

A formação da agenda educacional paulista: o Programa Inova Educação como desdobramento da MP 746/2016 à luz da Teoria dos Múltiplos Fluxos

Rodrigo Pereira da Silva
Universidade Estadual Paulista (UNESP), Instituto de Biociências, Rio Claro
E-mail: rodrigo.pereira-silva@unesp.com

Resumo

Este trabalho analisa a formação da agenda educacional paulista na gestão João Doria (2019–2022), a partir das conexões entre a MP 746/2016, que instituiu a reforma do ensino médio, e o Programa Inova Educação, implementado em São Paulo. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza documental, com base na análise de conteúdo (Bardin, 2020), tendo como referencial a Teoria dos Múltiplos Fluxos, de John Kingdon (1995). O corpus é composto pelas 13 sessões da Comissão Mista do Congresso Nacional que debateu a MP, além de documentos oficiais da SEDUC-SP, como o acordo de cooperação com o Instituto Ayrton Senna e os materiais curriculares do Inova Educação. A análise revela forte alinhamento entre os fluxos de problemas (crise educacional), soluções (modelos baseados em competências) e política (aliança entre Estado e atores privados), evidenciando como a reforma nacional abriu uma janela de oportunidade para a formulação de políticas estaduais. O Programa Inova Educação emerge como desdobramento da MP 746, articulando diretrizes nacionais e tendências internacionais no contexto subnacional. A investigação contribui para compreender o papel dos empreendedores políticos e as condições que favoreceram a ascensão de uma agenda reformista no campo educacional paulista.

Introdução

A Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016, convertida na Lei nº 13.415/2017, promoveu ampla reformulação no ensino médio brasileiro. Justificada como resposta à crise da etapa, a medida previu flexibilização curricular, ampliação da jornada escolar e valorização do ensino técnico, como solução para a evasão, o desinteresse estudantil e o descompasso entre escola e mundo do trabalho.

Essa reconfiguração normativa teve impactos diretos nos sistemas subnacionais, ao estabelecer diretrizes gerais posteriormente operacionalizadas pelas redes estaduais. Em São Paulo, a principal política da gestão João Doria (2019–2022) foi o Programa Inova Educação, formulado a partir de 2018 via acordo entre a SEDUC-SP e o Instituto Ayrton Senna. O acordo previa a revisão curricular e o apoio técnico do IAS na elaboração de um novo modelo de ensino para os Anos Finais do Ensino Fundamental (EFAF), voltado à oferta de Educação Integral em tempo parcial e à preparação dos estudantes para o Novo Ensino Médio derivado da MP 746/2016.

A articulação entre normativas nacionais e a implementação de políticas em nível estadual evidencia a interdependência federativa no campo educacional, configurando um cenário em que reformas nacionais criam janelas de oportunidade para ações locais.

Neste contexto, o presente trabalho analisa a formação da agenda educacional paulista, considerando os debates parlamentares em torno da MP 746/2016 e sua influência na formulação do Programa Inova Educação. A investigação adota como referencial teórico a Teoria dos Múltiplos Fluxos, de John Kingdon (1995), buscando compreender como os fluxos de problemas, soluções e política se alinham, possibilitando a atuação de empreendedores políticos na definição da política educacional estadual.

Metodologia

Este trabalho tem como objetivo geral compreender a formação da agenda educacional paulista na gestão João Doria (2019–2022), com foco nas conexões entre a MP 746/2016 e o Programa Inova Educação. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza documental, com base na análise de conteúdo (Bardin, 2020), voltada à identificação de categorias nos discursos e instrumentos que estruturam a política analisada.

O corpus empírico reúne dois conjuntos principais. O primeiro abrange documentos da tramitação da MP 746/2016, com destaque para 13 sessões da Comissão Mista do Congresso Nacional, realizadas entre outubro e novembro de 2016. A análise enfoca os diagnósticos da crise educacional, as propostas de reforma e os argumentos que sustentaram a medida.

