial de Gestão Educacional e os Monitores). As demais competências revogadas se referiam a tarefas como a do antigo art. 34, XIII, que determinava como competência do Oficial de Gestão Educacional "liderar os monitores pelo exemplo e orientá-los a se portarem, sempre, como referências positivas a serem seguidas pelos alunos e pelos demais profissionais da escola".

Um outro aspecto retirado da versão atualizada de regulamentação das escolas foi o encargo do Oficial de Gestão Educacional dirigir os Monitores. Inicialmente, havia a

determinação para o Oficial realizar reuniões regulares com os monitores para padronizar procedimentos (art. 34, XIX), distribuir os monitores nos turnos escolares (Art. 34, XX) e contribuir com a formação inicial e continuada dos monitores (Art. 34, XXI). Todas essas disposições foram retiradas das diretrizes. A iniciativa estratégica 16, que recomendava que o Oficial de Gestão Escolar seria o responsável pela assiduidade dos gestores foi alterada, passando a dispor expressamente que essa é uma tarefa da Direção Escolar.

Quem também teve uma diminuição foi os princípios da ética militar dispostos no capítulo sobre Ambiente Educacional. No Manual, havia 16 dispositivos apontados como preceitos da ética militar. Alguns exemplos são cumprir as leis, os regulamentos, as instruções e as ordens das autoridades competentes; empregar todas as energias em benefício do serviço; praticar a camaradagem e desenvolver o espírito de cooperação; cumprir seus deveres de cidadão; e acatar as autoridades civis. Todas essas disposições foram excluídas das Diretrizes, que passou a contar com 9 preceitos obrigatoriamente observáveis pelos militares que atuassem nas escolas.

A seção XIV, do capítulo sobre Gestão Didático-Pedagógica, é intitulada como "acreditar nos alunos e lutar contra o fatalismo". A orientação para o cumprimento desse princípio é apresentada destacando que as escolas devem proporcionar "ambiente propício e convidativo para a aprendizagem, para que se mantenham confiantes e com a autoestima elevada. Para isso, antes de tudo, é preciso acreditar sempre na possibilidade de mudança e, mesmo diante de todas as dificuldades, resistir ao fatalismo" (MEC, 2021, p. 50). Para os alunos com "dificuldades" (expressão não especificada), sugere-se "provas orais em substituição às escritas, provas em ambiente separados, livros mais simples de leitura, tempo extra, e outras medidas de acordo com a Direção Escolar" (MEC, 2021, p. 63).

Algo que não existia no Manual das Ecim e foi incorporado às Diretrizes é a conceituação de alguns valores considerados essenciais ao projeto. Civismo "representa atitudes e comportamentos dos cidadãos na defesa, no respeito e na dedicação de certos valores de uma sociedade" (MEC, 2021, p. 38). Identidade Nacional é a manutenção das tradições, que, por sua vez, são valores permanentes e transitórios que movem a sociedade "na direção do verdadeiro progresso, do indivíduo e da sociedade (MEC, 2021, p. 39). A forma como esses conceitos se alinha às práticas educacionais não é alinhado nas Diretrizes, que, logo depois, já começa a discorrer sobre obrigаторiedades da infraestrutura escolar de acordo com o PNE.

As seções sobre os três Marcos, atual, desejado e estratégico e o Projeto Valores foram detalhadas, incluindo roteiros, etapas, quadros, tabelas orientadoras, instruções específicas e

sugestão de exemplos. Ao discorrer sobre as sugestões de dificuldades enfrentadas no ambiente escolar, as Diretrizes trouxeram as seguintes ocorrências:

Figura 10 - Tabela com infrações apontadas como comuns nas escolas

Bullying
Agressão física envolvendo alunos
Agressão física envolvendo professores
Agressão física envolvendo servidores
Roubos e furtos
Tentativa de suicídio
Uso/ posse de bebida alcoólica e drogas
Depredação ao patrimônio público
(outros - listar)

Fonte: MEC, 2021.

Esses temas foram apontados sem indicação de estudos prévios, entrevistas com profissionais da educação, alunos ou a comunidade escolar. A construção dos Marcos deveria ser pensada para mitigar a ocorrência dessas infrações.

Uma das novidades das Diretrizes foi a criação do Projeto Momento Cívico. O apêndice traz algumas sugestões de operacionalização do evento, que preferencialmente seria realizado uma vez por mês. O objetivo era "resgatar o amor pelos símbolos nacionais, proporcionar ao aluno uma formação integral baseada em valores; desenvolver o hábito de cantar o hino nacional; melhorar o ambiente escolar e incentivar a participação da comunidade nos eventos cívicos realizados pela escola" (MEC, 2021, p. 189). O projeto deveria ser um momento de reflexão e a ideia era que, ao fim do ano letivo, os alunos pudessem conhecer os três poderes, a importância da Constituição Federal de 1988, o sistema eleitoral e outros elementos nacionais, estaduais ou municipais.

Por fim, a última novidade trazida pelas Diretrizes foi a instituição do sistema de certificação e o detalhamento do modelo de monitoramento do programa. Para este último, o texto apresentou ideias de indicadores que as escolas poderiam aderir. Em relação à certificação, as Diretrizes avançam no tema previsto no decreto instituidor do Pecim (Lei 10.004, de 05 de setembro de 2019). Houve o estabelecimento dos níveis almejados (básico, intermediário e avançado) para cada escola e a indicação de que normativo próprio detalharia a metodologia e os objetivos do processo. A intenção da certificação era mensurar a aplicação efetiva da gestão do Pecim, identificando as escolas com base no grau de avanço na aplicação e nos resultados obtidos, além da melhoria dos processos internos (MEC, 2021).

As Diretrizes trouxeram atualizações, mudaram a dinâmica de reporte entre Oficiais e Cíveis e manteve o tom abrangente de suas orientações, apesar de alguns avanços. O Pecim se

propõe a ser nacional, mas a maior parte de suas determinações são descentralizadas para estados e municípios. De certa forma, isso replica o caráter cooperativo e concorrente da educação na Constituição Federal. Porém, também evidencia um programa que não consegue definir um horizonte certo para o que se propõe. Não há uniformização nem mesmo em relação às práticas adotadas pelas escolas para atingimento de objetivos como a Melhoria no Ambiente Escolar, que são elencadas várias possíveis sugestões. Isso faz com que a principal semelhança entre as escolas seja a estrutura escolar com Oficiais e militares, enquanto todos os outros itens podem ser variáveis.

Aspectos fundamentais para o funcionamento escolar como avaliação, indicadores de qualidade de ensino, estratégias de aprendizagem, evasão e permanência escolar, metodologias ativas e outras são todas abordadas em poucas linhas, sem uma proposta concreta. Quando o documento aponta situações, descreve como "desejáveis", "recomendáveis", por exemplo, o aluno ter experiência de leituras diversificadas. Em um trecho, destaca que o Pecim não é "a imposição da cultura militar comumente chamada de militarização; não é ronda ostensiva; não é assumir a direção da escola, nem ocupar as funções dos profissionais de educação" (MEC, 2021, p. 40).

A falta de uniformidade é um empecilho para avaliar e monitorar o programa. Afinal, se cada uma das escolas adotar uma estratégia diferente, o que será medido para averiguar a eficiência da política pública? Um outro aspecto não detalhado são as capacitações dos profissionais, gestores, militares e demais pessoas que fazem parte das escolas. O tema que foi falado superficialmente, é uma das obrigações do MEC dispostas no Decreto 10.004, de 5 de setembro de 2019, que instituiu o Pecim. A realização das capacitações é o tema da próxima seção.

3.1.5 Capacitações

O Decreto 10.004, de 5 de setembro de 2019, que instituiu o Pecim, aponta como condições necessárias para a implementação das escolas a capacitação de militares, de gestores, de professores e dos demais profissionais da educação básica (art.15, III). De modo contrário, o MEC declarou que os militares inativos das Forças Armadas eram selecionados a partir de um perfil definido, portanto, não teriam necessidade de capacitação específica.⁸⁸ Na mesma oportunidade, o Órgão apontou que os militares seriam "convidados a participar dos programas de capacitação gerais ofertados para as Ecims, [...], das ambientações logo no início de suas

⁸⁸ Número de protocolo 23546083089202293. O acesso ao inteiro teor da resposta está disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=5114564>. Acesso em: 8 jan. 2024.

atividades, ofertadas pelos oficiais superiores mais antigos, além de outras que, eventualmente, forem oferecidas pelo Programa".

O relatório de resultados sintetizado do programa, publicado em junho de 2022, contabilizou a realização de 16 capacitações durante a vigência do programa. Dentre essas 16, 2 foram disponibilizadas em uma resposta a um pedido de acesso à informação.⁸⁹ As formações disponíveis possuem aspectos que contrastam com as próprias orientações do Manual e das Diretrizes sobre tarefas, competências e hierarquia dentro das escolas. Na II Capacitação, realizada em 20 de fevereiro de 2020, com o tema "Oficial de Gestão Escolar e Oficial de Gestão Educacional: gestão de conflitos", os militares foram instruídos a serem os mediadores dos conflitos que surgissem, por exemplo, entre os profissionais da educação.

Em um *slide* que sucede uma pergunta "que tipos de conflitos podem surgir nas escolas?", os militares foram apresentados ao seguinte quadro:

Figura 11 - Slide retirado da II Capacitação para Oficiais do Pecim



Fonte: MEC, 2020.

A analogia com a batalha é tratada com os elementos de missão, inimigo, terreno, meios e tempo. Logo após, há a exposição de com um quadro que se propõe a facilitar a moderação dos conflitos que possam surgir.

⁸⁹ Número de protocolo 23480009311202036. O acesso ao inteiro teor da resposta está disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=2184843>. Acesso em: 8 jan. 2024.

Figura 12 - Slide retirado da II Capacitação para Oficiais do Pecim



21

Fonte: MEC, 2020.

A ideia de recorrer aos animais para a gestão de conflito ganha a tônica dos próximos *slides*, que também apresentam pontos de atenção e motivações. Cada um deles é atribuído a um tipo de comportamento que pode interferir ou ajudar na resolução do conflito que surgiu na escola. No caso da Águia,

Figura 13 - Slide retirado da II Capacitação para Oficiais do Pecim

II CAPACITAÇÃO DO PECIM - GESTÃO DE CONFLITOS			
FAZER DIFERENTE	COMPORTAMENTO	PONTO DE ATENÇÃO	MOTIVAÇÕES
 ÁGUIA	. Criativo . Intuitivo . Foco no futuro . Distraído . Curioso . Informal/casual . Flexível	. Falta de atenção para o aqui e agora . Impaciência e rebeldia . Defesa do novo pelo novo	. Liberdade de expressão . Ausência de controles rígidos . Liberdade para fazer exceções . Oportunidade para delegar tarefas e detalhes

22

Fonte: MEC, 2020.

O "comportamento de Águia", apontado como flexível, distraído e curioso, é seguido pelo Gato:

Figura 14 - Slide retirado da II Capacitação para Oficiais do Pecim

II CAPACITAÇÃO DO PECIM - GESTÃO DE CONFLITOS			
FAZER JUNTO  GATO	COMPORTAMENTO . Sensível . Relacionamentos . Time . Tradicionalistas . Contribuição . Busca harmonia . Delega autoridade	PONTO DE ATENÇÃO . Esconder conflitos . Felicidade acima dos resultados . Manipulação por meio dos sentimentos	MOTIVAÇÕES . Segurança . Aceitação social . Construir o consenso . Reconhecimento da equipe . Supervisão compreensiva

23

Fonte: MEC, 2020.

O "comportamento de Gato" é o das pessoas sensíveis, tradicionalistas, que buscam harmonia e delegam autoridade. Logo após, a capacitação tratou do lobo:

Figura 15 - Slide retirado da II Capacitação para Oficiais do Pecim

II CAPACITAÇÃO DO PECIM - GESTÃO DE CONFLITOS			
FAZER CERTO  LOBO	COMPORTAMENTO . Detalhista . Organizado . Estrategista . Busca do conhecimento . Pontual . Conservador . Previsível	PONTO DE ATENÇÃO . Dificuldades de se adaptar às mudanças . Pode impedir o progresso . Detalhista e estruturado . Demasiado sistematizado	MOTIVAÇÕES . Compreensão das regras . Conhecimento específico do trabalho . Ausência de riscos e erros . Ver o produto acabado (início ao fim)

24

Fonte: MEC, 2020.

O "comportamento de lobo" é apresentado como detalhista, organizado, estrategista e pontual. Por fim, é apresentado o tubarão:

Figura 16 - Slide retirado da II Capacitação para Oficiais do Pecim

II CAPACITAÇÃO DO PECIM - GESTÃO DE CONFLITOS			
FAZER RÁPIDO  TUBARÃO	COMPORTAMENTO . Senso de urgência . Ação, iniciativa . Impulsivo, prático . Vencer desafios . Aqui e agora . Autossuficiente . Não gosta de delegar poder	PONTO DE ATENÇÃO . Dificuldade com aspecto social . Faz do modo mais fácil . Relacionamento complicado	MOTIVAÇÕES . Liberdade para agir . Controle das próprias atividades . Resolução de problema do seu jeito . Competição . Atividades diversas . Não ter que repetir tarefas

25

Fonte: MEC, 2020.

O "comportamento de Tubarão" é o dotado por ação, iniciativa, praticidade e senso de urgência. Por fim, há a apresentação de um caso prático que contextualiza os fundamentos apresentados na capacitação.

Figura 17 - Slide retirado da II Capacitação para Oficiais do Pecim

II CAPACITAÇÃO DO PECIM - GESTÃO DE CONFLITOS		
 1. O Oficial de Gestão Escolar e o Oficial de Gestão Educacional foram convidados para contribuir na reunião de reflexão sobre os resultados da escola levantados no Marco Atual.	 2. Desta reunião também participaram professores, representantes da equipe administrativa, direção e coordenação pedagógica. Os resultados apontaram que os alunos necessitavam de projetos engajadores e que os resultados educacionais do Ideb estavam aquém do esperado.	 3. Houve uma divergência de ideias entre o Diretor e o Coordenador Pedagógico da escola. O Coordenador, que gostaria de implantar novos projetos para motivar os alunos, sugeriu promover intercâmbios, cursos de curta duração e momentos festivos, mas enfrentou resistência do Diretor, que se mostrou resistente. Tal situação gerou um conflito de ideias entre eles.
QUE TIPO DE ARGUMENTAÇÃO PODERIA SER UTILIZADA, CONSIDERANDO O PERFIL DO DIRETOR COMO:		
✓GRUPO 1: ÁGUIA ✓GRUPO 2: GATO ✓GRUPO 3: LOBO ✓GRUPO 4: TUBARÃO		

Fonte: MEC, 2020.

A capacitação instruíu os militares a considerar os animais como possíveis padrões comportamentais identificados no Diretor. Com a classificação, os Oficiais poderiam escolher a argumentação utilizada para mediar o conflito.

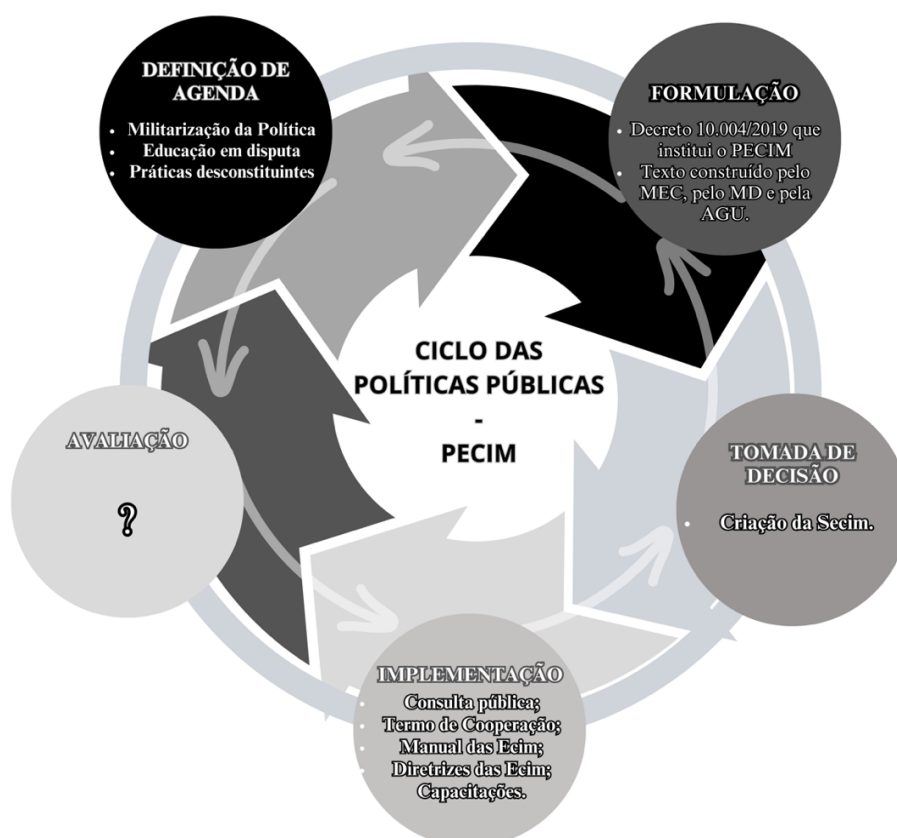
A capacitação analisada foi anterior à publicação das Diretrizes, que ocorreu em 2021. Mas, ao compará-la com o decreto criador do Pecim, com o Manual das Ecim e com os demais documentos, os militares foram instruídos a estarem em uma função incompatível com suas

atribuições legalmente destinadas. Em relação ao conteúdo em si, o material não mostra compatibilidade com os requisitos de aplicabilidade de uma política pública educacional, especialmente quando ela objetiva, por exemplo, melhoria de índices (e do ambiente) escolares, diminuição da evasão e uma gestão administrativa mais eficiente. As capacitações são contínuas e uma das principais formas de atuação do MEC no programa. Expostos os documentos da implementação, já é possível discorrer sobre suas nuances.

3.1.6 Discussão de resultados acerca da fase de implementação da política

A implementação do Pecim foi marcada por etapas. Começou com o processo de consulta à comunidade sobre a adesão ao projeto, passou pela assinatura dos termos de cooperação (após a seleção da modalidade escolhida, seja de disponibilidade de pessoal ou de recursos financeiros) e foi orientada, primeiro, pelo Manual das Ecim, e, depois, pelas Diretrizes das Ecim (versão atualizada do Manual). Nesse processo, houveram capacitações e interações entre os vários atores envolvidos no processo não formalizadas. Isso porque a implementação, assim como as etapas anteriores dessa política, manteve o padrão de ser construída em uma triangulação de atores estatais, sem permitir a participação da comunidade escolar.

Figura 18 - Implementação do Pecim



Fonte: Elaboração própria.

A DPP permite ter um olhar que considera a relação entre o direito e a política na estruturação desses programas governamentais. O Manual das Ecim, foi o primeiro documento paradigma na implementação das escolas, e, mesmo genérico em alguns pontos, era mais completo e definiu competências, projetos e tarefas de forma mais detalhada. A principal problemática dessa versão era que trazia disposições que não dialogavam com os preceitos educacionais plurais trazidos na Constituição Federal de 1988. Alguns exemplos são as proibições de corte de cabelo e de uso de acessórios "atentatórios à moral", a obrigatoriedade de supervisão dos militares para os gestores escolares, a criação de um sistema de punição para alunos, o estabelecimento do diálogo permanente entre militares e professores e o uso de competências e tarefas baseadas em conceitos abrangentes (e não identificados) como "moral", "verdade" e "bem-comum".

