ISSN: 2358-8829

O PAPEL DA OAB NA FORMAÇÃO DA AGENDA PÚBLICA E NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DAS COALIZÕES DE DEFESA

Lucas Patrick Antunes dos Santos [1]
Vera Lúcia Nogueira [2]

INTRODUÇÃO

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ocupa lugar singular no cenário político e jurídico brasileiro, sobretudo diante do avanço da judicialização da política (Tate; Vallinder, 1995). A Constituição Federal de 1988 lhe conferiu prerrogativas que a diferenciam de outros atores, como a legitimidade para propor Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC) e Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), o que permite uma atuação ampla e estratégica (Brasil, 1988). Com isso, pode contestar normas que contrariem a Constituição, pedir sua confirmação, com efeitos erga omnes e vinculantes, e agir para reparar lesões a preceitos fundamentais. Por ser autônoma, sem subordinação a governos, partidos ou grupos de interesse, tem maior liberdade para questionar atos do Executivo, do Legislativo e do Judiciário.

Por essa razão, a OAB tem se firmado como ator relevante na formulação de políticas públicas, seja por pautar a agenda, seja por seu poder de veto, seja por influir no desenho de normas e programas. Na educação, destaca-se por integrar coalizões com atores que partilham crenças e valores (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993). Sua natureza, que oscila entre a corporação e a instituição (Motta, 2006), justifica verificar se sua atuação vai além dos interesses da categoria.

[1] Mestrando em Educação e Formação Humana pela Faculdade de Educação da Universidade do Estado de Minas Gerais – FaE/UEMG, prof.lucasantunes@gmail.com;
[2] Professora Orientadora: Doutora (2009) e Mestre (2002) em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais – FaE/UFMG, vera.nogueira@uemg.br;

ISSN: 2358-8829

Este trabalho é um recorte de uma dissertação de mestrado, que envolve questões que não comportam no resumo expandido, e privilegia na oportunidade, a sistematização das ações de controle concentrado de constitucionalidade com participação da OAB. A pergunta que orienta a pesquisa é: como a OAB, tradicionalmente voltada às questões jurídicas e de justiça, posiciona-se como ator político na formação da agenda pública e na formulação de políticas de educação? Tem-se como objeto o papel institucional da Ordem como formuladora dessas políticas, a partir da atuação de seu Conselho Federal entre 1988 e 2025, e como pressuposto que, ao propor ADI, ADC ou ADPF, produzir pareceres e notas técnicas ou atuar como amicus curiae, ela efetivamente formula políticas educacionais.

A pesquisa se justifica pela lacuna científica sobre a atuação da OAB na educação, pela escassa aplicação da Teoria das Coalizões de Defesa (Advocacy Coalition Framework – ACF) a esse ator, pela relevância histórica do período de 1988 a 2025 e por sua relevância social, política e institucional para compreender a participação da sociedade civil na definição da agenda educacional.

O objetivo geral é investigar o papel da OAB como ator político na construção da agenda pública e na formulação das políticas educacionais, com base na ACF. Os objetivos específicos são sistematizar as ações de controle de constitucionalidade relacionadas à educação propostas pela Ordem ou com sua participação; mapear suas formas de atuação institucional na área; e examinar as estratégias que adota para influir na agenda e nas políticas. Este recorte se concentra no primeiro objetivo, ficando os demais a cargo da dissertação.

A abordagem é mista, de tipo sequencial explanatório (Creswell, 2021), com levantamento no portal do Supremo Tribunal Federal (STF), seleção de nove ações e análise de quatro acórdãos, sobre inclusão de pessoas com deficiência, meia-entrada estudantil, dedução de despesas com educação no Imposto de Renda e nomeação de reitores. Os resultados parciais mostram que a OAB atua em temas variados, como requerente e como amicus curiae, o que é compatível com a hipótese de que seja um ator ativo nas coalizões que moldam as políticas educacionais, embora o grau de sua influência dependa das próximas etapas.

ISSN: 2358-8829

REFERENCIAL TEÓRICO

A análise apoia-se nos estudos sobre formação de agenda e atores na formulação de políticas públicas e na Teoria das Coalizões de Defesa, que oferecem, respectivamente, o vocabulário para compreender como os temas chegam à decisão pública e a lente para entender como atores com crenças semelhantes se organizam para produzir mudanças.