O segundo conjunto inclui documentos da SEDUC-SP no contexto do Inova Educação: o Acordo de Cooperação com o IAS (2018), as Diretrizes Curriculares dos novos componentes (Projeto de Vida, Eletivas e Tecnologia) e materiais didáticos voltados a docentes e estudantes. A comparação entre os níveis federal e estadual busca identificar recorrências temáticas e correspondências com os fluxos descritos por Kingdon.

A triangulação entre fontes e referencial teórico permite evidenciar a convergência entre os fluxos de problemas, soluções e política, além de reconhecer os atores e contextos que atuaram como empreendedores políticos na formulação da política educacional paulista.

Discussão

A análise da Exposição de Motivos da MP 746/2016, à luz da Teoria dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon (1995), revela a convergência entre problemas diagnosticados, soluções previamente formuladas e um contexto político favorável, que abriu uma janela de oportunidade para a reforma do ensino médio. O documento aponta como principais problemas a evasão escolar, o desinteresse estudantil, o baixo desempenho nos indicadores educacionais e a rigidez curricular. As soluções propostas — flexibilização

curricular, itinerários formativos e valorização do ensino técnico — já circulavam em espaços técnico-burocráticos e em agendas multilaterais, como a da OCDE. No plano político, a aprovação foi viabilizada por um cenário de reconfiguração institucional e pela atuação de empreendedores políticos com forte capacidade de articulação.

No plano subnacional, o Programa Inova Educação, formulado pela Secretaria da Educação de São Paulo em parceria com o IAS, incorpora diversos elementos da MP 746/2016. A política adapta as diretrizes nacionais à realidade paulista, promovendo a reorganização curricular nos Anos Finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio, com ênfase na educação integral, no desenvolvimento de competências socioemocionais e no componente Projeto de Vida como eixo estruturante.

Essa convergência entre os níveis federativos evidencia um alinhamento entre o fluxo de problemas (diagnóstico da crise educacional), o fluxo de soluções (modelos técnico-pedagógicos baseados em competências) e o fluxo político (formação de coalizões entre Estado e organizações privadas). O Programa Inova Educação pode ser interpretado como um produto dessa janela de oportunidade, consolidando, no âmbito estadual, uma política educacional inspirada nas diretrizes da MP 746 e operada por meio de instrumentos de governança centrados no currículo e na indução formativa dos sujeitos escolares.

A discussão revela, portanto, que a formação da agenda educacional paulista no período analisado não se deu de forma autônoma, mas como resposta articulada a diretrizes nacionais e tendências internacionais, mediada por agentes privados e estruturas estatais. A Teoria dos Múltiplos Fluxos permite compreender como a articulação entre fluxos e atores contribuiu para a conformação de uma política pública que se apresenta como inovadora, mas que retoma concepções e soluções já presentes no campo das reformas educacionais anteriores.

Considerações finais.

A análise preliminar da agenda educacional paulista revela forte alinhamento entre as diretrizes da MP 746/2016 e as ações estaduais, especialmente o Programa Inova Educação. Essa convergência evidencia a política educacional como espaço de disputa entre escalas de governo, modelos de gestão e atores privados.

A Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon mostrou-se eficaz para compreender o processo de formulação, ao evidenciar a priorização de problemas, a mobilização de soluções e as condições políticas que viabilizaram a reforma. O caso paulista mostra como a janela de oportunidade aberta com a MP foi aproveitada por redes com capacidade técnica e política, resultando em política curricular centrada em competências e responsabilização.

A análise das sessões da Comissão Mista contribuirá para esclarecer o papel de distintos atores e aprofundar a compreensão das articulações entre os fluxos de problemas, soluções e política, bem como das condições que favoreceram a ascensão de uma agenda reformista com efeitos sobre o modelo de escola pública em São Paulo.

Referências

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa- Portugal: Edições 70, 2020.

BRASIL. **Medida Provisória MPV 746/2016**. Brasília, 22 set. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746.htm>. Acesso em: 19 mai. 2025.