O fato dos elementos do Pecim serem práticas corriqueiras dentro de academias e escolas militares contrasta com a situação de programa nacional e estatal de incentivo (técnico e financeiro) à adesão de escolas nesses moldes. As disposições constitucionais educacionais prezam pela pluralidade, democraticidade e as liberdades de ensinar, pensar, se expressar e aprender. Sendo que, a "educação, a par do desenvolvimento individual e da capacitação para o trabalho, volta-se, em última análise, à promoção e conservação do próprio Estado Democrático de Direito, sendo este o sentido da exigência de preparo para o exercício da cidadania" (Ranieri, 2009b, p. 370).

O direito à educação, uma conquista social do pós-redemocratização "permite a adultos e crianças marginalizados a integração na comunidade, a promoção da emancipação feminina e a proteção das crianças contra a exploração sexual ou a de seu trabalho" (Ranieri, 2009b, p. 266). Além disso, é um mecanismo para difusão da democracia, dos direitos humanos e da proteção do meio ambiente, de forma que a efetividade do direito à educação e suas repercussões beneficiam reciprocamente o indivíduo e a coletividade (Ranieri, 2009b).

Em todos os normativos citados nos documentos de implementação, como o PNE, a LDB e outros, não há menções à militarização como abordagem pedagógica. Assim, os próprios referenciais trazidos não embasam o modelo proposto pela política. O uso genérico do direito, presente em todos os documentos, apenas como uma reafirmação, mostra que o seu papel foi fornecer o arcabouço legitimador dos arranjos jurídicos-institucionais do programa, assim como a literatura de DPP aponta ser possível.

O Pecim, em algumas situações, coloca os civis em posição de deferência aos militares, não só nas rotinas obrigatórias de ordem unida, fardamento e disciplina militar, mas também nos momentos de cooperação entre oficiais e profissionais da educação para atividades

pedagógicas. A segunda capacitação foi além e orientou os Oficiais a desempenharem um papel de mediadores entre conflitos que porventura surtissem nas escolas. A Constituição Federal de 1988 designa esses atores - no Pecim, em posições de gestão e até de decisões pedagógicas dentro das escolas - para a defesa da Pátria e para a garantia dos poderes constitucionais, conforme art. 142. O programa aplicou uma interpretação do Direito à Educação que viabiliza a participação das Forças Armadas como agentes naturais para integrar a estrutura administrativa e pedagógica das escolas.

Posteriormente, as Diretrizes das Ecim foi um documento que veio com a proposta de atualizar o Manual e trazer mais objetividade às regras de implementação do programa. O novo referencial técnico das escolas revogou institutos como o de aplicação de medidas educativas e alterou disposições que colocavam os militares para se reportarem a civis. No entanto, manteve as competências dos militares (em alguns casos, até diminuindo) de supervisão, previsão para ministrar aulas semanais, monitorar o plano de ação das escolas e ter papéis estratégicos dentro das escolas. O dever constitucional de efetivar a educação é cooperativo, e não poderia ser impositivo da União para os demais entes. A generalidade trazida (e, de certa forma, mantida) pelas Diretrizes, no entanto, faz com que o Programa não tenha uma identidade visível. Afinal, qual a contribuição pedagógica concreta trazida pelo Pecim, se a maior parte de suas disposições são sugestões?

A tarefa de reformular uma estrutura escolar reveste-se de dificuldade e o MEC foi imbuído do dever de ser o referencial técnico para esse processo, mas teve um papel de descentralizar as decisões escolares quanto ao planejamento das escolas que adotaram um novo modelo. A mudança do tom entre 2020 (com o envio do Manual) e 2021 (com as Diretrizes) é um sinal de recuo do MEC quanto ao posicionamento inicialmente adotado na condução da implementação das escolas. Isso pode ser tanto um sintoma da reação das secretarias, como também um recuo tático para desresponsabilização quanto ao resultado educacional das escolas.

O programa não impõe pedagogicamente decisões. O principal momento de norteamento para as escolas é a definição dos objetivos estratégicos e suas respectivas iniciativas. Mesmo assim, as 18 iniciativas estratégicas foram feitas de uma forma genérica, como “possuir quantidade suficiente de professores, gestores e funcionários”, “reduzir o índice de violência na escola” e “aumentar o percentual de alunos, profissionais e responsáveis que se sentem respeitados na escola”. Além da generalidade, as instruções para atingimento dessas metas, em alguns casos, levaram apenas algumas linhas. A forma de alcançá-las foi totalmente atribuída às escolas, mesmo o MEC se colocando como um apoiador, incentivador e orientador da implantação do modelo. Outro ponto que se destaca no principal momento de estruturação

das escolas, que representa o âmago da política, é que os militares não são incluídos em nenhum dos objetivos ou iniciativas.

Ao mesmo tempo, o Pecim impõe a presença de militares em funções de destaque (o que não é negociável), como monitoramento do plano de ação, supervisão escolar em determinadas situações e até a realização de aulas semanais. Essa é a principal marca militar dentro das escolas, uma vez que o PPP não menciona o uso das pedagogias militares e os objetivos estratégicos e índices estratégicos também não. Assim, o que parece é que a ligação entre os militares e a reformulação das escolas a partir do uso deles é frágil e sem aderência. Na verdade, surge o questionamento de qual a real utilidade de recorrer a alocação de uma força de trabalho dentro dos militares que, para as finalidades pedagógicas as quais o programa indica querer alcançar, eles não estão incluídos.

A formulação indefinida do Pecim fez com que o programa desse abertura para várias Ecims diferentes. Cada uma das escolas com suas escolhas, mas com uma característica em comum: a presença não negociável de militares em posições de relevância dentro da comunidade escolar. Se a ideia do Programa era alcançar a excelência militar, baseada na alegada experiência exitosa dos Colégios Militares, como isso é feito sem a definição de diretrizes em comum? O modelo das Escolas Militares, como já foi falado no capítulo 1, se baseia em uma estrutura inteiramente gerida por militares, o que não é o caso das Ecim.

Se a ideia do programa era ser nacional e replicar uma metodologia de excelência, deixar as escolas totalmente livres é contraditório para o alcance do resultado. Ainda, como será possível avaliar o Programa em si a partir de escolas que desenvolverão seus métodos, planos de ação e estratégias diferentes para implementação do modelo? Em uma situação hipotética de melhoria dos índices educacionais em uma escola, isso não seria mensurável em outra, mesmo fazendo parte do Programa, pois ambas teriam diferenças em suas operacionalizações. Se há planos de ação diferentes, os resultados das escolas em índices educacionais serão fruto de diferentes estratégias adotadas.

Os apontamentos sobre o desenho da política pública podem ser feitos desde o início de sua concepção até muito tempo após o seu fim. Em relação aos resultados concretos gerados na sociedade pelo programa, apenas podem ser mensurados após a vigência do programa por um determinado período. No caso do Pecim, a política desenvolveu um modelo próprio de avaliação que será exposto no último capítulo do trabalho.

3.2 AVALIAÇÃO DA POLÍTICA: quais foram os resultados iniciais do programa?

A última etapa do ciclo das políticas públicas é a avaliação. Tal estágio representa o momento de analisar resultados, impacto, cumprimento dos objetivos e outros desdobramentos do programa. A ideia (na teoria) é aprimorar o desenho das políticas futuras ou até mesmo revogar as políticas inadequadas, o que faz com que esse momento seja técnico e político (Wu *et al*, 2014). Dois motivos fazem com que gestores negligenciem a avaliação de suas políticas. A avaliação pode "prejudicar potencialmente a reputação de um gestor, sua base de recursos ou até mesmo sua carreira" (Wu *et al*, 2014, p. 117). A própria tarefa de avaliar avaliação é tecnicamente desafiadora, "como resultado, muitas políticas públicas ineficazes ou mesmo prejudiciais continuam a existir, apesar de suas consequências inferiores às expectativas ou até mesmo negativas" (Wu *et al*, 2014, p. 117).

O Pecim é uma política pública que durou apenas três anos. O objeto da dissertação foi analisar o seu arranjo jurídico-institucional, a partir do ciclo das políticas públicas, e não necessariamente o seu impacto na sociedade. Porém, relatórios de análise de resultados e as reações da sociedade civil ao modelo são fontes para subsidiar constatações sobre as consequências do programa.

3.2.1 Os Relatórios oficiais da política

O sistema de avaliação do Pecim foi instituído através da Portaria n. 852, de 28 de outubro de 2021. O método avaliativo baseia-se em um sistema de certificação das escolas em três níveis: o básico, o intermediário e o avançado. A certificação de nível Básico corresponde às escolas que implementaram as ações previstas no Programa, considerando o seu primeiro ano como Ecim (art. 7º, § 1º). O nível Intermediário é atribuído a escolas com os primeiros resultados obtidos das Iniciativas Estratégicas do Pecim (art. 10, II). O nível Avançado considera, além da aplicação e dos resultados das iniciativas estratégicas, os resultados de impacto do Programa, como a redução da evasão e melhoria no IdeB (art. 10, III). Os princípios da certificação são, de acordo com o art. 12, fidelidade às leis e às normas do Pecim (I), simplicidade (II), robustez (III), perenidade (IV) e transparência (V).

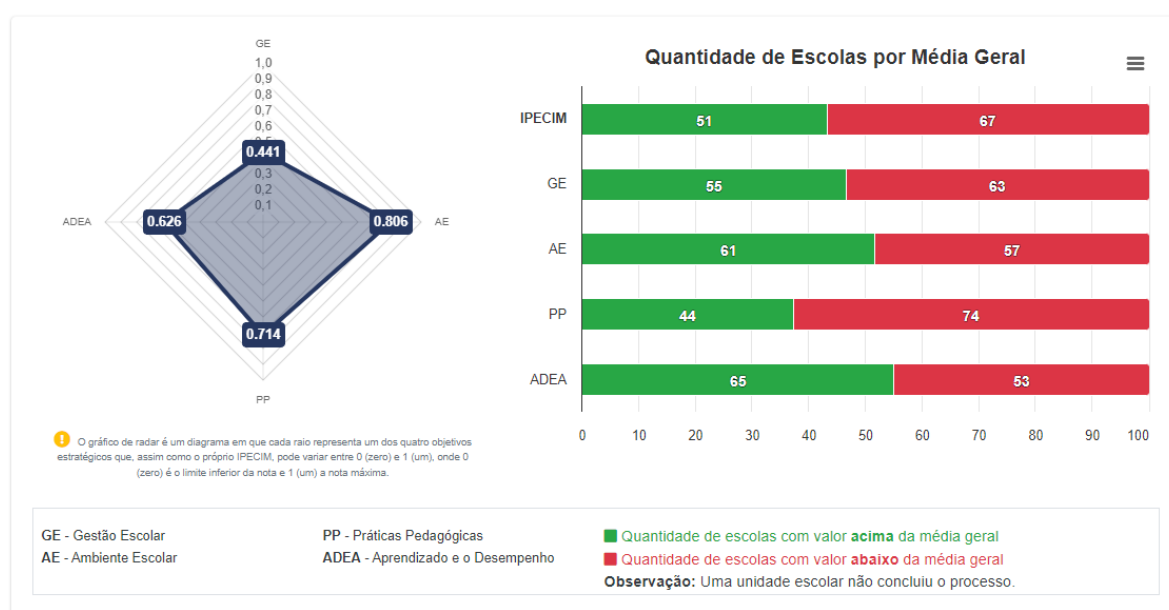
O Pecim criou o Observatório Social para permitir o acompanhamento em tempo real da certificação das escolas que aderiram ao modelo.⁹⁰ No *site*, é possível extrair algumas informações preliminares. A página principal contém apenas informações sobre as escolas que aderiram ao Pecim em 2020, mostrando que 43 delas foram certificadas, entre as 51 que

⁹⁰ Para mais, ver: <https://pecim.ibict.br/>. Acesso em: 9 jan. 2024.

adotaram o modelo. Avançando em algumas abas, ao acessar a parte de serviços de informação e entrar em “relatório geral”, é possível obter informações sobre 2021. Entre as 118 que tinham entrado no programa, 101 estavam certificadas, e o IPECIM⁹¹ médio teve uma pequena queda: em 2020, era 0,649, e passou a ser 0,647, em 2021.

O *site* traz a possibilidade de analisar a situação das escolas em relação a cada uma das iniciativas estratégicas, permitindo uma visão global do programa. Há objetivos estratégicos no qual as escolas estão acima da média,⁹² como é o caso da Melhoria do Ambiente Escolar. No entanto, com base nos dados apresentados pelo Observatório, ao considerar todas as iniciativas estratégicas, as escolas estavam majoritariamente abaixo do IPECIM médio:

Figura 19 - Média Geral das escolas no atendimento aos objetivos estratégicos



Fonte: Observatório Social, 2023.

Assim, mesmo após dois anos de implementação do programa, de acordo com os dados trazidos pelo observatório da política, os objetivos educacionais estavam distantes de serem alcançados.

⁹¹ Esse índice considera, de acordo com o Anexo da Portaria n. 852, de 28 de outubro de 2021, uma média das notas obtidas no objetivo estratégico de Gestão Escolar, Ambiente Escolar, Práticas Pedagógicas e Aprendizado e Desempenho Escolar.

⁹² A média em questão considera os resultados das outras Ecim. O detalhamento da metodologia está disponível em: https://pecim.ibict.br/wp-content/uploads/2021/11/Resumo_Metodologia_IPECIM.pdf. Acesso em: 12 jan. 2024.

O Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)⁹³ produziu relatórios de resultados sobre a implementação das escolas nos anos de 2020 e 2021. Para 2020, os resultados foram sintetizados na constatação de que, em relação à: a) caracterização das escolas: foram implementadas em lugares com iluminação pública e coleta de lixo adequadas, condições socioeconômicas dos alunos mediana, mas com indícios de violência, tráfico e prostituição, o que cumpriria o requisito de vulnerabilidade social do programa;⁹⁴ b) gestão administrativa: a procura pelas escolas foi alta e a dificuldade com recursos financeiros e de pessoal foi realidade em todas as escolas; c) gestão didático-pedagógica: o diálogo é a principal forma de resolução de problemas enfrentados pelos alunos e todas as escolas apresentaram carência de recursos tecnológicos; d) resultados educacionais: as Ecim tiveram médias mais baixas do que os estados e municípios em relação à aprovação escolar, ao Ideb, à Prova Brasil Matemática e Português e à taxa de abandono.

O relatório continua em relação à implementação do modelo (CGEE, 2020), destacando: a) a resistência dos professores ao modelo, enquanto a comunidade escolar se engajou nas consultas públicas, além da dificuldade em implementar o PPP, adaptar a estrutura organizacional das escolas e do projeto valores (que só estava finalizado em 10 das 49 escolas); b) a presença dos militares como positiva, mas apontando a percepção de dificuldade de compreensão por parte dos militares sobre o contexto e funcionamento das escolas e de questões pedagógicas. Em dezembro de 2020, 49% das escolas ainda não tinham recebido equipe de militares (CGEE, 2020).

O relatório do ano de 2021 trouxe poucas mudanças nas constatações realizadas sobre as escolas que aderiram em 2020. As médias do Ideb, da Prova Brasil de Matemática e Português e de aprovação ficaram maiores do que a média geral das demais escolas dos estados e dos municípios. A demais constatações sobre baixa implementação do modelo Pecim, como dificuldades financeiras e de pessoal, sobrecarga de professores, carência tecnológica, resistência por parte de professores, algumas escolas sem militares e desafios na adesão ao PPP continuaram.

⁹³ Trata-se de uma Organização Social Brasileira ligada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação que objetiva subsidiar a tomada de decisão em temas relacionados à ciência, tecnologia e inovação, por meio de estudos em prospecção e avaliação estratégica. Para mais, ver: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/composicao/rede-mcti/centro-de-gestao-e-estudos-estrategicos> Acesso em: 12 jan. 2024.

⁹⁴ Aponta-se "fortes indícios de distúrbios sociais como tráfico de drogas (85,7%), prostituição (44,9%) e situações de violência (79,6%), situações congruentes com a objetivo do Pecim de alcançar escolas em áreas de alta vulnerabilidade social" (CGEE, 2020, p. 21). A constatação, que sustentou o argumento do relatório que considerou o cumprimento do objetivo de atender escolas com vulnerabilidade social, baseia-se em entrevistas com diretores que declararam os indícios.

No caso da certificação e do observatório, a adesão das escolas ao modelo e a própria dedicação à atualização do *site* são baixos. O último ano do Pecim foi 2022, mas a página principal do observatório só mostra 43 escolas certificadas. Ao navegar nas abas secundárias, é possível encontrar informações de escolas que aderiram em 2021, mas 2022 permanece sendo um ano que (aparentemente) não houve validação da certificação (requisito obrigatório do normativo que instituiu a política).

Sobre os relatórios, os documentos não apresentam memorial com os dados utilizados, o mapeamento dos *surveys* e/ou outros mecanismos que permitam validação e reprodutibilidade dos resultados. O Censo da Educação Básica de 2020 foi uma das fontes do relatório, mas as demais constatações foram pautadas a partir de impressões expressas em entrevistas com os diretores. A falta de transparência faz com que as informações possam ser compartilhadas, mas não testadas. Isso pode gerar questionamentos quanto à precisão das análises e interpretações, especialmente quando trata-se de temas delicados como as expectativas da comunidade escolar para o projeto.

Não obstante, se for considerar que os resultados foram fidedignos com a realidade, os próprios dados levam a constatações sobre fragilidades na implementação. No fim de 2021, após dois anos de implementação, ainda havia escolas sem militares, carência tecnológica identificada, sobrecarga dos professores, infraestrutura inadequada e desafios no próprio entendimento das escolas sobre o modelo (que não estava implementado completamente). O argumento da excelência do ensino militar⁹⁵ é discrepante com as primeiras impressões geradas pelo programa e a sociedade civil se manifestou sobre as Ecim em vários momentos.

3.2.2 Reações da Sociedade Civil ao Pecim

A implementação repercutiu em situações vivenciadas e denunciadas pela sociedade civil aos veículos midiáticos, que passaram a noticiar e reportar casos envolvendo conflitos dentro das escolas. Alunos com bandeira LGBT receberam advertência por estarem com o objeto no ambiente escolar, o que motivou protestos por parte dos pais e a transferência de uma aluna (Assad, 2022). Uma outra aluna denunciou ter sofrido injúria racial após ter sido barrada por ter cabelo crespo, o que foi considerado "inadequado para os padrões de vestimenta da

⁹⁵ Sobre isso, Barbosa (2021) investigou o modelo de ensino militar e constatou que "Embora a avaliação de eficiência mensurada pela DEA possa produzir alguns apontamentos relevantes sobre a efetividade da alocação de recursos em processos educacionais – fator relevante em cenários de escassez de recursos – deve-se ressaltar que a maioria dos especialistas em educação indica que os fatores externos ao ambiente escolar – como a condição socioeconômica, a bagagem cultural familiar, os conhecimentos prévios do educando, dentre outros – são fatores que impactam o desempenho dos estudantes e, consequentemente, os resultados mensurados na escola, seja esta pública ou privada, civil ou militar."

escola", e reafirmado em declaração pela própria escola (Universe Online, 2022). O cabelo de um aluno também foi pauta da convocação de uma reunião entre a direção e a mãe do estudante, que relatou racismo ao afirmarem que seu filho "não arrumaria emprego com o cabelo trançado" (Ferreira, 2023), e uma aluna foi ameaçada de expulsão devido ao cabelo ser pintado (Caldas, 2023). Em outras situações, professores declararam que a relação entre policiais e professores e alunos é turbulenta e que até o conteúdo passado em sala de aula foi prejudicado após a implantação do modelo (Bimbati, 2022).