Cobb e Elder (1972) distinguem a agenda sistêmica, formada pelos temas que a comunidade política reconhece como relevantes, da agenda institucional, composta pelos temas que os decisores efetivamente consideram; a passagem de uma à outra depende da capacidade dos atores de mobilizar apoios e dar visibilidade aos problemas. Kingdon (2007) acrescenta que a agenda resulta da convergência dos fluxos de problemas, soluções e política, que os empreendedores de políticas acoplam em janelas de oportunidade. Capella (2018) sistematiza esses modelos, e Moon e Ingraham (1998) lembram a importância das relações entre atores políticos e administrativos. Para situar a atuação no Judiciário, recorre-se ainda à literatura sobre judicialização da política, segundo a qual os tribunais se tornam arenas de decisões de grande relevância política (Tate; Vallinder, 1995).

A ACF, proposta por Sabatier (1988) e desenvolvida por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), parte da ideia de que a política pública se desenvolve em subsistemas, nos quais atores de diferentes organizações interagem por longos períodos. Esses atores se agrupam em coalizões a partir de sistemas de crenças compartilhados, que abrangem um núcleo profundo de valores, um núcleo de política pública e aspectos secundários, e coordenam suas ações por meio de recursos como informação, mobilização e atuação em fóruns institucionais, entre eles o Judiciário. A teoria destaca ainda o aprendizado orientado por políticas e o papel de eventos externos como fatores de mudança (Weible; Sabatier, 2017).

A aproximação entre os dois eixos é produtiva: se a agenda resulta de disputas por atenção e se as coalizões são os coletivos que as travam, importa investigar como uma entidade como a OAB se insere no subsistema educacional, com quais aliados e por quais instrumentos. No Brasil, Simielli (2008) analisou as coalizões em educação e a pluralização da sociedade civil, sem tomar a OAB como foco. Já Maia, em tese sobre o papel do STF na formulação das políticas educacionais a partir das ADIs, sustenta a

pertinência de tomar essas ações como material empírico. A presente pesquisa desloca o olhar do tribunal para um dos atores que o provocam ou que nele intervêm.

METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem mista, de tipo sequencial explanatório (Creswell, 2021), articulando procedimentos quantitativos e qualitativos para identificar e sistematizar a atuação da OAB no campo das políticas educacionais, em especial por meio das ações de controle concentrado de constitucionalidade. Uma etapa quantitativa, de mapeamento das ações, é seguida de uma etapa qualitativa, que explica os padrões encontrados a partir de decisões e documentos. Por ser um recorte da dissertação, este trabalho se concentra na sistematização das ações, e as demais fontes e as estratégias da Ordem são tratadas no trabalho completo.

O recorte temporal vai de 1988, ano da promulgação da Constituição Federal, até 2025, e o espacial é a atuação nacional do Conselho Federal da OAB, inicialmente. O levantamento foi feito no site do STF, na ferramenta de busca de jurisprudência do Controle Concentrado, com os descritores “Educação”, “Estudante”, “Ensino” e “Professor”. Filtraram-se as datas de julgamento de 01/01/1988 a 31/12/2025, combinadas com a data de publicação do mesmo período; manteve-se o filtro automático de “Acórdãos” e não se filtraram os campos “Órgão Julgador”, “Ministro” e “Unidade da Federação”.

A seleção do corpus se deu pela leitura das ementas, seguida da verificação da participação da OAB, como requerente ou amicus curiae. Para analisar os documentos do julgamento, acessaram-se, na página do processo, as abas “Acompanhamento processual” e “Peças”. Dentre as ações identificadas, foram selecionados apenas quatro acórdãos, para o presente trabalho, visando atender ao requisito de limitação de páginas, sendo as demais analisadas no escopo da dissertação. Desta forma, apresenta-se: i) inclusão educacional de pessoas com deficiência, ii) meia-entrada para estudantes, iii) dedução de despesas com educação no Imposto de Renda e iv) nomeação de reitores, considerando a fundamentação jurídica, os impactos institucionais e as consequências para as políticas educacionais.

Na etapa qualitativa, examinam-se documentos da própria entidade: produção normativa (Código de Ética e Disciplina, Manual de Procedimentos do Processo Ético-

ISSN: 2358-8829

disciplinar e legislação sobre ensino jurídico) e jurisprudência administrativa (ementários, provimentos e instruções normativas), com base nas categorias da ACF.

