

Quando chega a hora de uma ideia? Empreendedores públicos e múltiplos fluxos na lei nacional de proibição de celulares nas escolas

Autores: Giovanni Iuliano Meira, Thayannah Gutierrez

Resumo Simples

Este artigo analisa o processo de formulação da política de proibição do uso de celulares nas escolas brasileiras, instituída pela Lei nº 15.100/2025 e pelo Decreto nº 12.385/2025. O estudo aplica o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) para examinar como essa questão ganhou espaço na agenda governamental, com foco na convergência de três fluxos: problemas (evidências sobre distração, saúde mental e aprendizagem), políticas (soluções pré-existentes, como regulamentações municipais e experiências internacionais) e política (ambiente institucional favorável e atuação estratégica de atores). A pesquisa destaca o papel dos empreendedores de políticas, em especial o Secretário municipal de Educação do Rio de Janeiro e deputado federal Renan Ferreirinha, na promoção da nacionalização da medida. Metodologicamente, o estudo adota uma abordagem qualitativa, baseada na análise documental de legislações, diretrizes governamentais, reportagens e declarações públicas. Os resultados indicam como a política surge da articulação entre preocupação pública crescente, modelos regulatórios já consolidados e oportunidade política, e não de um planejamento centralizado do governo federal.

Resumo Expandido

A presença massiva de celulares em ambientes escolares tornou-se tema recorrente de debate público, especialmente após o período pandêmico que evidenciou tanto o potencial educativo quanto os riscos associados ao uso irrestrito de tecnologias digitais. A crescente preocupação com distração em sala de aula, impactos na saúde mental e na convivência escolar levou à formulação da política de proibição do uso de celulares por estudantes da educação básica no Brasil, consolidada pela Lei nº 15.100/2025 e regulamentada pelo Decreto nº 12.385/2025 (BRASIL, 2025a; 2025b). Este artigo analisa esse processo à luz do modelo dos múltiplos fluxos de John Kingdon (2003; 2006a; 2006b), investigando como a proposta foi construída e transformada em política normativa no nível federal.

A pergunta que orienta a análise é: como a política de proibição do uso de celulares nas escolas foi formulada no Brasil, e quais fatores sustentam sua entrada e priorização na agenda decisória federal? Argumenta-se como hipótese que o avanço da medida decorreu da convergência entre o fluxo dos problemas (dados sobre distração, sofrimento psíquico e dependência digital), o fluxo das políticas (existência de soluções experimentadas em diferentes contextos) e o fluxo político (ambiente institucional favorável e atuação de atores estratégicos). O modelo de Kingdon é apropriado porque evidencia como temas ganham centralidade decisória em meio à incerteza, sendo “juntados” por empreendedores de políticas quando janelas de oportunidade se abrem (KINGDON, 2006b).

A metodologia adotada foi qualitativa, com base na análise documental de legislações, diretrizes governamentais, reportagens e declarações públicas. O recorte empírico se concentra entre a publicação do decreto municipal do Rio de Janeiro, em 2023, e a promulgação da lei federal em 2025, com atenção ao papel de Renan Ferreirinha — então secretário municipal de educação e posteriormente deputado federal — como policy entrepreneur.

No fluxo dos problemas, destacam-se evidências reunidas pelo relatório *Global Education Monitoring Report* (UNESCO, 2023), que apontou a associação entre uso excessivo de celulares e prejuízos à aprendizagem e ao bem-estar estudantil. No Brasil, o PISA (2022) revelou que 80% dos estudantes se distraem com o celular nas aulas de matemática, e a pesquisa TIC Kids Online (CGI.br, 2024) indicou que 98% dos adolescentes acessam a internet por celular. O tema ganhou espaço na mídia e passou a ser abordado por autoridades públicas, contribuindo para sua definição como um problema de relevância nacional (KINGDON, 2006a).

Simultaneamente, o fluxo das políticas já contava com soluções disseminadas. No plano internacional, países como França, Finlândia e Espanha haviam adotado medidas restritivas semelhantes. No plano nacional, o município do Rio de Janeiro implementou em 2023 um decreto proibindo o uso de celulares por estudantes, iniciativa que foi amplamente divulgada e legitimada por consulta pública, com mais de 80% de apoio da população (O GLOBO, 2025). Essas experiências forneceram repertório normativo para a formulação federal e foram incorporadas em documentos técnicos elaborados pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2025c; 2025d).