Em uma das escolas, no Dia da Consciência Negra, os alunos fizeram homenagens a personalidades e incluíram charges que tratavam da violência policial contra negros. De acordo com os professores, o diretor disciplinar pediu para que a equipe pedagógica retirasse o mural feito pelos alunos (Bimbati, 2022). Episódios de censura, vigilância, intimidação e até ameaças foram relatados por professores, diretores e alunos, que afirmaram que a experiência nas escolas é repleta de intervenções por parte da equipe militar (Brasil, 2021). Também já houve relatos de preconceito religioso com uma aluna que usava um colar que remetia ao candomblé (Correio Braziliense, 2023). Casos de denúncia de assédio e violência sexual em Escolas Cívico-Militares também estamparam os principais jornais (Oliveira; Pessoa, 2022; Leal, 2022).

Em um Relatório do Ministério Público Federal (MPF), emitido em 2 de setembro de 2022, sobre a implementação das escolas no DF, o órgão apontou uma série de inadequações. Uma dessas era não ter sido observado o critério de vulnerabilidade social na escolha das escolas, a inexistência de dados confiáveis, pretéritos ou atuais, que viabilizem a avaliação de desempenho do modelo e a suposta ocorrência de uma intervenção militar que usou spray de pimenta em alunos presentes,⁹⁶ ocasionando o desmaio de um deles.

São casos pontuais e que, sem abordagens empíricas, não podem ser generalizáveis para todas as outras escolas. Porém, os vários relatos exemplificam questões que podem surgir nestes ambientes e não foram suscitadas nos relatórios de avaliação nem nos próprios documentos da política. A implementação das escolas foi marcada por uma série de protestos, manifestações e posicionamentos contrários da comunidade escolar (Gênero e Educação, 2023; Jornal de Beltrão, 2023; Wiltemburg; Marconi, 2023; Mídia Ninja, 2022; Gazeta do Povo, 2020; Luc, 2020; Portal AF Notícias, 2019; Educar, 2021).

Um dos objetivos da política era aumentar o clima de camaradagem, sintonia, harmonia e pacificação. Os diversos relatos de situações contrárias mostram que a implementação das escolas não foi uma unanimidade ao redor do Brasil. Os casos de conflito e tensões somam-se

⁹⁶ Para mais, ver: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2022/05/31/video-pm-usa-spray-de-pimenta-e-imobiliza-aluno-para-conte-r-briga-em-escola-com-gestao-compartilhada-no-df.ghtml>. Acesso em: 12 jan. 2024.

a escolas apontadas como infraestrutura inadequada, carência de pessoal e de recursos tecnológicos para práticas pedagógicas, dificuldades em entender o modelo e aplicá-lo, e militares sem capacitação adequada. Então, houve impasses na implementação até em relação aos principais objetivos do programa, como oferecer apoio técnico às escolas e promover ensino de qualidade a partir da experiência dos militares.

O conjunto de documentos que criou, sistematizou e organizou o Pecim foi apontado, nas seções anteriores, como genérico e inespecífico. A falta de definição sobre contornos, prazos e elementos da política pode ser um dos desdobramentos que gerou uma implementação frágil. A fase de avaliação de uma política deveria trazer uma visão global de todos os aspectos do programa governamental. Neste trabalho, como o objetivo foi avaliar o desenho de política, isso foi feito em cada uma das seções, logo após a apresentação das fontes de pesquisa. Esta última seção trouxe *insights* e provocações sobre, na prática, o que pode ter significado o Pecim. Trazendo uma perspectiva de que, antes mesmo de constatar os resultados concretos do programa, a política já é um exemplo do que pode ser feito com os direitos sociais, a partir de arranjos sustentados pelo viés da legitimação jurídica.

3.3 O PECIM E O DIREITO À EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um critério educacional plural, democrático, coletivo e de prevalência das liberdades de expressão, de ensinar e de saber. O Pecim, criado para ser reproduzido em âmbito nacional, trouxe uma perspectiva contrária: impôs uniformização de corpos (a partir de uniformes e proibições de pintar o cabelo, de uso de acessórios, de cortes de cabelo e outras individualidades), sistema de punições por mal comportamento similares ao Código Penal, e a alocação de forças militares em posições administrativas dentro das escolas em detrimento de civis. O programa traz um potencial lesivo para direitos fundamentais dos membros da comunidade escolar.

As impressões iniciais do programa⁹⁷ indicam, em algumas escolas, um ambiente de tensões entre militares, alunos e profissionais da escola. Um dos relatórios oficiais de avaliação do programa trouxe a necessidade de capacitar melhor os militares (que hesitavam em reconhecer a estrutura hierárquica das escolas). A aparente incompatibilidade inicial na inserção dos militares na estrutura escolar se junta à falta de uma proposta pedagógica definida por parte do Pecim. Um dos motivos que justificaram a política era a excelência do ensino militar, mas a

⁹⁷ Não atestadas por metodologias empíricas qualitativas, mas expressas em vários espaços de fala da sociedade civil.

sua principal contribuição foi a empregabilidade das Forças Armadas. Isso porque, dentre objetivos abrangentes, ausência de contribuições educacionais concretas e dispositivos facultativos, o programa não estabeleceu uma mudança na estrutura escolar que não tenha sido a de passar a ter (obrigatoriamente) militares em posições relevantes nas escolas.

. O Pecim articulou os conceitos e os significados do Direito à Educação de maneira genérica, sem se comprometer com um detalhamento dos seus sentidos, mas garantindo um viés jurídico legitimador. Ao mesmo tempo que as potenciais violações se perpetuavam, o Direito era constantemente aludido nos documentos oficiais. No entanto, tais dispositivos eram elencados de maneira inespecífica e, muitas vezes, literal da Constituição. A militarização do ensino, mesmo não estando presente em nenhum normativo educacional constitucional ou infraconstitucional, foi diretamente associada à uma efetivação de preceitos e valores educacionais. Isso ocorreu sem ter havido uma reflexão sobre o conceito desses conceitos e as responsabilidades que eles emanam para o Estado. A generalidade dificulta, inclusive, um debate acerca da inadequação da interpretação do Direito à Educação gerada pelo programa. Afinal, se não é exposto qual o sentido extraído da norma para justificar o projeto, também é inviável analisar a adequação da interpretação.

Partindo da literatura de DPP, o Direito serviu como subsídio para os arranjos jurídicos-institucionais. Então, mesmo contrariando os seus significados, ele serviu como o aporte que possibilitou a continuidade do projeto nas instâncias administrativas. A presente contradição é uma marca da relação entre Direito e Política, que se soma ao perfil constitucional de bússola que orienta, mas não determina as possíveis mudanças na realidade. Esta estratégia oferece a “vantagem de deixar para a política a liberdade de se alinhar num sentido ou noutro, mediante partidos e programas eleitorais e, ao direito, aquela de decidir segundo suas próprias estruturas” (Corsi, 2001, p. 11). Isso pode ocorrer tanto a partir das interações inatas às organizações da sociedade, como também pelas políticas públicas, que transformam princípios e valores em operacionalidade.

Esse valores devem ser buscados “mais que na dimensão social em sentido estrito, na relação que a sociedade instaura com seus próprios horizontes temporais, ou seja, com o passado e com o futuro” (Corsi, 2001, p. 9). Os direitos fundamentais só podem ser efetivados no plano concreto a partir de programas governamentais de implementação.⁹⁸ Então, todo programa de governo é uma materialização dos valores impressos na constituição que representam uma mobilização estatal visando o alcance de objetivos futuros. Formular uma

⁹⁸ O Poder Judiciário é um ator que também efetiva direitos fundamentais, mas após a ocorrência (ou ameaça) de violação. Pela sua natureza, o seu papel é reativo.

política pública, portanto, muitas vezes pode representar uma escolha para o futuro da sociedade, especialmente quando se trata de uma política pública educacional (para formar milhares de jovens).

Como o Direito pode, então, contribuir para uma análise de uma política pública? Indo além do que a literatura já considera no controle judicial e de constitucionalidade de políticas públicas, o Direito fornece uma importante ferramenta de *accountability*⁹⁹ para esses programas governamentais. Essa abordagem reconhece que, embora as normas constitucionais forneçam valores orientadores e padrões flexíveis de efetivação desses valores, elas também estabelecem um quadro dentro do qual as políticas públicas devem operar. Nesse sentido, o direito não apenas legitima políticas públicas, mas também serve como um mecanismo de monitoramento, avaliação e fiscalização, assegurando que esses programas de governo estas estejam alinhados aos princípios e aos valores constitucionais. Em termos práticos, o Direito pode fornecer uma estrutura diretamente incidente no processo de elaboração dessas políticas, na qual elas podem ser avaliadas, fiscalizadas e monitoradas em relação à sua conformidade com os princípios constitucionais. Isso implica a realização de audiências públicas, processos de revisão da política e, sobretudo, possibilidades de controle, monitoramento e participação social, representando um verdadeiro controle social de políticas públicas ancorado nas normas constitucionais (cujo significado derivam diretamente da sociedade).

O Pecim, uma política pública que se distanciou dos valores educacionais propostos pela Constituição Federal de 1988, não trouxe a participação social em suas etapas de construção. A tomada de decisão, a formulação da política, a implementação e a avaliação foram centralizadas na figura do Estado. Os principais agentes que formaram o programa foram o MEC, MD e AGU, e a sociedade civil (especialmente a comunidade escolar) não foi incluída no processo de criação, formulação e implementação do programa. A oferta de espaços de discussão, com uma audiência pública, permitiria que a sociedade civil debatesse qual o significado de educação e quais as promessas de ensino trazidas pela constituição. A educação, entendida como um vetor de um projeto societário refletido nas normativas constitucionais brasileiras, que elevou direitos fundamentais à condição de preceitos constitucionais, demanda uma construção coletiva que transcenda a unilateralidade estatal.

⁹⁹ “O termo *accountability* diz respeito a uma gestão pública transparente, que abrange a obrigação do governo em prestar contas, e em responsabilizar-se pelos seus atos, e consequentemente pelos resultados gerados por eles, possibilitando que os cidadãos acompanhem e participem efetivamente dos atos da administração pública que geram impactos em toda a sociedade.” (Ribczuk; Nascimento, 2015).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Pecim representa um contraponto às tradicionais políticas públicas estruturantes do Brasil, particularmente nas áreas de saúde, assistência social e educação, que se originam de uma base constitucional voltada para o social e focada na ampliação e universalização de direitos. O Pecim, ao mesmo tempo que reafirma formalmente o Direito à Educação, desvia-se de seus princípios, agindo de forma desestruturante ao negligenciar os significados intrínsecos à educação brasileira. Essa abordagem sinaliza uma mudança na maneira de conceber as políticas educacionais, indicando que, apesar de usar o Direito como legitimação jurídica nos projetos, as políticas públicas podem, na prática, subverter ou enfraquecer direitos.

A análise do Pecim sob a ótica do ciclo das políticas públicas proporciona um diagnóstico abrangente da política, abordando todos os seus aspectos. Utilizando o referencial teórico DPP como pano de fundo, este estudo transcende a abordagem formalista do ciclo das políticas públicas, introduzindo novas perspectivas sobre os atores, significados e contextos que constituem o programa. Este trabalho avança além da literatura existente em DPP, destacando como o Pecim utiliza o Direito como um instrumento de legitimação, tanto em seus documentos quanto nos processos administrativos, para fomentar uma política que está em desacordo com os preceitos constitucionais. O uso da política pública conferiu um novo sentido à educação brasileira. O Direito à Educação é constitucionalmente plural, diverso, libertador e democrático. A investigação de como se deu a construção de cada uma das etapas da política evidenciou um aspecto peculiar: a ausência de observância dessas características, ao mesmo tempo que o direito era constantemente citado e referenciado.

As discussões sobre como as Ecim seriam operacionalizadas iniciaram logo no segundo dia de mandato do presidente. O projeto era promessa de campanha e foi sinalizado com a criação da Secim, no dia 2 de janeiro de 2019. A análise da definição da agenda do Pecim considerou eventos e fatos anteriores e contemporâneos à política, buscando compreender os valores que influenciaram sua escolha. Neste contexto, a ascensão do militarismo, aliada à extrema direita política e ao conservadorismo educacional, foram elementos chave para sua inclusão na agenda governamental.

A educação era um tema em disputa no contexto de formação do Pecim. No momento de surgimento da militarização da educação como proposta, a sociedade civil enfrentava temas como *homeschooling*, Escola Sem Partido e Ideologia de gênero, que estampavam manchetes, viraram projetos de lei e foram até tema de julgamento no Supremo Tribunal Federal (STF). Paralelamente, observou-se um aumento da presença militar em posições administrativas de alto escalão no Poder Executivo Federal, que excedeu o quantitativo observado durante a

Ditadura Civil-Militar. O Ministério da Educação e o Ministério da Defesa, alinhados com uma perspectiva política de extrema direita, foram os articuladores deste projeto, refletindo, naturalmente, o contexto social e político da época.

Essa é a explicação para a inversão cronológica na fase de tomada de decisão dentro do ciclo das políticas públicas. Tradicionalmente situada na terceira fase, esta etapa ocorreu antes mesmo da formulação, no caso do Pecim. A criação da Secim foi a sinalização de que o problema educacional identificado seria resolvido com a militarização do ensino, em um modelo Cívico-Militar. Na teoria, presume-se que a decisão sobre a solução para um problema público identificado deveria ser precedida por uma investigação aprofundada, incluindo a análise e a ponderação de um leque de alternativas. Em um cenário hipotético, por exemplo, frente a uma questão de ineficácia no cumprimento do currículo escolar, um gestor poderia considerar múltiplas estratégias, como a capacitação de docentes e administradores, a reestruturação da carga horária ou a reformulação do currículo. No entanto, na prática, o Pecim, assim como outras políticas públicas, manifestou-se mais como uma decisão de natureza política do que como resultado de uma abordagem técnica, criteriosa e fundamentada em evidências empíricas das necessidades educacionais.

A formulação do Pecim ocorreu em trâmites internos de processos administrativos que duraram poucos meses. Através de uma triangulação de atores estatais (MEC, MD e AGU), a minuta de instituição do Programa foi formada e os militares entraram no projeto. O padrão centralizador foi percebido, inclusive, na escolha do decreto como modelo legislativo de criação do programa. A opção por esse instrumento afastou o debate coletivo natural às demais modalidades legislativas, como a lei ordinária. O mecanismo infralegal foi uma forma de contornar conceitos constitucionais com rapidez.

Além disso, a generalidade dos documentos e a falta de definição sobre aspectos relevantes da política, como a competência de cada um dos atores, deram à formulação um caráter abrangente. A proposta da política careceu de dados, análises empíricas ou indicadores de qual era o problema público identificado. A exposição de motivos trouxe questões como “segurança”, “desejo da sociedade” e “educação de excelência” sem conectá-los ou contextualizá-los com dados. Os objetivos da política também não representavam ações concretas ou formas de mitigar os problemas identificados. Alguns dos objetivos eram “integração com a comunidade”, “formação cívica” e “redução da evasão”. Nenhum deles, por exemplo, dialogava com a intenção de reduzir a “violência” (também não especificada) nas escolas ou possuía metas concretas de realização (como, por exemplo, redução da evasão em 10% em 5 anos).

A fase de formulação foi exemplar para ilustrar o uso instrumental do Direito, servindo como fundamento para os arranjos jurídicos-institucionais, como o referencial DPP aponta. Ao mesmo tempo que usou o Direito como alicerce em todos os documentos, em nenhum momento deixou claro sobre o que se tratavam as escolas. Questões não respondidas nessa fase inicial eram quantas escolas seriam, qual o papel dos militares, qual a estrutura hierárquica das escolas e qual seria o diferencial desse modelo educacional. A falta de respostas para estas questões evidencia uma abordagem mais formalista e menos pragmática na formulação da política educacional em questão. Tais omissões foram estrategicamente colocadas, de modo que os responsáveis pela formulação do programa poderiam terceirizar os resultados da política inteiramente para as escolas (responsáveis por toda a implementação, a escolha das metas e a operacionalização). Ressalta-se o papel inicialmente autoatribuído do MD de “colaborador” e não ator ativo da construção da política, embora o projeto tratasse diretamente da militarização das escolas.

As fases finais do ciclo das políticas públicas, a implementação e a avaliação, foram essenciais na compreensão do Pecim. Durante a implementação, emergiram questões relacionadas à distribuição de competências, à organização escolar e à integração da rotina militar no ambiente escolar. A análise dos documentos fundamentais do programa, como o Manual das Ecim e as Diretrizes, revelou potenciais incompatibilidades do modelo educacional do Pecim com os princípios do Direito à Educação. Particularmente, a normativa educacional brasileira, que valoriza a pluralidade, parece entrar em conflito com as regras estabelecidas pelo Pecim, como a proibição de certos cortes de cabelo e o uso de acessórios considerados imorais, além da supervisão militar obrigatória sobre a assiduidade dos gestores escolares. Além disso, o sistema disciplinar do Pecim, que inclui punições por comportamentos vagamente definidos como imorais ou contrários ao bem-comum, suscita preocupações sobre a arbitrariedade em sua aplicação.

Embora teoricamente o modelo Cívico-Militar preveja que os profissionais da educação sejam os únicos responsáveis pela ministração das aulas, na prática, o Manual das Ecim e as Diretrizes promovem uma interação constante entre militares e professores, visando a uma formação integral do aluno. Este modelo inclui uma aula semanal ministrada por militares sobre temas cívicos. A formação de oficiais realizada em 2020 reflete essa abordagem, como evidenciado por um *slide* de uma apresentação que instrui os oficiais a mediar conflitos entre o diretor escolar e outros membros da comunidade escolar.

Os documentos orientadores da implementação do Pecim apresentam uma natureza paradoxal. Embora assegurem que o programa não constitui uma militarização da educação,

estabelecem uma clara deferência dos civis aos militares. Isso inclui, de maneira expressa, o envolvimento dos oficiais nas decisões pedagógicas. No entanto, tal participação é descrita de forma genérica, com um escopo de competências para os militares que se atenua nas revisões subsequentes do Manual. Este padrão contraditório e a falta de especificidade nas orientações do programa levantam questões sobre sua eficácia e capacidade de gerar resultados concretos e até mesmo de entender qual a identidade da política.