_____. Ministério da Educação. **Exposição de Motivos nº 00084/2016/MEC**. Brasília, DF, 15 set. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/exm/exm-mp-746-16.pdf. Acesso em: 09 abr. 2025

_____. Senado Federal. **Atas da CMMPV 746/2016 - Comissão Mista da Medida Provisória nº 746, de 2016**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2065/>. Acesso em: 12 abr. 2025.

_____. Senado Federal. **Vídeos da CMMPV 746/2016 - Comissão Mista da Medida Provisória nº 746, de 2016**. Disponível em: <https://www.youtube.com/@tvsenado>. Acesso em: 12 abr. 2025.

BAUKAT SILVEIRA MOREIRA, C. R. A análise de políticas educacionais por meio do modelo de múltiplos fluxos. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, [S. l.], v. 5, p. 1–14, 2020. DOI: 10.5212/retepe.v.5.16688.018. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/retepe/article/view/16688>. Acesso em: 02 abri. 2025.

CAPELLA, Ana C. N. (2006). Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **BIB - Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**, nº 61. São Paulo, ANPOCS

DEPIERI, A. A. L. **Instituto Ayrton Senna: proximidades e contradições da atuação empresarial na educação pública no Brasil**. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. doi:10.11606/D.48.2020.tde-05122019-155938. Acesso em: 29 mar. 2025.

FERRETI, C. J.; SILVA, M. R. Reforma do Ensino Médio no contexto da Medida Provisória nº 746/2016: Estado, currículo e disputas por hegemonia. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 385-404, jun. 2017.

GIGANTE, C. C.; LOPES, A. C. Rede política pela educação integral: o caso do Instituto Ayrton Senna. In: BALL, S. J; MAINARDES, J. **Pesquisas em políticas educacionais: debates contemporâneos**. São Paulo: Cortez Editora, 2024. *E-book*. p.114. ISBN 9786555554489. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555554489/>. Acesso em: 02 mar. 2025.

GRAZZIOTIN, L. S.; KLAUS, V.; PEREIRA, A. P. M. Pesquisa documental histórica e pesquisa bibliográfica: focos de estudo e percursos metodológicos . **Pro-Posições**, v. 33, p. e20200141, 2022. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/pp/a/GJCbBcY4rdVdvQY56T9qLRQ/?format=pdf&lang=pt>.
Acesso em: 12 mar. 2025.

JACOMINI, M. A; MOUTINHO JUNIOR, I. O.; ANDRADE, W. M.; de, SOUZA, O. M. de S.; LAVADO, J. P. O avesso da Reforma do Ensino Médio na Rede Estadual Paulista. **Arquivos Analíticos Políticas Educativas**, v. 32, n. 22. Disponível em:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9441691> Acesso em: 10 set. 2024.

JACOMINI, M. A; NASCIMENTO, I; STOCO, S. Política educacional na rede estadual paulista sob nova gestão pública (1995-2018). **Educação em Revista**, v. 39, p. e26145, 2023. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/edur/a/BWdbJkzPHDZkYXtSzpGy8Jd/?format=pdf&lang=pt>
Acesso em: 20 set. de 2024.

KINGDON, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown & Co, 1984. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas – Coletânea**. (Vol. 1). Brasília, Enap, 2006.

MORAES, C. S. V. *et al.* Reforma do Ensino Médio: a institucionalização do Apartheid social na educação. **Educação & Sociedade**, v. 43, 2022. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302022000100100&tlng=pt. Acesso em: 08 mar. 2025.

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. **Processo administrativo SE n. 343762/2018**: Plano de Trabalho de Acordo de Cooperação entre SEE e Instituto Ayrton Senna. 4v. (mimeo). São Paulo: Seduc, 2018.

_____. Secretaria da Educação. **Inova Educação**. Disponível em:
<https://inova.educacao.sp.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. 2024.

SOUZA, Celina. “Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas”. In Hochman, G., Arretche, M. e Marques, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2007.