A abertura da janela de oportunidade se deu no segundo semestre de 2024, quando a pauta sobre celulares ganhou centralidade no Congresso Nacional. Ferreirinha, então deputado federal, foi designado relator do projeto de lei que ele próprio havia protocolado anteriormente, fortalecendo seu papel como empreendedor de políticas (KINGDON, 2006b, p. 232). Sua atuação conectou os três fluxos: ele mobilizou dados (problemas), promoveu soluções (políticas) e ocupou posição estratégica no sistema político (política).

A convergência entre os fluxos e a atuação de Ferreirinha como policy entrepreneur viabilizaram a aprovação da Lei nº 15.100/2025. Após sua sanção, o Ministério da Educação produziu orientações para implementação, incluindo formação docente e escuta da comunidade escolar (BRASIL, 2025c). O caso ilustra como políticas públicas podem emergir de experiências locais, ser amplificadas por empreendedores estratégicos e nacionalizadas em contextos federativos.

Do ponto de vista teórico, o artigo reforça a utilidade do modelo de Kingdon para compreender a formação de agenda em ambientes marcados por incerteza e articulação intergovernamental. Como destaca Saravia (2006), a formulação de políticas não decorre de processos sequenciais e racionais, mas de acoplamentos contingentes entre problemas, soluções e decisões políticas. A literatura sobre agenda, como Capella (2015) e Cobb e Elder (1995), contribui para entender como temas passam da esfera latente à esfera decisória, a partir de sua visibilidade pública e ressonância política.

Normativamente, a política de proibição de celulares busca responder a uma demanda social legítima, mas levanta dilemas sobre participação e equilíbrio entre controle e inovação pedagógica. Apesar da consulta pública no caso do Rio de Janeiro, a medida federal careceu de um processo robusto de escuta das redes escolares em todo o país, o que pode gerar resistências e desafios na implementação. Além disso, há risco de interpretações autoritárias da norma, que desconsiderem o potencial pedagógico dos dispositivos móveis.

Conclui-se que a política de proibição do uso de celulares nas escolas brasileiras representa um caso paradigmático de formulação baseada em múltiplos fluxos. Sua análise oferece pistas importantes sobre como ideias se transformam em decisões políticas em contextos federativos, e sobre o papel estratégico dos empreendedores de políticas na promoção de mudanças. Mais do que um produto de planejamento técnico, a política resulta da articulação entre pressões sociais, soluções já legitimadas e ação política coordenada — elementos que, quando convergem, tornam possível “a hora de uma ideia”.

Referências

BRASIL. Lei nº 15.100, de 13 de janeiro de 2025. Estabelece normas sobre o uso de aparelhos eletrônicos portáteis por estudantes da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jan. 2025.

BRASIL. Decreto nº 12.385, de 18 de fevereiro de 2025. Regulamenta a Lei nº 15.100/2025. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 fev. 2025.

BRASIL. *Guia para escolas: estratégias de conscientização sobre o uso de celulares*. Brasília: Ministério da Educação, 2025c.

BRASIL. *Guia para redes de ensino: apoio à implementação da política de restrição ao uso de celulares*. Brasília: Ministério da Educação, 2025d.

CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. O processo de agenda-setting para os estudos das políticas públicas. *Cadernos de Pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas*, v. 1, n. 1, p. 7-31, 2015.

CGI.br – COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. *TIC Kids Online Brasil 2024: pesquisa sobre o uso da internet por crianças e adolescentes no Brasil*. São Paulo: NIC.br, 2024.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. Issues and agendas. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. (ed.). *Public policy: the essential readings*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995. p. 96-105.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed. New York: Longman, 2003.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006a. v. 1, p. 219-224.

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

O GLOBO. Restrição ao uso do celular já está valendo nas escolas do Rio. *O Globo*, 5 fev. 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com>. Acesso em: 18 maio 2025.

OECD. *PISA 2022 results (Volume II): learning during – and from – disruption*. Paris: OECD Publishing, 2022.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1, p. 21-42.

UNESCO. *Global education monitoring report 2023: technology in education – a tool on whose terms?* Paris: UNESCO, 2023.