O diferencial do Pecim em relação a outras escolas reside na presença de militares no monitoramento dos corredores e no assessoramento das decisões pedagógicas, além da necessidade de estabelecer marcos estratégicos e planos de ação atualizados. Os documentos base do programa, como o Manual e as Diretrizes, exigem a incorporação de 18 iniciativas estratégicas pelas escolas, abordando aspectos como a redução da violência e a adequação quantitativa de professores, gestores e funcionários. A origem do Pecim, conforme indicado na sua exposição de motivos, vem de uma demanda social por um modelo de ensino de 'excelência militar'. Contudo, desde sua formulação e implementação, o programa já se distingue desse modelo tradicional, propondo um formato educacional diferenciado.

Uma distinção fundamental do Pecim em relação às escolas militares tradicionais reside nas suas fontes de financiamento e administração. O Pecim é financiado pelo MEC, com auxílio do FNDE, contrastando com as escolas militares, que são administradas pelo MD. Adicionalmente, enquanto nas Ecim os militares assumem papéis secundários e de supervisão, nas escolas militares, eles têm total gerência e administração. Do ponto de vista pedagógico, o Pecim estabelece a obrigatoriedade de envolvimento dos militares em certas áreas, mas as responsabilidades principais relacionadas à burocracia, sistematização e implementação do currículo, assim como as práticas pedagógicas, permanecem com os profissionais da educação. Os militares, dentro deste contexto, atuam em funções episódicas, com limitações quanto ao trabalho noturno, controle de assiduidade e avaliação de desempenho, diferentemente dos demais participantes do ambiente escolar. Curiosamente, o modelo busca emular a 'excelência do ensino militar' sem atribuir responsabilidades estratégicas significativas aos militares.

O Pecim enfrenta desafios não só na integração dos militares à estrutura escolar, mas também na delegação das decisões relativas aos seus próprios objetivos. A estrutura de objetivos estratégicos e iniciativas representa a face operacional do programa. Mesmo assim, ao estabelecer a meta de 'melhorar o ambiente educacional', o programa limita sua contribuição a iniciativas como a de 'aumentar a satisfação de alunos, professores e profissionais das escolas'. A orientação técnica para implementar esta iniciativa é insuficiente, sugerindo apenas a

realização de pesquisas de satisfação, sem oferecer uma metodologia detalhada ou suporte concreto.

A implementação do Pecim revela uma discrepância significativa entre suas intenções declaradas e suas ações práticas. Apesar de estabelecer metas ambiciosas, como a melhoria no Ideb, o programa não promoveu capacitações, reestruturação de carreiras, aumento do quantitativo de profissionais ou investimentos significativos na infraestrutura escolar. Consequentemente, o Pecim serviu primariamente para a remuneração dos militares envolvidos. Adicionalmente, a parcela do orçamento destinada a melhorias de infraestrutura nas escolas teve um uso ínfimo, com apenas 0,24% dos fundos alocados sendo efetivamente utilizados em três anos, levantando questões sobre a compreensão do programa e desafios nos processos licitatórios

Relatórios iniciais de avaliação do Pecim apontam para a inadequação do modelo. Em 2020, somente 60% das escolas envolvidas haviam incorporado os militares, que enfrentavam dificuldades em compreender seu papel dentro da estrutura escolar. O relatório subsequente de 2021 destacou que os profissionais da educação ainda lutavam para assimilar as complexidades da política. Muitas escolas não haviam desenvolvido os projetos valores, planos de ação e outros documentos exigidos. Ademais, os relatórios sublinharam questões críticas como a inadequação da infraestrutura escolar, deficiências pedagógicas e a sobrecarga de professores. Estas observações sugerem que os problemas educacionais mais prementes nas escolas envolvidas poderiam ser anteriores e não diretamente relacionados às intervenções propostas pelo Pecim.

Então, o Pecim nasce com uma premissa que ele mesmo descaracteriza. As avaliações iniciais indicam que, mesmo após anos de implementação, persistiam problemas escolares anteriores que obstaculizavam a rotina escolar idealizada. A alocação de recursos do Pecim, focada primordialmente na remuneração de militares, pode ter falhado em abordar e resolver problemas estruturais das escolas. A estratégia de investimento adotada mostrou-se não apenas injustificada, mas também ineficaz para atingir os objetivos estabelecidos pelo programa, como evidenciado pela persistência das taxas de evasão escolar, apesar da introdução de rotinas disciplinares militares.

Paradoxalmente, o Pecim articula formalmente o Direito à Educação em todos os seus documentos e trâmites. No entanto, apesar de referenciar formalmente o Direito à Educação em sua documentação e procedimentos, há uma ausência na incorporação dos conceitos, significados e da essência material desta norma. As categorias normativas educacionais são empregadas mais como um meio de justificação para um projeto pré-concebido do que como fundamento para sua criação. Desta forma, observa-se uma inversão na racionalidade da

formulação de políticas públicas: em vez de se originar a partir dos preceitos do Direito para estruturar o programa, percebe-se que o modelo predefinido do programa foi o ponto de partida, com o Direito sendo posteriormente adaptado para se adequar a este formato.

O desenvolvimento do Pecim caracterizou-se por uma abordagem estatal centralizadora quanto às decisões dos contornos da política, sem espaços para discussão coletiva. Em contrapartida, diversos setores da sociedade civil expressaram oposição à implementação das escolas cívico-militares, seja por protestos, notas públicas ou denúncias, evidenciando uma discordância com relação ao projeto.

Independente de possíveis resultados positivos do Pecim, persiste a questão sobre a natureza da educação que deveria ser financiada em um projeto de amplitude nacional, considerando o princípio constitucional de pluralidade educacional e a subordinação das Forças Armadas à sociedade civil estabelecida pela Constituição Federal de 1988. Apesar do Direito servir como fundamento e arranjo jurídico-institucional para políticas como o Pecim, o desafio futuro consiste em identificar e confrontar padrões que possam ser desestruturantes ou incompatíveis com a Constituição em outras políticas públicas. Especialmente diante da natureza administrativa, muitas vezes lenta e sutil, que pode ocultar conflitos constitucionais significativos. As pesquisas futuras podem explorar os seguintes problemas: existe um padrão específico em políticas públicas desestruturantes dos direitos sociais? Quais as ferramentas de accountability mais eficazes para garantir a participação social na elaboração de políticas públicas? De que maneira a interação entre as diferentes esferas de governo e a sociedade civil pode ser otimizada para fomentar uma gestão e construção transparente das políticas públicas?

O direito fornece um importante parâmetro de controle, monitoramento e fiscalização da construção dessas políticas. A partir da realização de audiências públicas, de revisão periódica da política e de formas de permitir a participação social no desenvolvimento desses programas de governo, os significados dos valores constitucionais potencialmente efetivados (ou desestruturados) serão discutidos e comparados aos objetivos do programa. A Constituição Federal de 1988 representa um compromisso firmado, mas as suas formas de efetivação permanecem abertas às negociações políticas de cada momento diferente. É por isso que os valores constitucionais, no caso da educação, pluralismo, liberdade e democraticidade, devem permear toda elaboração dessas políticas, através do controle dos detentores desses direitos: a sociedade civil.

REFERÊNCIAS

- ADUFG. **Manifestantes ocupam prédio da UFG em protesto à intervenção de Bolsonaro na nomeação de nova reitora.** Em 12 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.adufg.org.br/noticias/2-noticias/9817-manifestantes-ocupam-predio-da-ufg-em-protesto-a-intervencao-de-bolsonaro-na-nomeacao-de-nova-reitora>. Acesso em: 5 out. 2023.
- AGÊNCIA BRASIL. **General Paulo Sérgio assume Ministério da Defesa.** Publicado em 01 de abril de 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-04/general-paulo-sergio-nogueira-assume-ministerio-da-defesa#:~:text=Nogueira%20substitui%20o%20tamb%C3%A9m%20general,chapa%20de%20reele%C3%A7%C3%A3o%20de%20Bolsonaro>. Acesso em: 23. Jun. 2023.
- ALESSI, Gil. **Quartéis se abrem para a campanha eleitoral de Bolsonaro.** Por El País, em 22 de outubro de 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/20/politica/1508513779_228341.html. Acesso em: 2 out. 2023.
- ALFANO, Bruno. **País gastou quase R\$ 100 milhões em escolas cívico-militares; programa teve uma das 15 maiores verbas da educação básica.** O Globo, em 12 de julho de 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/noticia/2023/07/12/pais-gastou-quase-r-100-milhoes-em-escolas-civico-militares-programa-teve-uma-das-15-maiores-verbas-da-educacao-basica.ghtml> Acesso em: 2 dez. 2023.
- ALMEIDA, Lia de Azevedo; GOMES, Ricardo Corrêa. Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. **Cadernos Ebape. br**, v. 16, p. 444-455, 2018.
- ALVES, Míriam Fábila; TOSCHI, Mirza Seabra; FERREIRA, Neusa Sousa Rêgo. A expansão dos colégios militares em Goiás e a diferenciação na rede estadual. **Retratos da Escola**, v. 12, n. 23, p. 271-288, 2018. Doi: <https://doi.org/10.22420/rde.v12i23.865> Acesso em 28 abr. 2023.
- ANDES. **Estudantes protestam contra cortes na educação e intervenção na escolha de reitores.** Em 17 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/estudantes-protestam-contras-cortes-na-educacao-e-intervecao-na-escolha-de-reitores1>. Acesso em: 6 out. 2023.
- ANDRADE, Hankrison. **Bolsonaro contraria constituição e diz que minorias “tem que se adequar”.** Universo Online. Publicado em 15 de julho de 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/07/15/bolsonaro-defende-falas-transfobicas-minorias-tem-que-se-adequar.htm> Acesso em: 22 jun. 2023.
- ANPED. **300 entidades organizam protestos contra os projetos de Educação Domiciliar que tramitam no Congresso Nacional.** Em 31 de Maio de 2021. Disponível em: <https://www.anped.org.br/news/300-entidades-organizam-protestos-contras-projetos-de-educacao-domiciliar-que-tramitam-no>. Acesso em: 3 out. 2023.
- ARANTES, Rogério Bastos. STF e Constituição policy-oriented. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 1, n. 1, p.299-342, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/26> Acesso em: 22 jun. 2023.

ASSAD, Paulo. **Alunos de escola cívico-militar recebem advertência por bandeiras LGBT, em SC.** O Globo. 05 de março de 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/alunos-de-escola-civico-militar-recebem-advertencia-por-bandeiras-lgbt-em-sc-25420110>. Acesso em: 9 jan. 2024.

AZEVEDO, Evelin. **Decotelli, novo ministro da Educação, é acusado de plágio em dissertação de mestrado.** O Globo, 27 de junho de 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/epoca/decotelli-novo-ministro-da-educacao-acusado-de-plagio-em-dissertacao-de-mestrado-24503409> Acesso em: 24 jun. 2023.

AZEVEDO, Margarida. **Nas últimas duas décadas, Governo Bolsonaro é o que mais cortou em recursos de educação e ciência.** JC-ENEM. Publicado em 09 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/colunas/enem-e-educacao/2022/12/15138129-governo-atual-e-o-que-mais-cortou-em-recursos-de-educacao-e-ciencia.html> Acesso em: 22 jun. 2023.

BAPTISTA, RODRIGO. **Jornalistas denunciam aumento de ataques à imprensa durante governo Bolsonaro.** Agência Senado. Publicado em 15 de junho de 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/06/15/jornalistas-denunciam-aumento-de-ataques-a-imprensa-durante-governo-bolsonaro> Acesso em: 22 jun. 2023.

BARBOSA, Karla Marisa Fernandes. **Estudo comparativo da eficiência dos Colégios Militares e das Escolas de Aplicação: Uma análise de benchmark no contexto de implementação do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares.** Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

BERMUDEZ, Ana Carla. **Escolas cívico-militares têm base em argumento enganoso, diz especialista.** Universo Online, 24 de outubro de 2019, Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2019/10/24/escolas-civico-militares-tem-base-em-argumento-enganoso-diz-especialista.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 14 jan. 2024.

BBC NEWS. **Eleição em 2022 'é inegociável': as reações de autoridades à suposta ameaça do ministro da Defesa.** Publicado em 22 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57937882> Acesso em: 23 jun. 2023.

BBC NEWS. **Weintraub deixa o governo: seis polêmicas que marcaram a gestão no Ministério da Educação.** Publicado em 18 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53058067> Acesso em: 24 jun. 2023.

BECKER, Morgana S.; DA SILVA MONTARGIL, Gilmar; REMENCHE, Maria de Lourdes Rossi. Construindo sombras com “ideologia de gênero”: deslizamentos discursivos em postagens no Twitter de atores políticos da Nova Direita (2014-2019). **Revista Teste**, v. 23, n. Especial, p. 1-31, 2023. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/testebse/article/view/134072/89263>. Acesso em: 5 out. 2023.

BENVINDO, Juliano Zaiden. The forgotten people in Brazilian constitutionalism: Revisiting behavior strategic analyses of regime transitions. **International Journal of Constitutional**

Law. Volume 15, Issue 2, April 2017, Pages 332–357. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/icon/mox020>. Acesso em: 03 abr. de 2023.

BELTRAMELLI NETO, Silvio; OUTI, Luíza Carvalho. Reforma trabalhista brasileira e geração de empregos: experiências comparadas e evidências antes e durante a pandemia de covid-19. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 67, n. 2, p. 9-49, ago. 2022. ISSN 2236-7284. doi:<http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v67i2.75729>. Acesso em: 22 jun. 2023.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. **Lua Nova: Revista De Cultura E Política**, 5–24, 2004. Doi: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452004000100002>. Acesso em 30 jan. 2024.

BEZERRA, Patrícia Lima; DE MEDEIROS, Jarles Lopes. “ECOS DO ÃO”: o discurso docente diante da problemática educacional brasileira na era Bolsonaro. **Revista Docentes**, v. 8, n. 23, p. 76-84, 2023. Disponível em: <https://periodicos.seduc.ce.gov.br/revistadocentes/article/view/537>. Acesso em: 5 out. 2023.

BIMBATI, ANA PAULA. **Aluno em delegacia e censura: professores criticam escolas cívico-militares**. Universo Online, 03 de setembro de 2022. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2022/09/03/alunos-delegacia-censura-como-funcionam-escolas-civico-militares-bolsonaro.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 9 jan. 2023.

BIROLI, Flávia. Reação conservadora, democracia e conhecimento. **Revista de Antropologia**, v. 61, n. 1, p. 83-94, 2018.

BITTAR, Rosângela; ARAÚJO, Carla. **Militares apoiam Bolsonaro e rejeitam Ciro, Alckmin e Haddad**. Por Valor Econômico, em 30 de julho de 2018. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/07/30/militares-apoiam-bolsonaro-e-rejeitam-ciro-alckmin-e-haddad.ghtml>. Acesso em: 2 out. 2023.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

BRAGA, Laura Santos. **Estudantes da rede estadual de ensino ocupam mais três escolas; oito no total**. Diário de Goiás, 14 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://diariodegoias.com.br/estudantes-da-rede-estadual-de-ensino-ocupam-mais-tres-escolas-oito-no-total/30181/> Acesso em: 23 jun. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto 9.665, de 02 de janeiro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. **Decreto 10.004, de 05 de setembro de 2019.** Institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares. Brasília, DF: Presidência da República, Ministério da Educação, Ministério da Defesa, 2019.

BRASIL. **Decreto 10.530, de 26 de outubro de 2020.** Dispõe sobre a qualificação da política de fomento ao setor de atenção primária à saúde no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, para fins de elaboração de estudos de alternativas de parcerias com a iniciativa privada. Brasília, DF: Presidência da República, 2020.

BRASIL. **Despacho sobre Gestão Compartilhada.** Brasília: Ministério Público da União; Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; Promotoria de Justiça de Defesa da Educação – PROEDUC, 13 jun. 2022. Disponível em: https://www.mpdft.mp.br/portal/images/noticias/junho_2022/Despacho_-_Gest%C3%A3o_Compartilhada.pdf. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19394.htm. Acesso 25 abr. 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas e revoga dispositivos da Lei no 7.289, de 18 de dezembro de 1984, e da Lei no 12.705, de 8 de agosto de 2012. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 dez. 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-13.954-de-16-de-dezembro-de-2019-233744070>. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL, Luana Melody. **Censura e vigilância: Professores relatam rotinas da educação militarizada.** Jornal O tempop, 02 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/censura-e-vigilancia-professores-relatam-rotinas-da-educacao-militarizada-1.2575660>. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória n. 1.068/2023.** Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, e a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, para dispor sobre o uso de redes sociais.

BRASIL. Ministério da Educação. Ofício nº 78/2019/SECIM/SEB/SEB-Mec. Assunto: Atos Administrativos (21613). Requerente: Janio Carlos Endo Macedo. Tipo: Processo. NUP: **23000.021448/2019-81**. Data de abertura: 16 de julho de 2019. Localização atual: Arquivo (CONJUR-MEC).

BRASIL. Ministério da Educação. NUP: **023000.007154/2020-80**. Data de abertura: 18/03/2020. Localização atual: Arquivo.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Nota Técnica nº 60/2023/DPDI/Secretaria de Educação Básica.** Assunto: Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (PECIM). Tipo: Documento. NUP: 023000.008982/2023-88. Data de emissão: 24/03/2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n. 532, de 14 de julho de 2021.** Regulamenta a modalidade autofomentada das escolas participantes do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n. 852, de 28 de outubro de 2021.** Regulamenta a certificação das Escolas Cívico-Militares que adotam o modelo do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares - Pecim. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 925, de 24 de novembro de 2021.** Regulamenta a execução do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares - Pecim em 2022, visando à implantação de Escolas Cívico-Militares - Ecim, nos estados, nos municípios e no Distrito Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1071, de 24 de dezembro de 2020.** Regulamenta a implantação do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares - Pecim em 2021, para implementação das Escolas Cívico-Militares - Ecim nos estados, nos municípios e no Distrito Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 2.015, de 20 de novembro de 2019.** Regulamenta a implantação do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares - Pecim em 2020, para consolidar o modelo de Escola Cívico-Militar - Ecim nos estados, nos municípios e no Distrito Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Nota Técnica nº 31/2019/SECIM/SEB/MEC. Assunto: Atos Administrativos (21613). Requerente: Janio Carlos Endo Macedo. Tipo: Processo. NUP: **23000.024093/2019-81**. Data de abertura: 19 de agosto de 2019. Localização atual: Arquivo (CONJUR-MEC).

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria GM-MD nº 469, de 28 de janeiro de 2021.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-gm-md-n-469-de-28-de-janeiro-de-2021-*-302031786. Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa nº 2/MD, de 10 de janeiro de 2017.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jan. 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20350664/do1-2017-01-16-portaria-normativa-n-2-md-de-10-de-janeiro-de-2017-20350572. Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.611 de 19 de julho de 2023.** Revoga o Decreto nº 10.004 de 5 de setembro de 2019, que institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jul. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11611.htm. Acesso em: 19 dez. 2023.

BROWN, Wendy. **Nas Ruínas do Neoliberalismo: ascensão da política antidemocrática no ocidente.** Tradução: Mario A. Marino e Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: QUADROS ANALÍTICOS. **Rev. Campo de Pública**, v.2, n.1, p. 91-125. Disponível em: https://www.trf3.jus.br/documentos/emag/Cursos/2023400057_-

[Seminario Demandas Estruturais/2023.08.16 - Revista Campo de Publicas - A abordagem Maria Paula.pdf](#). Acesso em: 9 jan. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica. Uma análise baseada na abordagem de Direito e Políticas Públicas. In: COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B. (orgs.). **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma; BRASIL, Patrícia Cristina (org.). **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica, 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARD, Murilo. MAPEAMENTO DE ARRANJOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS: UM ROTEIRO METODOLÓGICO PARA ESTUDOS DAS RELAÇÕES ENTRE DIREITO E POLÍTICA. **Rei - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 1–36, 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i1.777. Acesso em: 9 jan. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, p. 1-49, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

Bucci, Maria Paula Dallari. “Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas”. In FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Teresa Fonseca (org.). **Políticas públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CALCAGNO, Luiz. **Ameaça à democracia brasileira é real, afirmam especialistas**. Correio Brasiliense, 22 de julho de 2022. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/07/4939146-ameaca-a-democracia-brasileira-e-real-afirmam-especialistas.html#google_vignette Acesso em: 23 jun. 2023.

CALDAS, Ana Carolina. **Aluna com cabelo pintado é ameaçada por direção de escola cívico militar no Paraná**. Brasil de Fato/Paraná, 02 de março de 2023, Disponível em: <https://www.brasildefatopr.com.br/2023/03/02/aluna-com-cabelo-pintado-e-ameacada-por-direcao-de-escola-civico-militar-no-parana> Acesso em: 9 jan. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ministro da Defesa diz que tem plano de ação para todas as fases do processo eleitoral**. Publicado em 06 de julho de 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/895028-ministro-da-defesa-diz-que-tem-planos-de-acao-para-todas-as-fases-do-processo-eleitoral/> Acesso em: 23 jun. 2023.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G. et al. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 87-121.

CARVALHO NETTO, Menelick. **A hermenêutica constitucional e os desafios postos aos direitos fundamentais.** In SAMPAIO, José Adércio Leite Sampaio. *Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, p. 141-161, 2003.

CARVALHO, Sandra Maria Gadelha de. **EDUCAÇÃO DO CAMPO: PRONERA, UMA POLÍTICA PÚBLICA EM CONSTRUÇÃO.** Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

CAVALCANTI, Gustavo. **Bolsonaro tem mais oficiais no primeiro escalão que presidentes da ditadura.** *Correio Braziliense*. Publicado em 11 de dezembro de 2018. Disponível em:

www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/12/11/interna_politica,724473/bolsonaro-tem-mais-oficiais-no-primeiro-escalao-que-ditadura-militar.shtml Acesso em: 22 jun. 2023.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). **Panorama das escolas cívico-militares piloto das escolas adidas programa nacional das escolas cívico-militares.** Brasília: CGEE, 2021.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). **Panorama das Escolas Cívico-Militares que Aderiram em 2021.** Brasília: CGEE, 2021.

CLUNE, William H. Direito e políticas públicas: mapa da área. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 21, n. 86, p. 59-108, 2021.

CNN. **Abraham Weintraub: Ministro da Educação acumulou polêmicas em 14 meses no cargo.** Publicado em 18 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/abraham-weintraub-ministro-da-educacao-acumulou-polemicas-em-14-meses-no-cargo/> Acesso em: 24 jun. 2023.

CNN. **Educação brasileira está em último lugar em ranking de competitividade.** 17 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/educacao-brasileira-esta-em-ultimo-lugar-em-ranking-de-competitividade/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista dos tribunais**, v. 86, n. 737, p. 11-22, 1997.

CORREIO BRAZILIENSE. **Aluna de escola cívico-militar do DF sofre racismo religioso.** 01 de março de 2023. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2023/03/5077168-aluna-do-df-sofre-racismo-por-usar-colar-de-religoes-africanas.html>. Acesso em: 9 jan. 2024.

CORREIO BRAZILIENSE. **Bolsonaro diz que vai proibir "ideologia de gênero" nas escolas.** 03 de setembro de 2019. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/09/03/interna_politica,780561/bolsonaro-diz-que-vai-proibir-ideologia-de-genero-nas-escolas.shtml. Acesso em: 9 mai. 2023.

CORSI, Giancarlo. Sociologia da Constituição. Trad. Juliana N. Magalhães. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**. Nº 39. Belo Horizonte: UFMG, janeiro-junho de 2001.

COSTA, L. Carneiro; FELÍCIO, C. Duálíbi; DÁVILA, F. Souza; COSTA; REZENDE, D. do Carmo. As propostas "bolsolavistas" para a educação brasileira. **Germinal: marxismo e educação em debate**, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 275–305, 2021. DOI: 10.9771/gmed.v13i3.46781. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/46781>. Acesso em: 10 maio. 2023.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. **A política pública como campo multidisciplinar**, v. 2, p. 181-206, 2013.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, p. 41-62, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/mGtBmjc9Xw5m99PDdqRzjdj/?lang=pt>. Acesso em: 04 abr. 2023.

CUNHA, Carolina. **Educação - número de escolas públicas militarizadas cresce no Brasil**. Uol Educação. 2019. Disponível em: <https://vestibular.uol.com.br/resumo-das-disciplinas/atualidades/educacao---numero-de-escolas-publicas-militarizadas-cresce-no-brasil.htm#:~:text=Atualmente%20existem%20120%20escolas%20militarizadas%20em%2017%20estados%20do%20Brasil>. Acesso em: 28 abr. 2023.

CURVELLO, Ana Carolina. **Bolsonaro e Tarcísio participam do lançamento da frente em defesa das escolas cívico-militares**. Gazeta do Povo, 06 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/bolsonaro-e-tarcisio-participam-do-lancamento-da-frente-em-defesa-das-escolas-civico-militares/>. Acesso em: 19 dez. 2023.

DALY, Tom Gerald. Tradução: CABRAL, Rafael Lamera Giesta; DOS REIS, Ulisses Levy Silvério. Compreendendo a decadência democrática multidimensional: lições decorrentes da ascensão de Jair Bolsonaro no Brasil. **Revista Jurídica da UFERSA**, v. 5, n. 10, p. 61-84, 2021. Doi: <https://doi.org/10.21708/issn2526-9488.v5.n10.p61-84.2021>. Acesso em: 26 dez. 2023.

DEMO, Pedro. **Metodologia da Científica em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1990.

DIEGUEZ, Consuelo. **O ovo da serpente: nova direita e bolsonarismo, seus bastidores, personagens e a chegada ao poder**. 1 ed. São Paulo: Companhia das letras, 2022.

DIXON, Rosalind; GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. **How to Save a Democracy**. Jotwell, 2018.

EASTON, David. **A systems analysis of political life**. New York: Wiley, 1956.

EDUCAR. **Primeira escola cívico-militar paulista é instalada com polêmica em Sorocaba**. 17 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/educacao/primeira-escola-civico-militar-paulista-e->

[instalada-com-polemica-em-sorocaba,27fe6af9eae8f0fb81790679d392b766ighirdbl.html](https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/11/defesa-fez-auditoria-eleitoral-apesar-de-negar-ao-tse-mostram-emails.shtml)

Acesso em: 12 jan. 2024.

EITOZA, César. **Defesa fez auditoria eleitoral apesar de negar ao TSE, mostram emails.** Folha de São Paulo, 08 de novembro de 2022. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/11/defesa-fez-auditoria-eleitoral-apesar-de-negar-ao-tse-mostram-emails.shtml> Acesso em: 23 jun. 2023.

ESTADÃO. **Entenda como funcionam as escolas cívico-militares no Brasil.** 01 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/educacao/entenda-como-funcionam-as-escolas-civico-militares-no-brasil/>. Acesso em: 01 set. 2023.

ESTADÃO. **Em escolas Cívico-Militares, bônus de oficial da reserva supera salário de professores.** 10 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/educacao/em-escola-civico-militar-bonus-de-oficial-da-reserva-supera-salario-de-professor/> Acesso em: 7 dez 2023.

ESTADÃO. **Protestos de Rua Contra cortes educacionais aumentam desgaste do governo.** Em 15 de maio de 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/protestos-de-rua-contra-cortes-na-educacao-elevam-desgaste-do-governo/>. Acesso em: 5 out. 2023.

FARRANHA, Ana Cláudia; SILVA, Lucas Sena. Interseccionalidade e políticas públicas: avaliação e abordagens no campo do estudo do direito e da análise de políticas públicas. **Revista Aval**, Fortaleza, v. 5, n. 19, p. 44-67, jan./jun. 2021 Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/63395> Acesso em: 10 abr. 2023.

FERREIRA, Emanuel de Melo. Paulo Bonavides e a crítica aos juristas conservadores: como a suposta “neutralidade ideológica” favoreceu a erosão constitucional no Brasil. **Revista Jurídica da UFERSA**, v. 7, n. 13, p. 83-103, 2023. Doi: <https://doi.org/10.21708/issn2526-9488.v7.n13.p83-103.2023>. Acesso em: 26 dez. 2023.

FERREIRA, Neusa Sousa Rêgo. **“GESTÃO MILITAR” DA ESCOLA PÚBLICA EM GOIÁS: UM ESTUDO DE CASO DA IMPLEMENTAÇÃO DE UM COLÉGIO ESTADUAL DA POLÍCIA MILITAR DE GOIÁS EM APARECIDA DE GOIÂNIA.** Dissertação (Mestrado) - Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

FERREIRA, Mariana. **Mãe relata racismo em escola cívico-militar contra filho de 13 anos no AP: ‘esse cabelo não consegue emprego’.** O Globo, 30 de agosto de 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2023/08/30/mae-relata-racismo-em-escola-civico-militar-contra-filho-de-13-anos-no-ap-esse-cabelo-nao-consegue-emprego.ghtml>. Acesso em: 10 jan. 2024.

FERREIRA, Patrícia Aparecida. **Gestão de Políticas Públicas:** uma proposta de modelo processual de análise. Tese (Doutorado em Administração), Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Lavras, Lavras-MG, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/1661>. Acesso em: 19 out. 2023.

FERNANDES, Talita. **Bolsonaro propõe ensino a distância para combater marxismo e reduzir custos**. Folha de São Paulo. 07 de agosto de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/bolsonaro-propoe-ensino-a-distancia-para-combater-marxismo-e-reduzir-custos.shtml>. Acesso em: 10 mai. 2023.

FICO, Carlos. Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas. **Tempo e Argumento**, Florianópolis, v. 9, n. 20, p. 05 - 74, 2017. DOI: 10.5965/2175180309202017005. Disponível em: <https://revistas.udesc.br/index.php/tempo/article/view/2175180309202017005>. Acesso em: 22 jun. 2023.

FORTES, Fernanda Corrêa; STEINBERG, Vivian; BRENNECKE, Nathalia Botura Paula. Kit Gay e Ideologia de Gênero: Como a Desinformação Propagada por Bolsonaro Fere as Políticas Públicas Educacionais Voltadas para as Questões de Gênero e Diversidade Sexual. **Revista Pluri Discente**, v. 1, n. 4, 2022.

GARGARELLA, Roberto. **Latin American Constitutionalism 1810-2010: the Engine Room of constitutionalism**. Oxford University Press: New York, 2013.

GAZETA DO POVO. **Em protesto contra PSS e Escolas Cívico- Militares, grupos ocupam Secretaria de Educação**. 30 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/grupo-professores-ocupa-secretaria-educacao-protesto-pss-civico-militares/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

GAZETA DO POVO. **Reação a Lula: 19 estados decidem manter escolas cívico-militares**. Gazeta do Povo, 14 de julho de 2023. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/reacao-lula-19-estados-manter-escolas-civico-militares/?ref=link-interno-materia>. Acesso em: 19 dez. 2023.

GERTLER, Paul J. et al. **Avaliação de Impacto na Prática**. Segunda edição. World Bank Publications, 2018.

GÊNERO E EDUCAÇÃO. **200 Entidades pedem desmilitarização da educação e da vida a Lula**. 27 de março de 2023. Disponível em: <https://generoeeducacao.org.br/200-entidades-pedem-desmilitarizacao-da-educacao-e-da-vida-a-lula/> Acesso em: 12 jan. 2024.

GLEZER, Rubens. As razões e condições dos conflitos federativos na pandemia de Covid-19: coalizão partidária e desenho institucional. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 1, n. 2, p. 395-434, jul./dez. 2021.

GIROTTI NETO, Angelo. **A ONDA CONSERVADORA E AS ELEIÇÕES DE 2018 NO BRASIL**. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

GUERRA, Roberta Freitas. Análise sociojurídica do novo direito do trabalho brasileiro/Social-legal analysis of the new Brazilian labor law. **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 12, n. 2, p. 1141–1168, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/50238>. Acesso em: 2 out. 2023.

GOIÁS. **Lei n. 8.125, de 18 junho de 1976.** Dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Estado de Goiás e dá outras providências. Disponível em: http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/1976/lei_8125.htm. Acesso em: 27 abr. 2023.

HAJER, M. A.; WAGENAAR, H. **Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society.** Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Presença de Militares em Cargos e Funções do Executivo Federal. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11211/1/NT_Presenca_de_militares_Publicacao_Preliminar.pdf Acesso em: 22 jun. 2023.

JORNAL DE BELTRÃO. **Estudantes protestam contra escolas cívico-militares.** 22 de novembro de 2023. Disponível em: <https://jornaldebeltiao.com.br/beltiao/estudantes-protestam-contras-escolas-civico-militares/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

JORNAL DA USP. **Estudo atesta discurso negacionista de Bolsonaro nos primeiros seis meses de pandemia.** Publicado em 02 de setembro de 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/estudo-atesta-discurso-negacionista-de-bolsonaro-nos-primeiros-seis-meses-de-pandemia/> Acesso em: 22 jun. 2023.

KAFRUNI, Simone. **Militares ganham protagonismo com a chegada de Bolsonaro ao Planalto.** Por Correio Braziliense, 29 de outubro de 2018. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/10/29/interna_politica,716060/militares-ganham-protagonismo-com-a-chegada-de-bolsonaro-ao-planalto.shtml. Acesso em: 2 out. 2023.

KER, João. **Confira as polêmicas do Ministério da Educação de Vélz Rodriguez.** Terra, 11 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/educacao/confira-as-polemicas-do-ministerio-da-educacao-de-velez-rodriguez,86afb71182cc05a8f6525632800e1c2dcwduyjn3.html> Acesso em: 24 jun. 2023.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies.** 3ª. ed. New York: Harper Collins, [1984], 2003

KLEIN, Rebecca Murow. **Outsider Presidential Candidates: The Consequence of a Flawed American Electoral System.** Thisis (Master), Johns Hopkins University, 2020.

KONCHINSKI, Vinicius. **Ratinho Jr. converte escolas em Mini Quartéis no Paraná.** Por The Intercept Brasil, 22 de setembro de 2021. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2021/09/22/ratinho-jr-escolas-parana-quarteis-laboratorio-bolsonarista/>. Acesso em: 04 dez. 2023.

LAGO, Rudolfo. **Comentário do dia: Dez vezes em que o presidente Jair Bolsonaro fez ameaças à democracia.** Congresso em Foco, 28 de julho de 2022. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/comentario-do-dia-dez-vezes-em-que-o-presidente-jair-bolsonaro-fez-ameacas-a-democracia/>. Acesso em: 8 mai. 2023.

LASSWELL, Harold D. **The decision process: Seven categories of functional analysis**. College Park, MD: University of Maryland Press, 1956.

LANDAU, David. Constitucionalismo abusivo. Tradução: DOS REIS, Ulisses Levy Silvério; CABRAL, Rafael Lamera Giesta. **Revista Jurídica da UFERSA**, v. 4, n. 7, p. 17-71, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21708/issn2526-9488.v4.n7.p17-71.2020>. Acesso em: 11 mai. 2023.

LANDAU, David; DIXON, Rosalind. Abusive judicial review: courts against democracy. **UC Davis L. Rev.**, v. 53, p. 1313, 2019.

LEAL, Arthur. **Oficial do Exército é investigado por estupro e importunação sexual por alunas de 11 e 15 anos em Escola Cívico-Militar**. O Globo, 20 de setembro de 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2022/09/oficial-do-exercito-e-investigado-por-estupro-e-importunacao-sexual-contr-a-lunas-de-11-e-15-anos-de-escola-civico-militar-entenda.ghtml>. Acesso em: 10 jan. 2024.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, Iana Gomes de; HYPOLITO, Álvaro Moreira. Escola sem Partido: análise de uma rede conservadora na educação. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 15, e2015290, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5212/praxeduc.v.15.15290.053>. Acesso em: 10 mai. 2023.

LIMONGI, Fernando. **Operação Impeachment: Dilma Rousseff e o Brasil da Lava Jato**. 1 ed. Todavia, 2023.

LUC, MAUREN. **Professores protestam contra militarização de escolas**. Plural, 4 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.plural.jor.br/noticias/vizinhanca/professores-protestam-contr-a-militarizacao-de-escolas/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

LUC, Mauren. **Professores e estudantes saem às ruas contra Bolsonaro**. Em 14 de agosto de 2019, Plural Curitiba. Disponível em: <https://www.plural.jor.br/noticias/vizinhanca/professores-e-estudantes-saem-as-ruas-contr-a-bolsonaro/>. Acesso em: 5 out. 2023.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, p. 11-38, 2019. Disponível em: https://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/user_files/livros/arquivo/livro-lotta.pdf#page=12. Acesso em: 10 abr. 2023.

MARCOVITCH, J. Eficiência e eficácia organizacional na instituição de pesquisa aplicada. **Revista de Administração Pública**, v. 13, n. 1, p. 69 a 79, 1979. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7497>. Acesso em: 15 maio. 2023.

MARINI, Luisa. **Em 27 anos de câmara, Bolsonaro prioriza militares e ignora saúde e educação**. Por Congresso em foco, em 07 de agosto de 2018. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/na-camara-bolsonaro-prioriza-militares-e-ignora-saude-e-educacao/>. Acesso em: 2 out. 2023.

MARSHALL, T. H. **Class, citizenship, and social development**: essays by T.H. Marshall. Garden City, NY: Doubleday, 1965.

MARTINS, P. de S. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 26, n. 3, 2011. DOI: [10.21573/vol26n32010.19795](https://doi.org/10.21573/vol26n32010.19795). Acesso em: 25 abr. 2023.

MATOS, Caio. **GRANDES POLÊMICAS E VALIDADE CURTA: OS CINCO MINISTROS DA EDUCAÇÃO DE BOLSONARO**. Congresso em Foco, 26 de junho de 2022. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/grandes-polemicas-e-validade-curta-os-cinco-ministros-da-educacao-de-bolsonaro/> Acesso em: 24 jun. 2023.

MAZUI, Guilherme; CASTILHOS, Roniara; RODRIGUES, Mateus. **Ministro da Defesa, Fernando Azevedo e Silva deixa o cargo**. G1, 29 de março de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/03/29/ministro-da-defesa-deixa-o-cargo.ghtml> Acesso em: 23 jun. 2023.

MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 17, n. 69, p. 127-147, 2017. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/view/825>. Acesso em 24 out. 2023.

MEYER, Emilio Peluso Neder. **Constitutional Erosion in Brazil: Progresses and Failures of a Constitutional Project**. Oxford: Hart Publishing, 2022.

MÍDIA NINJA. **“Fora Militar”: após protestos, estudantes barram militarização no Paraná**. 10 de agosto de 2022. Disponível em: <https://midianinja.org/news/fora-militar-apos-protestos-estudantes-barram-militarizacao-de-escola-no-parana/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Relatório das Forças Armadas não excluiu a possibilidade de fraude ou inconsistência nas urnas eletrônicas**. 10 de novembro de 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/relatorio-das-forcas-armadas-nao-excluiu-a-possibilidade-de-fraude-ou-inconsistencia-nas-urnas-eletronicas> acesso em: 23 jun. 2023.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Diretrizes para as Escolas Cívico-Militares**. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/ acesso_informacao/pdf/10DIRETRIZESPECIMVERSO_observaes_14072021convertido2.pdf. Acesso em: 07 jan. 2024.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Manual das Escolas Cívico-Militares**. 1 ed. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=1950782>. Acesso em: 3 dez. 2024.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO e MINISTÉRIO DA DEFESA. Consulta Pública. Brasília, DF. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias_1/consulta-publica-das-escolas-civico-militares-saiba-o-que-e-importante-para-aderir-ao-modelo/Consulta_Publica_IDV_Cartilha_V2.pdf. Acesso em: 2 dez. 2023.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Governo federal lança programa para a implantação de escolas cívico-militares.** Agosto de 2019. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/51651-escolas-civico-militares>. Acesso em: 10 nov. 2023.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Relatório Sintetizado dos Primeiros Resultados do Pecim.** Junho de 2022. Disponível em: https://static.aosfatos.org/media/cke_uploads/2022/08/15/relatorio_sintetizado_da_entrega_do_s_primeiros_resultados_do_pecim_ppt_para_word.pdf. Acesso em: 29 dez. 2023.

MUGNOL, Márcio; GISI, Maria Lourdes. Avaliação de políticas públicas educacionais: os resultados do Prouni. **CONJECTURA: filosofia e educação**, Caxias do Sul, p. 122-139, 2013. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/236118146.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2023.

NADIR, Patricia. **“Militância é enorme”, diz Bolsonaro sobre universidades públicas.** 07 de outubro de 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/militancia-e-enorme-diz-bolsonaro-sobre-universidades-publicas/>. Acesso em: 19 nov. 2023.

NASSIF, Luis. **Braga Netto é a maior ameaça à democracia, por Luis Nassif.** GGN, 02 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/politica/braga-neto-e-a-maior-ameaca-a-democracia-por-luis-nassif/> acesso em: 23 jun. 2023.

OLIVEIRA, Kalil; PESSOA, Fernanda. **'Mãe, estão me assediando': alunas denunciam monitor de escola militarizada.** Universo Online, 04 de outubro de 2022. Disponível em: <https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2022/10/04/tocou-meu-seio-monitor-de-escola-militarizada-e-denunciado-por-abusos.htm>. Acesso em: 10 jan. 2024.

OSTROM, Elionor. **Governing the commons: The evolution of institutions for collective action.** Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990.

O GLOBO. **É ideologia ou não? Governo não se entende sobre motivação para cortes na educação: Presidente Bolsonaro e ministro Weintraub defenderam cortes com justificativas ideológicas; MEC e Carlos Bolsonaro negam.** 09 de maio de 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/e-ideologia-ou-nao-governo-nao-se-entende-sobre-motivacao-para-cortes-na-educacao-23651822>. Acesso em: 19 nov. 2023.

PALHARES, Isabella. **Weintraub: 'Se você fez escola cívico-militar, é de direita'.** Terra Educação. 17 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/educacao/weintraub-se-voce-fez-escola-civico-militar-e-de-direita,b0ca9668d053a10bb0cdb874d01e7d6egpng5aqb.html>. Acesso em: 10 mai. 2023.

PAIXÃO, Cristiano. **DESTRUINDO “POR DENTRO”: PRÁTICAS DESCONSTITUINTES DO NOSSO TEMPO.** Coletivo transforma MP, 2020. Disponível em: <https://transformamp.com/destruindo-por-dentro-praticasdesconstituientes-do-nosso-tempo/>. Acesso em: 28 dez. 2023.

PAIXÃO, Cristiano. **Um golpe desconstituinte?**. JOTA, 15 de maio de 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/democracia-e-constituicao-um-golpe-desconstituinte-12052016> Acesso em: 23 jun. 2023.

PIRES, Breiller. **Educação, o primeiro ‘front’ da guerra cultural do Governo Bolsonaro**. El País. 05 de novembro de 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/01/politica/1541112164_074588.html. Acesso em: 10 mai. 2023.

PISARELLO, Gerardo. *Procesos constituyentes: caminos para la ruptura democrática. Procesos constituyentes*, p. 1-183, 2014.

PENNA, Fernando de Araújo. A DEFESA DA “EDUCAÇÃO DOMICILIAR” ATRAVÉS DO ATAQUE À EDUCAÇÃO DEMOCRÁTICA: A ESPECIFICIDADE DA ESCOLA COMO ESPAÇO DE DISSENSO. *Linguagens, Educação e Sociedade*, [S. l.], n. 42, p. 08-28, 2019. DOI: [10.26694/les.v0i42.9336](https://doi.org/10.26694/les.v0i42.9336). Acesso em: 10 mai. 2023.

PORTAL AF NOTÍCIAS. **Estudantes fazem abaixo assinado e protestam contra escola Cívico-Militar**. 5 de novembro de 2019. Disponível em: <https://araguainanoticias.com.br/noticia/estudantes-fazem-abaixo-assinado-e-protestam-contramudancas-no-colegio-militar/19738>. Acesso em: 10 jan. 2024.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS. **Regimento escolar**. Comando de Ensino Policial Militar. Colégio da Polícia Militar do Estado de Goiás, 13 de junho de 2017. Disponível em: <https://www.portalcepmg.com.br/wp-content/uploads/2018/05/document.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2023.

PNA: Política Nacional de Alfabetização/Secretaria de Alfabetização. Brasília: MEC, SEALF, 2019. 54 p. Disponível em: <http://alfabetizacao.mec.gov.br>.

PORTO, Gustavo. **Bolsonaro diz a apoiadores que excesso de professores atrapalha**. Universo Online. 16 de setembro de 2021. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/agencia-estado/2021/09/16/bolsonaro-diz-a-apoiadores-que-excesso-de-professores-atrapalha.htm>. Acesso em: 10 mai. 2023.

PRATES, Vinicius. **Bolsonaro diz a crianças que escolas públicas contam 'histórias erradas'**. Estado de Minas. 08 de setembro de 2022. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2022/09/08/interna_politica,1392185/bolsonaro-diz-a-criancas-que-escolas-publicas-contam-historias-erradas.shtml. Acesso em: 9 mai 2023.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito à educação e o pleno exercício da cidadania. *ComCiência*, Campinas, n. 111, 2009a. Disponível em: http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-76542009000700008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 abr. 2023.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Educação obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas**. In RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (Org). *Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar*. Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito, 2018. Disponível

em: www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/462 . Acesso em 22 junho. 2023.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **O Estado democrático de direito e o sentido da exigência de preparo da pessoa para o exercício da cidadania, pela via da educação**. 2009. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009b.

REDE BRASIL ATUAL. **Cortes de Bolsonaro na educação provocam dia de protestos de estudantes e trabalhadores**. Em 09 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/educacao/cortes-de-bolsonaro-na-educacao-provocam-dia-de-protestos-de-estudantes-e-trabalhadores/>. Acesso em: 6 out. 2023.

RIBEIRO, Ítalo Prudente. **Entre o Autoritarismo e a Legalidade: uso das medidas provisórias na governabilidade do presidencialismo à Bolsonaro**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal Rural do Semi-árido, Mossoró, 2021.

RIBZUK, Paula; DO NASCIMENTO, Arthur Ramos. Governança, governabilidade, accountability e gestão pública: critérios de conceituação e aferição de requisitos de legitimidade. **Revista Direito Mackenzie**, v. 9, n. 2, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5935/2317-2622/direitomackenzie.v9n210112>. Acesso em: 20 jan. 2024.

ROCHA, M. H.; PIANOVSKI VIEIRA, A. M. D. “O pleno desenvolvimento da pessoa” e sua adesão à educação superior. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 16, n. 4, p. 2443–2457, 2021. DOI: 10.21723/riaee.v16i4.13434. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/13434>. Acesso em: 14 abr. 2023.

ROCHA, Ianara Maressa Macedo da. **DIREITO À EDUCAÇÃO, GASTO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO: um exame do cenário brasileiro de 1999 a 2018**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Mossoró, 2021.

RODRIGUES, Basília. **Ministros do TSE rebatem pedido do Ministério da Defesa sobre acesso a códigos de urnas**. CNN, 03 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/ministros-do-tse-rebatem-pedido-do-ministerio-da-defesa-sobre-acesso-a-codigos-de-urnas/> Acesso em: 23 jun. 2023.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; MAROCCO, Andréa de Almeida Leite. Liberdade de cátedra e a Constituição Federal de 1988: alcance e limites da autonomia docentes. *in* CAÚLA, Bleine Queiroz et al. **Diálogo ambiental, constitucional e internacional**. Fortaleza: Premium, v. 2, p. 213-238, 2014.

RÔMANY, Ítalo. **Bolsonaro quer um colégio militar em cada capital até 2020**. Universo Online. 20 de setembro de 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/confere/ultimas-noticias/eder-content/2018/09/20/eleicoes-bolsonaro-promessa-educacao-colegio-militar-cada-capital-2020.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 03 mai. 2023.

ROMANCINI, Richard. “Vamos tirar a educação do vermelho”: o Escola Sem Partido nas redes digitais. In: **E-Compós**, 2018. Disponível em: <https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/1474/1021>. Acesso em: 5 out. 2023.

ROZNAI, Yaniv; KREUZ, Letícia Regina Camargo. Conventionality control and Amendment 95/2016: a Brazilian case of unconstitutional constitutional amendment. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 5, p. 35-56, 2018.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. QUADRO DE PROBLEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA FERRAMENTA PARA ANÁLISE JURÍDICO-INSTITUCIONAL. **Rei - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 1142–1167, 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.443. Acesso em: 8 jan. 2024.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. **The advocacy coalition framework: an assessment**. *Theories of the Policy Process*, v. 118, p. 188, 1999.

SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 1999.

SAKAMOTO, Leonardo. **Bolsonaro se consolida como maior agressor de jornalistas, diz relatório**. Universo Online. Publicado em 27 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/leonardo-sakamoto/2022/01/27/relatorio-aponta-que-bolsonaro-se-firma-como-maior-ameaca-a-imprensa-livre.htm> Acesso em: 22 jun. 2023.

SALDAÑA, Paulo. **Governo Bolsonaro investiga professores por manifestação 'de desaproço' ao presidente**. Folha de São Paulo. 03 de março de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2021/03/governo-bolsonaro-investiga-professores-por-manifestacao-de-desapreco-a-presidente.shtml>. Acesso em: 10 mai. 2023.

SAMPAIO, Cristiane. **Como funcionam as escolas que serão militarizadas com financiamento do governo Bolsonaro**. Rede Brasil Atual, 22 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/educacao/como-funcionam-as-escolas-que-serao-militarizadas-com-financiamento-do-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 22 nov. 2023.

SANTOS, Gustavo Ferreira. Estado Social e processo desconstituente no Brasil. **Revista Justiça do Direito**, [S. l.], v. 34, n. 3, p. 331-354, 2020. DOI: 10.5335/rjd.v34i3.12146. Acesso em: 22 jun. 2023.

SANTOS, R.J.C. **A Militarização da Escola Pública em Goiás**. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação, Goiânia, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO (CEARÁ). **Escolas regulares em tempo integral na rede estadual de ensino**. 2018. Governo do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.seduc.ce.gov.br/2018/01/01/escolas-regulares-em-tempo-integral-na-rede-estadual-de-ensino/>. Acesso em: 26 abr. 2023.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SÃO PAULO). **Educomunicação**. Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em: <https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/educunicacao/>. Acesso em: 26 abr. 2023.

SEVERO, Ricardo Gonçalves; GONÇALVES, Suzane da Rocha Vieira; ESTRADA, Rodrigo Duque. A Rede de Difusão do Movimento Escola Sem Partido no Facebook e Instagram: conservadorismo e reacionarismo na conjuntura brasileira. **Educação & Realidade**, v. 44, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-623684073>. Acesso em: 6 out. 2023.

SILVA, Filomena Lucia Gossler Rodrigues da; MARTINS, Francini Scheid; SANTOS, Iaçana Pauvelz dos. PROGRAMA NACIONAL DAS ESCOLAS CÍVICO-MILITARES: PROJETO DE EDUCAÇÃO PARA O BRASIL?. **Educação em Foco**, v. 27, n. 1, p. 27050-27050, 2022.

SILVA, F. V. da. Posicionamentos discursivos sobre a educação domiciliar no Brasil em postagens do Twitter. **Linhas Críticas**, [S. l.], v. 27, p. e38943, 2021. DOI: 10.26512/lc27202138943. Disponível em: <https://doi.org/10.26512/lc27202138943>. Acesso em: 5 out. 2023.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. **Revista Pensar**, 2e., Fortaleza, 1993.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania**. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.). O direito e as políticas públicas no Brasil. São Paulo: Atlas, p. 10-11, 2013.

STENNER, K. **Three kinds of ‘Conservatism**. *Psychological Inquiry*, n. 20, 2009. Disponível em: https://9bb6f4fe-ee8e-4700-aaa9-743a55a9437a.filesusr.com/ugd/02ff25_40e690acdf144109a69c80d724e45526.pdf. Acesso em: 03 mai 2023.

TEÓFILO, Sarah. **Escola de Goiânia protesta contra militarização**. *Jornal Opção*, 24 de julho de 2015. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/escola-de-goiania-protesta-contramilitarizacao-41107/>. Acesso em: 23 jun. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **TSE encaminha respostas técnicas a questões feitas pelo Ministério da Defesa**. Publicado em 09 de maio de 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Maio/tse-encaminha-respostas-tecnicas-a-questoes-feitas-pelo-ministerio-da-defesa>. Acesso em: 23 jun. 2023.

TUSHNET, Mark. Authoritarian constitutionalism. **Cornell L. Rev.**, v. 100, p. 391, 2014.

TURTELLI, Camila. **Bolsonaro coleciona desmontes e aparvalhamento de órgãos essenciais ao país**. Universo Online. Publicado em 11 de outubro de 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/10/11/bolsonaro-coleciona-desmontes-e-aparelhamento-de-orgaos-essenciais-ao-pais.htm> Acesso em: 22 jun. 2023.

UNIÃO BRASILEIRA DOS ESTUDANTES SECUNDARISTAS. **GOIÁS EM LUTA! ESTUDANTES OCUPAM ESCOLAS CONTRA PRIVATIZAÇÃO**. 15 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://ubes.org.br/2015/goias-em-luta-estudantes-ocupam-escolas-contra-privatizacao/> Acesso em 23 jun. 2023.

UNIVERSO ONLINE. **Aluna é barrada em escola militar devido ao cabelo crespo: 'Precisa alisar'**. 07 de abril de 2022, Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2022/04/07/aluna-e-impedida-de-entrar-em-colegio-militar-devido-ao-cabelo-crespo.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 9 jan. 2024.

UNIVERSO ONLINE. O Brasil ocupa o último lugar em educação, entre 63 países. 29 de junho de 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2022/06/29/brasil-ocupa-ultimo-lugar-em-educacao-entre-63-paises.htm>. Acesso em: 19 nov. 2023.

UNIVERSO ONLINE. **Em ordem do dia, Braga Netto diz que Golpe de 64 'fortaleceu democracia'**. Publicado em 30 de março de 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/03/30/ordem-do-dia-braga-netto-golpe-64-fortaleceu-democracia.htm> Acesso em: 23 jun. 2023.

URZÊDA-FREITAS, Marco Túlio de; VIEIRA, Letícia Lima. Bolsonarismo como linguagem da destruição: uma conversa sobre o mal-estar civilizatório no Brasil recente. **Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades**. Salvador/Recife, v. 47, n. 256, p. 318-345, maio/ago. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2022.n256.p318-345>. Acesso em: 15 mai. 2023.

VALLE, Leonardo. **Entidades de psicologia e educação defendem que escolas cívico-militares não fortalecem valores morais**. Instituto Claro, 25 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.institutoclaro.org.br/educacao/nossas-novidades/noticias/entidades-de-psicologia-e-educacao-defendem-que-escolas-civico-militares-nao-fortalecem-valores-morais/>. Acesso em: 22 nov. 2023.

VANDENBUSSCHE, Lieselot; EDELENBOS, Jurian; ESHUIS, Jasper. Plunging into the process: Methodological reflections on a process-oriented study of stakeholders' relating dynamics. **Critical Policy Studies**, v. 14, n. 1, p. 1-20, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19460171.2018.1488596>. Acesso em 19 set. 2023.

VARGAS, Mateus. **Esquerda faz pressão para pagar a 'dívida da professorinha', diz Bolsonaro sobre precatórios**. Folha de São Paulo. 22 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/11/esquerda-faz-pressao-para-pagar-a-divida-da-professorinha-diz-bolsonaro-sobre-precatórios.shtml>. Acesso em: 10 de mai. 2023.

VEJA. **Ministro da Educação ironiza reitores ‘de esquerda’ de universidades**. 01 de maio de 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/educacao/ministro-da-educacao-ironiza-reitores-de-esquerda-de-universidades>. Acesso em: 19 nov. 2023.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. Liderança e gestão democrática na educação pública brasileira. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, v. 13, n. 1, p. 11-25, jan. 2019. Doi: <https://doi.org/10.14244/198271993175>. Acesso em: 25 abr. 2023.

WILTEMBURG, Luís Fernando; MARCONI, Guilherme. **Estudantes de Londrina protestam contra Escola Cívico-Militar**. Folha de Londrina, 11 de agosto de 2023. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/geral/estudantes-de-londrina-protestam-contramodelo-de-escola-civico-militares-3237774e.html?d=1>. Acesso em: 12 jan. 2024.

WÖHLKE, Roberto. **Análise de políticas públicas**: o papel das instituições participativas na efetividade da Política Municipal de Assistência Social de Florianópolis no período de 2011 a 2015. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política), Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/174278>. Acesso em: 23 out. 2023.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de Políticas públicas: gerenciando processos**. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: Enap, 2014.

YONESHIGUE, Bernardo. Bolsonaro passou por oito partidos desde que iniciou carreira política em 89, relembre. O Globo. Publicado em 30 de novembro de 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/bolsonaro-passou-por-oito-partidos-desde-que-iniciou-carreira-politica-em-89-relembre-25298315> Acesso em: 22 jun. 2023.

APÊNDICE I – RELAÇÃO DE PROCESSOS ANALISADOS

NÚMERO DO PROCESSO	ABRANGÊNCIA	ÚTIL PARA A DISSERTAÇÃO?
00001.000473/2021-30	Municipal	Não
00001.003766/2021-79	Nacional	SIM
00001.005463/2022-71	Municipal	Não
00020.000501/2022-71	Nacional	Não
00020.000702/2021-98	Nacional	Não
00025.001184/2020-07	Nacional	Não
00030.002313/2021-88	Nacional	Não
00037.000945/2020-66	Nacional	SIM
00046.000338/2020-97	Nacional	Não
00046.000613/2021-53	Nacional	Não
00046.001044/2019-49	Nacional	Não
00046.001094/2019-26	Nacional	Não
00063.000571/2020-61	-	-
00063.000734/2020-14	Nacional	SIM
00063.001354/2022-51	Municipal	Não
00063.001362/2021-16	Nacional	SIM
00063.001377/2022-65	Municipal	Não
00063.001484/2020-21	-	-
00063.001487/2020-65	Nacional	SIM
00063.001488/2022-71	Nacional	SIM
00063.001876/2021-71	Nacional	Não
00063.001932/2021-78	Nacional	SIM
00063.002397/2021-72	Municipal	Não
00063.002763/2021-93	Nacional	SIM
00063.003014/2021-83	Municipal	Não
00063.003092/2021-88	Nacional	SIM
00063.003126/2021-34	Municipal	Não
00080-00012496/2021-17	-	-
00080-00198869/2021-20	-	-
00135.208529/2020-04	Nacional	Não
00135.209723/2022-61	Nacional	Não
00135.225808/2020-24	Nacional	SIM
00181.000256/2020-98	Municipal	Não
00688.001275/2022-01	Municipal	Não
00732.002803/2021-77	Nacional	Não
08026.000938/2021-86	Nacional	Não
08071.000042/2019-37	Nacional	Não
08071.000247/2019-12	Nacional	Não
08071.000376/2021-25	Nacional	Não
12100.103688/2020-91	Nacional	Não
19973.101127/2022-90	Nacional	Não

19973.102144/2020-82	Nacional	Não
19973.102321/2021-10	Nacional	Não
19973.108609/2021-90	Nacional	Não
23000.000050/2020-44	Nacional	Não
23000.000050/2022-14	Nacional	Não
23000.000094/2022-36	Municipal	Não
23000.000109/2022-66	Municipal	Não
23000.000157/2022-54	Municipal	Não
23000.000231/2020-71	Nacional	SIM
23000.000385/2020-62	Nacional	Não
23000.000515/2022-29	Municipal	Não
23000.000521/2022-86	Municipal	Não
23000.000567/2022-03	Municipal	Não
23000.000600/2022-97	Nacional	SIM
23000.000613/2022-66	Municipal	Não
23000.000614/2022-19	Municipal	Não
23000.000709/2021-43	Nacional	Não
23000.000868/2021-48	Municipal	Não
23000.000898/2022-35	Nacional	Não
23000.000917/2022-23	Municipal	Não
23000.000920/2022-47	Municipal	Não
23000.000921/2021-19	Nacional	SIM
23000.000942/2021-26	Municipal	Não
23000.001019/2022-92	Municipal	Não
23000.001033/2022-96	Municipal	Não
23000.001042/2021-04	Nacional	SIM
23000.001047/2022-18	Municipal	Não
23000.001049/2022-07	Municipal	Não
23000.001051/2022-78	Municipal	Não
23000.001056/2022-09	Municipal	Não
23000.001063/2022-01	Municipal	Não
23000.001080/2022-30	Municipal	Não
23000.001081/2022-84	Municipal	Não
23000.001089/2022-41	Nacional	Não
23000.001104/2022-51	Nacional	Não
23000.001105/2022-03	Municipal	Não
23000.001108/2022-39	Municipal	Não
23000.001111/2022-52	Municipal	Não
23000.001112/2022-05	Municipal	Não
23000.001113/2022-41	Municipal	Não
23000.001114/2022-96	Municipal	Não
23000.001115/2022-31	Municipal	Não
23000.001116/2022-85	Municipal	Não
23000.001117/2022-20	Municipal	Não

23000.001119/2022-19	Municipal	Não
23000.001120/2022-43	Municipal	Não
23000.001121/2022-98	Nacional	SIM
23000.001132/2021-97	Nacional	SIM
23000.001188/2020-61	Municipal	Não
23000.001256/2021-72	Nacional	SIM
23000.001292/2021-36	Nacional	Não
23000.001304/2021-22	Nacional	Não
23000.001333/2021-94	Nacional	SIM
23000.001347/2022-99	Nacional	Não
23000.001400/2021-71	Nacional	SIM
23000.001417/2021-28	Nacional	SIM
23000.001477/2020-60	Nacional	SIM
23000.001478/2021-95	Municipal	Não
23000.001644/2021-53	Municipal	Não
23000.001848/2021-94	Nacional	Não
23000.001864/2021-87	Estadual	Não
23000.001867/2021-11	Estadual	Não
23000.001869/2021-18	Estadual	Não
23000.001878/2021-09	Estadual	Não
23000.001879/2021-45	Estadual	Não
23000.001881/2021-14	Estadual	Não
23000.001883/2021-11	Municipal	Não
23000.001884/2021-58	Estadual	Não
23000.001888/2021-36	Estadual	Não
23000.001890/2021-13	Estadual	Não
23000.001891/2021-50	Estadual	Não
23000.001967/2020-66	Nacional	SIM
23000.002080/2021-76	Municipal	Não
23000.002151/2021-31	Nacional	SIM
23000.002236/2022-08	Municipal	Não
23000.002276/2022-41	Nacional	Não
23000.002483/2022-04	Municipal	Não
23000.002577/2021-94	Municipal	Não
23000.002694/2022-39	Nacional	Não
23000.002700/2021-77	Nacional	Não
23000.002829/2021-85	Nacional	Não
23000.002871/2022-87	Estadual	Não
23000.002906/2021-05	Municipal	Não
23000.003015/2022-49	Nacional	Não
23000.003061/2021-67	Municipal	Não
23000.003175/2020-26	Nacional	Não
23000.003539/2021-59	Municipal	Não
23000.003693/2022-10	Nacional	Não

23000.003701/2022-10	Nacional	Não
23000.003708/2022-31	Municipal	Não
23000.003786/2020-74	Municipal	Não
23000.003807/2021-32	Municipal	Não
23000.004031/2022-59	Municipal	Não
23000.004221/2021-95	Municipal	Não
23000.004412/2022-38	Nacional	Não
23000.004616/2022-79	Municipal	Não
23000.004622/2021-45	Nacional	Não
23000.004722/2022-52	Nacional	SIM
23000.004756/2022-47	Municipal	Não
23000.004780/2022-86	Nacional	Não
23000.004838/2022-91	Municipal	Não
23000.004937/2022-73	Nacional	Não
23000.005381/2022-32	Estadual	Não
23000.005402/2022-10	Estadual	Não
23000.005513/2022-26	Nacional	Não
23000.005516/2022-60	Municipal	Não
23000.005705/2022-32	Nacional	Não
23000.005773/2021-11	Municipal	Não
23000.005879/2021-14	Municipal	Não
23000.005889/2022-31	Municipal	Não
23000.005901/2022-15	Municipal	Não
23000.005913/2021-51	Nacional	Não
23000.005914/2021-03	Nacional	SIM
23000.005977/2021-51	Municipal	Não
23000.005994/2021-99	Municipal	Não
23000.006003/2021-95	Municipal	Não
23000.006014/2021-75	Municipal	Não
23000.006020/2021-22	Municipal	Não
23000.006021/2021-77	Municipal	Não
23000.006025/2021-55	Municipal	Não
23000.006030/2021-68	Municipal	Não
23000.006045/2021-26	Nacional	Não
23000.006046/2021-71	Nacional	Não
23000.006050/2021-39	Municipal	Não
23000.006060/2021-74	Municipal	Não
23000.006061/2021-19	Municipal	Não
23000.006062/2021-63	Nacional	Não
23000.006063/2021-16	Municipal	Não
23000.006065/2021-05	Municipal	Não
23000.006067/2021-96	Municipal	Não
23000.006068/2021-31	Municipal	Não
23000.006069/2021-85	Nacional	Não

23000.006071/2021-54	Nacional	Não
23000.006072/2021-07	Municipal	Não
23000.006073/2021-43	Municipal	Não
23000.006091/2021-25	Municipal	Não
23000.006095/2021-11	Municipal	Não
23000.006099/2021-91	Municipal	Não
23000.006100/2021-88	Municipal	Não
23000.006101/2021-22	Municipal	Não
23000.006103/2021-11	Nacional	Não
23000.006106/2021-55	Municipal	Não
23000.006115/2021-46	Municipal	Não
23000.006119/2021-24	Municipal	Não
23000.006123/2021-92	Municipal	Não
23000.006141/2021-74	Municipal	Não
23000.006146/2021-05	Municipal	Não
23000.006199/2021-18	Nacional	SIM
23000.006205/2021-37	Municipal	Não
23000.006647/2020-01	Nacional	Não
23000.006747/2022-91	Nacional	Não
23000.006823/2022-68	Nacional	SIM
23000.006849/2022-14	Nacional	Não
23000.007022/2022-10	Nacional	Não
23000.007079/2022-19	Nacional	Não
23000.007154/2020-80	Nacional	SIM
23000.007512/2022-16	Nacional	Não
23000.007697/2022-69	Nacional	Não
23000.007711/2022-24	Nacional	Não
23000.007725/2020-86	Nacional	Não
23000.007773/2022-36	Nacional	Não
23000.007998/2020-21	Nacional	Não
23000.008071/2022-70	Nacional	Não
23000.008301/2022-09	Nacional	Não
23000.008343/2022-31	Nacional	Não
23000.008345/2020-69	Nacional	Não
23000.008451/2022-12	Nacional	Não
23000.008486/2022-43	Nacional	Não
23000.008496/2021-06	Nacional	Não
23000.008525/2020-41	Nacional	Não
23000.009172/2021-87	Nacional	Não
23000.009272/2021-11	Nacional	Não
23000.009351/2022-03	Nacional	Não
23000.009354/2022-39	Nacional	Não
23000.009602/2021-61	-	-
23000.009645/2022-27	Nacional	Não

23000.009885/2021-41	Nacional	Não
23000.009920/2022-11	Nacional	Não
23000.009922/2021-11	Nacional	Não
23000.009971/2022-34	Municipal	Não
23000.009973/2021-42	Nacional	Não
23000.010071/2021-59	Nacional	Não
23000.010094/2021-63	Nacional	Não
23000.010096/2021-52	Nacional	Não
23000.010256/2021-63	Municipal	Não
23000.010266/2022-80	Nacional	Não
23000.010296/2022-96	Nacional	Não
23000.010450/2022-20	Nacional	Não
23000.010610/2021-50	Nacional	Não
23000.010711/2022-10	Nacional	Não
23000.010782/2021-23	Municipal	Não
23000.011033/2020-32	Nacional	SIM
23000.011037/2020-11	Nacional	Não
23000.011106/2020-96	Municipal	Não
23000.011143/2019-61	Nacional	Não
23000.011159/2022-79	Nacional	Não
23000.011162/2021-10	Estadual	Não
23000.011172/2020-66	-	-
23000.011278/2022-21	Nacional	Não
23000.011382/2020-54	Estadual	Não
23000.011497/2020-49	Nacional	Não
23000.011527/2021-06	Nacional	Não
23000.011588/2020-84	Nacional	Não
23000.011588/2020-84	Nacional	Não
23000.011588/2020-84	Nacional	Não
23000.011869/2022-07	Nacional	Não
23000.011912/2021-45	Nacional	Não
23000.011936/2022-85	Nacional	Não
23000.011950/2022-89	Nacional	Não
23000.011973/2020-21	Nacional	Não
23000.011991/2020-11	Nacional	Não
23000.012149/2020-99	Nacional	Não
23000.012527/2022-03	Nacional	Não
23000.012573/2022-03	Nacional	Não
23000.012684/2022-10	-	Não
23000.012745/2020-79	Nacional	Não
23000.012814/2022-14	Nacional	Não
23000.012952/2022-95	Nacional	Não
23000.013034/2020-11	Nacional	Não
23000.013086/2022-50	Nacional	Não

23000.013215/2021-29	Nacional	Não
23000.013219/2022-98	Nacional	Não
23000.013219/2022-98	Nacional	Não
23000.013219/2022-98	Nacional	Não
23000.013219/2022-98	Nacional	Não
23000.013219/2022-98	Nacional	Não
23000.013472/2022-41	Nacional	Não
23000.013497/2021-64	Nacional	Não
23000.013798/2022-79	Municipal	Não
23000.013885/2021-45	-	-
23000.013920/2020-45	Nacional	SIM
23000.014073/2022-06	Nacional	Não
23000.014139/2021-79	Nacional	Não
23000.014170/2020-29	Nacional	Não
23000.014347/2020-97	Nacional	Não
23000.014420/2022-92	Nacional	Não
23000.014507/2020-06	Nacional	Não
23000.014556/2022-01	Municipal	Não
23000.014557/2022-47	Municipal	Não
23000.014561/2022-13	Municipal	Não
23000.014564/2022-49	Municipal	Não
23000.014568/2022-27	Municipal	Não
23000.014568/2022-27	Municipal	Não
23000.014819/2021-92	Municipal	Não
23000.014834/2022-11	Municipal	Não
23000.014908/2020-58	Nacional	Não
23000.014987/2020-05	-	-
23000.015276/2021-21	Nacional	Não
23000.015287/2020-20	Nacional	Não
23000.015301/2022-57	Nacional	Não
23000.015468/2022-18	Nacional	Não
23000.015665/2022-37	Municipal	Não
23000.015739/2020-73	Nacional	Não
23000.016043/2022-26	Nacional	Não
23000.016059/2020-77	Nacional	Não
23000.016309/2019-35	Nacional	Não
23000.016348/2020-76	Nacional	Não
23000.016358/2020-10	Nacional	Não
23000.016851/2022-93	Nacional	Não
23000.016860/2021-01	Municipal	Não
23000.016911/2022-78	Nacional	Não
23000.016963/2022-44	Nacional	Não
23000.017179/2021-72	Nacional	Não
23000.017264/2020-50	Nacional	Não

23000.017343/2020-61	Nacional	Não
23000.017499/2022-11	Nacional	Não
23000.017631/2021-04	Municipal	Não
23000.017680/2020-58	Estadual	Não
23000.017698/2020-50	Nacional	Não
23000.017760/2020-11	Nacional	Não
23000.017885/2022-03	Nacional	Não
23000.017903/2022-49	Nacional	SIM
23000.017937/2021-52	Nacional	Não
23000.018027/2022-78	Nacional	Não
23000.018052/2020-90	Estadual	Não
23000.018079/2020-82	Nacional	Não
23000.018090/2022-12	Nacional	Não
23000.018108/2021-97	Nacional	Não
23000.018137/2020-78	Nacional	Não
23000.018156/2021-85	Nacional	Não
23000.018184/2020-11	Municipal	Não
23000.018531/2020-14	Estadual	Não
23000.018533/2020-03	Estadual	Não
23000.018534/2020-40	Estadual	Não
23000.018535/2020-94	Estadual	Não
23000.018538/2020-28	Estadual	Não
23000.018539/2020-72	Estadual	Não
23000.018540/2020-05	Estadual	Não
23000.018541/2020-41	Municipal	Não
23000.018542/2020-96	Municipal	Não
23000.018543/2020-31	Municipal	Não
23000.018545/2020-20	Municipal	Não
23000.018547/2020-19	Municipal	Não
23000.018548/2020-63	Municipal	Não
23000.018549/2020-16	Municipal	Não
23000.018550/2020-32	Municipal	Não
23000.018552/2020-21	Municipal	Não
23000.018553/2020-76	Municipal	Não
23000.018554/2020-11	Municipal	Não
23000.018555/2020-65	Municipal	Não
23000.018556/2020-18	Municipal	Não
23000.018660/2020-02	Nacional	Não
23000.018678/2020-04	Nacional	Não
23000.018766/2021-89	Municipal	Não
23000.018834/2021-18	Nacional	Não
23000.018884/2022-78	Nacional	Não
23000.018967/2022-67	Nacional	Não
23000.019117/2020-14	-	-

23000.019146/2021-67	Nacional	Não
23000.019181/2021-86	Nacional	Não
23000.019264/2020-94	Nacional	Não
23000.019412/2021-51	Nacional	Não
23000.019414/2022-21	Municipal	Não
23000.019578/2020-97	Nacional	Não
23000.019756/2021-61	-	-
23000.019760/2021-29	-	-
23000.019764/2021-15	-	-
23000.019794/2020-32	Estadual	Não
23000.019948/2021-77	Municipal	Não
23000.019999/2021-07	-	-
23000.020001/2021-17	Municipal	Não
23000.020016/2021-77	-	-
23000.020049/2021-17	-	-
23000.020396/2021-40	Nacional	Não
23000.020495/2020-41	Nacional	Não
23000.020511/2022-67	Nacional	Não
23000.020587/2021-10	Municipal	Não
23000.020620/2021-01	Nacional	Não
23000.020712/2022-64	Nacional	Não
23000.020729/2021-31	Nacional	Não
23000.020764/2022-31	Nacional	Não
23000.020896/2021-81	Nacional	Não
23000.020990/2022-11	Nacional	Não
23000.021043/2022-48	Municipal	Não
23000.021255/2020-63	-	Não
23000.021258/2020-05	Nacional	Não
23000.021368/2021-40	Municipal	Não
23000.021436/2019-56	-	Não
23000.021488/2022-28	Nacional	Não
23000.021526/2020-81	-	-
23000.021537/2022-22	Nacional	Não
23000.021553/2020-53	Nacional	Não
23000.021694/2021-57	Municipal	Não
23000.021781/2020-23	Nacional	Não
23000.021845/2020-96	Nacional	Não
23000.021848/2020-20	Nacional	Não
23000.021865/2022-29	Municipal	Não
23000.021867/2021-37	Nacional	Não
23000.021912/2021-53	Nacional	Não
23000.021934/2021-13	Nacional	Não
23000.021959/2021-17	Nacional	Não
23000.022075/2020-07	Nacional	Não

23000.022087/2021-12	Nacional	Não
23000.022188/2022-66	Municipal	Não
23000.022222/2022-01	Nacional	Não
23000.022268/2022-11	Nacional	Não
23000.022320/2020-78	Nacional	Não
23000.022419/2021-51	Nacional	Não
23000.022739/2020-20	-	-
23000.022740/2021-35	Nacional	Não
23000.022811/2021-08	Municipal	Não
23000.022844/2022-21	Nacional	Não
23000.022994/2022-34	Nacional	Não
23000.023049/2021-79	Nacional	Não
23000.023050/2020-12	nacional	SIM
23000.023140/2020-11	Estadual	Não
23000.023273/2021-61	Nacional	Não
23000.023663/2019-16	Nacional	Não
23000.023777/2021-81	Nacional	Não
23000.023865/2021-82	Nacional	Não
23000.023886/2020-17	Nacional	Não
23000.023967/2021-06	Nacional	Não
23000.023989/2021-68	Nacional	Não
23000.024012/2021-68	Nacional	Não
23000.024032/2020-58	Nacional	Não
23000.024093/2019-81	Nacional	SIM
23000.024192/2021-88	Nacional	Não
23000.024198/2019-31	Nacional	Não
23000.024235/2021-25	Nacional	Não
23000.024314/2021-36	Nacional	Não
23000.024329/2021-02	Nacional	Não
23000.024358/2021-66	Municipal	Não
23000.024573/2022-48	Nacional	Não
23000.024580/2021-69	Municipal	Não
23000.024655/2022-92	Nacional	Não
23000.024691/2021-75	Nacional	Não
23000.024916/2020-11	Nacional	Não
23000.025003/2019-70	Nacional	Não
23000.025107/2019-84	Nacional	Não
23000.025134/2020-91	Nacional	Não
23000.025250/2020-18	Nacional	Não
23000.025587/2021-06	Nacional	Não
23000.025614/2022-13	Nacional	Não
23000.025775/2022-15	Nacional	Não
23000.025783/2021-72	Nacional	Não
23000.025974/2020-53	Nacional	Não

23000.026038/2020-60	Nacional	Não
23000.026124/2020-72	Nacional	Não
23000.026176/2021-20	Nacional	Não
23000.026187/2021-18	Municipal	Não
23000.026302/2020-65	Nacional	Não
23000.026310/2020-10	Nacional	Não
23000.026361/2019-08	Nacional	Não
23000.026391/2020-40	Nacional	Não
23000.026402/2020-91	Nacional	Não
23000.026607/2021-58	Nacional	Não
23000.026811/2021-79	Nacional	Não
23000.026814/2021-11	Nacional	Não
23000.026851/2021-11	Nacional	Não
23000.026980/2020-28	Nacional	Não
23000.027070/2021-43	Nacional	Não
23000.027131/2020-91	Nacional	Não
23000.027149/2020-93	Nacional	Não
23000.027189/2022-05	Nacional	Não
23000.027306/2022-22	Nacional	Não
23000.027506/2021-02	Nacional	Não
23000.027532/2022-11	Nacional	Não
23000.027646/2021-72	Nacional	Não
23000.027650/2022-11	Nacional	Não
23000.027779/2019-24	Nacional	Não
23000.027811/2021-96	Nacional	Não
23000.027922/2021-01	Nacional	Não
23000.027959/2021-21	nacional	SIM
23000.027964/2020-52	Nacional	Não
23000.027999/2021-72	Nacional	Não
23000.028021/2021-28	Nacional	Não
23000.028083/2020-59	Estadual	Não
23000.028084/2020-01	Estadual	Não
23000.028085/2020-48	Estadual	Não
23000.028086/2020-92	Nacional	Não
23000.028087/2020-37	Estadual	Não
23000.028089/2020-26	Estadual	Não
23000.028090/2020-51	Estadual	Não
23000.028092/2020-40	Estadual	Não
23000.028093/2020-94	Municipal	Não
23000.028468/2020-16	-	-
23000.028498/2020-22	Estadual	Não
23000.028573/2020-55	Estadual	Não
23000.028745/2021-71	Nacional	Não
23000.028838/2021-04	Nacional	Não

23000.029007/2021-41	Nacional	Não
23000.029013/2021-07	Nacional	Não
23000.029018/2021-21	Nacional	Não
23000.029019/2021-76	Nacional	Não
23000.029089/2022-13	Nacional	Não
23000.029316/2021-11	Nacional	Não
23000.029546/2020-08	Nacional	Não
23000.029595/2019-07	Nacional	Não
23000.029718/2019-00	Nacional	Não
23000.029794/2021-21	Nacional	Não
23000.029796/2021-11	Nacional	Não
23000.029906/2021-44	Nacional	Não
23000.029954/2021-32	Nacional	Não
23000.029955/2022-68	Nacional	Não
23000.030026/2021-11	Nacional	Não
23000.030170/2020-76	Nacional	Não
23000.030173/2022-71	Nacional	Não
23000.030367/2021-96	Nacional	Não
23000.030497/2021-29	Nacional	Não
23000.030517/2021-61	Nacional	Não
23000.030572/2020-71	Nacional	Não
23000.030585/2020-40	nacional	SIM
23000.030721/2021-82	Nacional	Não
23000.031213/2021-11	Municipal	Não
23000.031226/2021-91	Estadual	Não
23000.031267/2021-87	Nacional	Não
23000.031351/2021-09	Nacional	Não
23000.031358/2021-12	Nacional	Não
23000.031415/2021-63	Nacional	Não
23000.031438/2022-59	Nacional	Não
23000.031527/2021-14	Nacional	Não
23000.031595/2019-69	Nacional	Não
23000.031650/2021-35	Nacional	Não
23000.031898/2021-04	Municipal	Não
23000.032225/2022-44	Nacional	Não
23000.032241/2021-56	Municipal	Não
23000.032243/2021-45	Estadual	Não
23000.032290/2022-70	Nacional	Não
23000.032375/2022-58	Nacional	Não
23000.032408/2021-89	Nacional	Não
23000.032415/2021-81	Nacional	Não
23000.032427/2021-13	Nacional	Não
23000.032435/2021-51	Nacional	Não
23000.032465/2021-68	Nacional	Não

23000.032539/2022-47	Nacional	Não
23000.032548/2021-57	Nacional	Não
23000.032549/2021-00	Nacional	Não
23000.032667/2021-18	Nacional	Não
23000.032672/2021-12	Municipal	Não
23000.032763/2021-58	Nacional	Não
23000.032795/2021-53	Municipal	Não
23000.032856/2021-82	Municipal	Não
23000.032904/2021-32	Municipal	Não
23000.032905/2021-87	Municipal	Não
23000.032906/2021-21	-	Não
23000.032943/2021-30	Municipal	Não
23000.032990/2021-83	Municipal	Não
23000.033004/2021-11	Municipal	Não
23000.033099/2021-64	-	Não
23000.033104/2021-39	Municipal	Não
23000.033152/2021-27	Municipal	Não
23000.033178/2021-75	-	Não
23000.033180/2021-44	Municipal	Não
23000.033184/2021-22	Municipal	Não
23000.033188/2021-19	Municipal	Não
23000.033193/2021-13	Municipal	Não
23000.033199/2021-91	Municipal	Não
23000.033200/2021-87	Municipal	Não
23000.033203/2021-11	Municipal	Não
23000.033213/2021-56	Municipal	Não
23000.033214/2021-09	Municipal	Não
23000.033215/2021-45	Municipal	Não
23000.033298/2021-72	Municipal	Não
23000.033299/2021-17	Municipal	Não
23000.033300/2021-11	Municipal	Não
23000.033303/2021-47	Municipal	Não
23000.033308/2021-70	Municipal	Não
23000.033312/2021-38	Municipal	Não
23000.033315/2021-71	Municipal	Não
23000.033346/2021-22	Municipal	Não
23000.033347/2021-77	Municipal	Não
23000.033350/2021-91	Municipal	Não
23000.033352/2021-80	Municipal	Não
23000.033354/2021-79	Municipal	Não
23000.033355/2021-13	Municipal	Não
23000.033356/2021-68	Municipal	Não
23000.033357/2021-11	Municipal	Não
23000.033358/2021-57	Municipal	Não

23000.033359/2021-00	Municipal	Não
23000.033394/2021-11	Municipal	Não
23000.033411/2021-10	Municipal	Não
23000.033412/2021-64	Municipal	Não
23000.033414/2021-53	Municipal	Não
23000.033416/2021-42	Municipal	Não
23000.033418/2021-31	Municipal	Não
23000.033420/2021-19	Municipal	Não
23000.033421/2021-55	Municipal	Não
23000.033423/2021-44	Municipal	Não
23000.033426/2021-88	Municipal	Não
23000.033428/2021-77	Estadual	Não
23000.033441/2021-26	Municipal	Não
23000.033444/2021-60	Municipal	Não
23000.033445/2021-12	Municipal	Não
23000.033450/2021-17	Municipal	Não
23000.033453/2021-51	Municipal	Não
23000.033454/2021-03	Estadual	Não
23000.033455/2021-40	Municipal	Não
23000.033459/2022-17	Nacional	Não
23000.033478/2021-54	Municipal	Não
23000.033483/2021-67	Estadual	Não
23000.033487/2021-45	Municipal	Não
23000.033497/2021-81	Municipal	Não
23000.033499/2022-51	Nacional	Não
23000.033507/2021-88	Nacional	Não
23000.033538/2021-39	Municipal	Não
23000.033539/2021-83	Municipal	Não
23000.033549/2021-19	Municipal	Não
23000.033554/2021-21	Municipal	Não
23000.033558/2021-18	Municipal	Não
23000.033563/2021-12	Municipal	Não
23000.033568/2021-45	Municipal	Não
23000.033572/2021-11	Municipal	Não
23000.033574/2021-01	Municipal	Não
23000.033581/2021-02	Municipal	Não
23000.033582/2021-49	Municipal	Não
23000.033584/2021-38	Municipal	Não
23000.033635/2021-21	Nacional	Não
23000.033672/2021-30	Municipal	Não
23000.033675/2021-73	Municipal	Não
23000.033677/2021-62	Municipal	Não
23000.033678/2021-15	Municipal	Não
23000.033685/2021-17	Municipal	Não

23000.033687/2021-06	Municipal	Não
23000.033693/2021-55	Municipal	Não
23000.033698/2021-88	Municipal	Não
23000.033701/2021-63	Municipal	Não
23000.033703/2021-52	Municipal	Não
23000.033708/2021-85	Municipal	Não
23000.033710/2021-54	Municipal	Não
23000.033783/2021-46	Municipal	Não
23000.033913/2022-21	Nacional	Não
23000.033923/2021-86	Municipal	Não
23000.033924/2021-21	Municipal	Não
23000.033928/2021-17	Municipal	Não
23000.033929/2021-53	Municipal	Não
23000.033942/2021-11	Municipal	Não
23000.033950/2021-59	Municipal	Não
23000.033954/2021-37	Municipal	Não
23000.033958/2021-15	Estadual	Não
23000.033962/2021-83	Municipal	Não
23000.033964/2021-72	Municipal	Não
23000.033990/2022-81	-	Não
23000.034013/2021-11	Municipal	Não
23000.034063/2021-06	Municipal	Não
23000.034114/2021-91	Municipal	Não
23000.034145/2021-42	Municipal	Não
23000.034161/2021-35	Municipal	Não
23000.034164/2021-79	Municipal	Não
23000.034218/2021-04	Estadual	Não
23000.034234/2022-70	-	Não
23000.034305/2021-53	Municipal	Não
23000.034306/2021-06	Municipal	Não
23000.034534/2021-78	Municipal	Não
23000.034553/2021-02	Municipal	Não
23000.034588/2022-14	Nacional	Não
23000.034601/2022-35	Nacional	Não
23000.034651/2019-17	Municipal	Não
23000.034662/2021-11	Municipal	Não
23000.034675/2021-91	Estadual	Não
23000.034761/2021-01	Estadual	Não
23000.034762/2021-48	Municipal	Não
23000.035183/2019-06	nacional	SIM
23000.035380/2022-12	Nacional	Não
23000.035393/2022-91	Nacional	Não
23000.035547/2022-45	Nacional	Não
23000.035761/2022-00	Nacional	Não

23000.036272/2019-61	-	-
23001.000334/2020-21	Nacional	Não
23001.000638/2020-98	Nacional	Não
23001.000833/2019-84	Nacional	Não
23034.000083/2021-88	Nacional	Não
23034.013031/2020-91	Nacional	Não
23036.000103/2022-81	Nacional	Não
23036.001834/2022-44	Nacional	Não
23036.002688/2021-93	Nacional	Não
23036.004696/2022-55	Nacional	Não
23036.008383/2022-76	Nacional	Não
23038.008172/2021-32	Nacional	Não
23123.000069/2021-85	Municipal	Não
23123.000187/2021-93	Municipal	Não
23123.000197/2021-29	Municipal	Não
23123.000262/2021-16	Municipal	Não
23123.000264/2021-13	Municipal	Não
23123.000268/2021-93	Municipal	Não
23123.000334/2021-25	Municipal	Não
23123.000345/2021-13	Estadual	Não
23123.000386/2021-00	Municipal	Não
23123.000401/2021-10	Municipal	Não
23123.000499/2021-05	Municipal	Não
23123.000509/2021-02	Municipal	Não
23123.000541/2021-80	Municipal	Não
23123.000635/2021-59	Municipal	Não
23123.000691/2022-74	Municipal	Não
23123.000817/2022-19	Municipal	Não
23123.000880/2022-47	Municipal	Não
23123.000959/2020-14	Municipal	Não
23123.001044/2022-80	Municipal	Não
23123.001108/2021-61	Municipal	Não
23123.001173/2022-78	Municipal	Não
23123.001186/2021-66	Nacional	Não
23123.001186/2022-47	Estadual	Não
23123.001188/2022-36	Estadual	Não
23123.001189/2022-81	Estadual	Não
23123.001254/2020-14	Nacional	Não
23123.001373/2021-40	Municipal	Não
23123.001423/2022-70	Municipal	Não
23123.001464/2020-02	Municipal	Não
23123.001464/2021-85	Municipal	Não
23123.001478/2022-80	Nacional	Não
23123.001596/2021-15	Nacional	Não

23123.001624/2022-77	Estadual	Não
23123.001754/2020-48	Nacional	Não
23123.001782/2022-27	Nacional	Não
23123.001833/2021-30	Municipal	Não
23123.001847/2021-53	Municipal	Não
23123.001871/2020-10	Nacional	Não
23123.001877/2020-89	-	-
23123.001895/2020-61	Nacional	Não
23123.001903/2020-79	Nacional	Não
23123.002009/2022-88	Estadual	Não
23123.002010/2022-11	Estadual	Não
23123.002014/2022-91	Municipal	Não
23123.002057/2020-12	Nacional	Não
23123.002058/2020-59	Nacional	Não
23123.002095/2019-23	Nacional	Não
23123.002120/2020-11	Nacional	Não
23123.002163/2022-50	Estadual	Não
23123.002240/2021-91	Municipal	Não
23123.002331/2022-15	Nacional	Não
23123.002358/2020-38	-	-
23123.002371/2021-78	Nacional	Não
23123.002472/2022-20	Municipal	Não
23123.002478/2020-35	Nacional	Não
23123.002538/2022-81	Nacional	Não
23123.002643/2019-15	Nacional	Não
23123.002648/2020-81	Nacional	Não
23123.002680/2022-29	Municipal	Não
23123.002822/2021-77	-	-
23123.002839/2021-24	Nacional	Não
23123.002895/2021-69	Estadual	Não
23123.002900/2020-52	Nacional	Não
23123.002940/2021-85	-	-
23123.002993/2021-04	Nacional	Não
23123.003016/2021-16	Estadual	Não
23123.003024/2020-81	Nacional	Não
23123.003047/2020-96	Nacional	Não
23123.003198/2021-25	Nacional	Não
23123.003303/2021-26	Nacional	Não
23123.003347/2022-37	Nacional	Não
23123.003394/2020-19	Nacional	Não
23123.003478/2022-14	Nacional	Não
23123.003571/2020-67	Nacional	Não
23123.003627/2022-45	Nacional	Não
23123.003734/2022-73	Nacional	Não

23123.003770/2021-56	Nacional	Não
23123.003818/2021-26	Nacional	Não
23123.003847/2020-15	Nacional	Não
23123.003861/2021-91	Nacional	Não
23123.003864/2021-25	Nacional	Não
23123.003882/2022-98	Nacional	Não
23123.003883/2022-32	Nacional	Não
23123.003901/2020-14	Nacional	Não
23123.003905/2021-83	Nacional	Não
23123.003924/2022-91	Nacional	Não
23123.004131/2022-99	Nacional	Não
23123.004191/2020-40	Estadual	Não
23123.004202/2022-53	Estadual	Não
23123.004327/2020-11	Municipal	Não
23123.004373/2020-11	Nacional	Não
23123.004392/2020-47	Nacional	Não
23123.004467/2022-51	Nacional	Não
23123.004468/2021-15	Nacional	Não
23123.004721/2020-50	Estadual	Não
23123.004806/2020-38	Estadual	Não
23123.004825/2020-64	Estadual	Não
23123.004839/2021-69	Municipal	Não
23123.004843/2021-27	Nacional	Não
23123.004903/2021-10	Nacional	Não
23123.004914/2021-91	Nacional	Não
23123.004922/2021-38	Nacional	Não
23123.004945/2021-42	Estadual	Não
23123.004988/2022-17	Nacional	Não
23123.004995/2020-49	Estadual	Não
23123.005040/2021-90	Nacional	Não
23123.005051/2021-70	Estadual	Não
23123.005122/2020-53	Nacional	Não
23123.005132/2019-55	-	-
23123.005143/2019-35	-	-
23123.005166/2020-83	Estadual	Não
23123.005217/2021-58	Estadual	Não
23123.005229/2020-00	Municipal	Não
23123.005521/2021-03	Nacional	Não
23123.005563/2020-55	Nacional	Não
23123.005585/2021-04	Nacional	Não
23123.005586/2021-41	Nacional	Não
23123.005587/2021-95	Estadual	Não
23123.005590/2021-17	Estadual	Não
23123.005592/2021-06	Estadual	Não

23123.005593/2021-42	Municipal	Não
23123.005594/2021-97	Nacional	Não
23123.005595/2021-31	Nacional	Não
23123.005597/2021-21	Nacional	Não
23123.005598/2021-75	Nacional	Não
23123.005600/2021-14	Estadual	Não
23123.005603/2021-40	Nacional	Não
23123.005608/2021-72	Nacional	Não
23123.005626/2020-73	Estadual	Não
23123.005649/2021-69	Nacional	Não
23123.005785/2020-78	Nacional	Não
23123.005791/2019-91	-	-
23123.005798/2020-47	Estadual	Não
23123.005806/2020-55	Estadual	Não
23123.005881/2021-05	Municipal	Não
23123.005901/2022-11	Nacional	Não
23123.005911/2021-75	Nacional	Não
23123.005928/2020-41	Nacional	Não
23123.005963/2022-22	Nacional	Não
23123.006069/2021-99	Estadual	Não
23123.006110/2020-46	Estadual	Não
23123.006123/2020-15	Estadual	Não
23123.006141/2022-69	Municipal	Não
23123.006196/2020-15	Nacional	Não
23123.006209/2020-48	Nacional	Não
23123.006209/2022-18	Nacional	Não
23123.006310/2022-61	Nacional	Não
23123.006326/2020-10	Estadual	Não
23123.006331/2021-03	Estadual	Não
23123.006352/2021-11	Estadual	Não
23123.006463/2021-27	Municipal	Não
23123.006495/2021-22	Nacional	Não
23123.006676/2021-59	Nacional	Não
23123.006830/2021-92	Nacional	Não
23123.006834/2021-71	Nacional	Não
23123.006916/2021-15	Estadual	Não
23123.007025/2021-86	Estadual	Não
23123.007097/2021-23	Estadual	Não
23123.007209/2021-46	Estadual	Não
23123.007559/2020-21	Estadual	Não
23123.007705/2019-85	Nacional	Não
23123.008097/2019-26	Nacional	Não
23123.008160/2019-24	Nacional	Não
23123.008176/2019-37	Municipal	Não

23123.008440/2019-32	Nacional	Não
23400.001354/2021-05	Nacional	Não
25000.094743/2020-15	Nacional	Não
25000.105410/2021-18	Nacional	Não
50000.015516/2021-60	Nacional	Não
60000.000984/2022-74	Nacional	Não
60582.000011/2021-51	Nacional	Não
60582.000024/2022-19	Nacional	Não
60582.000052/2020-66	Nacional	Não
60582.000125/2022-81	Nacional	Não
60582.000255/2021-33	Nacional	Não
72031.004222/2022-69	Nacional	Não
72031.013792/2021-69	Nacional	Não
72031.017920/2021-43	Nacional	Não
72031.019063/2021-16	Nacional	Não