Por se tratar de pesquisa baseada em documentos e informações de acesso público, sem coleta de dados junto a seres humanos, não há necessidade de submissão a comitê de ética, nos termos da Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde, nem uso de imagens de pessoas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados são parciais, pois o presente trabalho se restringe à sistematização das ações, foco deste recorte. A busca geral com o descritor "Educação" gerou o resultado da Tabela 1.

Tabela 1 – Busca geral no portal do STF com o descritor "Educação"

Tipo de ação	**Quantidade**
ADC	11
ADI	369
ADO	3
ADPF	99
TOTAIS	482

Fonte: elaboração própria, a partir de STF (2026).

A busca por esse descritor resultou no aproveitamento de sete ações do controle concentrado de constitucionalidade: ADPF 874, ADI 4927, ADPF 528, ADI 3320, ADI 5357, ADPF 186 e ADPF 759. A busca geral com o descritor "Estudante" gerou o resultado da Tabela 2.

Tabela 2 – Busca geral no portal do STF com o descritor "Estudante"

Tipo de ação	**Quantidade**
ADC	1
ADI	95

ISSN: 2358-8829

Tipo de ação	Quantidade
ADO	0
ADPF	22
TOTAIS	118

Fonte: elaboração própria, a partir de STF (2026).

Com esse descritor, foram aproveitadas cinco ações: ADPF 874, ADI 2595, ADI 5357, ADPF 759 e ADPF 528, das quais quatro já haviam sido identificadas no descritor anterior. A busca com o descritor "Ensino" gerou o resultado da Tabela 3.

Tabela 3 – Busca geral no portal do STF com o descritor "Ensino"

Tipo de ação	Quantidade
ADC	8
ADI	276
ADO	3
ADPF	56
TOTAIS	343

Fonte: elaboração própria, a partir de STF (2026).

No descritor "Ensino", o aproveitamento alcançou sete ações: ADPF 759, ADI 5357, ADPF 874, ADPF 528, ADPF 672, ADI 4927 e ADPF 186, das quais seis já constavam nos resultados anteriores. Por fim, o descritor "Professor" gerou o resultado da Tabela 4.

Tabela 4 – Busca geral no portal do STF com o descritor "Professor"

Tipo de ação	Quantidade
ADC	3
ADI	129
ADO	0
ADPF	23

ISSN: 2358-8829

Tipo de ação	Quantidade
TOTAIS	155

Fonte: elaboração própria, a partir de STF (2026).

Esse descritor retornou três ações (ADPF 759, ADPF 528 e ADPF 186), todas já identificadas nos descritores anteriores. Diante do levantamento e do critério de repetição aplicado a cada descritor, foram eliminadas as ações repetidas, mantendo-se cada uma na ordem de seu primeiro aparecimento na pesquisa. Resultou, assim, um total de nove ações, que versam sobre temáticas diversas dentro do escopo das políticas educacionais, apresentadas no Quadro 1. Observa-se que a participação da OAB ocorreu em temas específicos, tanto como proponente quanto como amicus curiae, e que tais temas têm grande repercussão social e demandam a atenção da sociedade civil na defesa dos direitos educacionais.

Quadro 1 – Ações com participação da OAB no portal do STF

Ação	Participação	Temática	Julgamento	Descritores
ADPF 874	Amicus curiae	Enem: taxa de inscrição	04/06/2021	Educação, Estudante, Ensino
ADI 4927	Requerente	Dedução de despesas com educação no IR	24/03/2025	Educação, Ensino
ADPF 528	Amicus curiae	Recursos do FUNDEF/FUNDEB	21/03/2022	Educação, Estudante, Ensino, Professor
ADI 3320	Amicus curiae	Aplicação de receitas	19/09/2022	Educação
ADI 5357	Amicus curiae	Ensino inclusivo: pessoas com deficiência	09/06/2016	Educação, Estudante, Ensino
ADPF 186	Amicus curiae	Reserva de cotas étnico-raciais	26/04/2012	Educação, Ensino, Professor

ISSN: 2358-8829

Ação	Participação	Temática	Julgamento	Descritores
ADPF 759	Requerente	Nomeação de reitores e vice-reitores de universidades federais	08/02/2021	Educação, Estudante, Ensino, Professor
ADI 2595	Requerente	Estatuto da Juventude: meia-entrada	18/12/2017	Estudante
ADPF 672	Requerente	Pandemia de covid-19	13/10/2020	Ensino

Fonte: elaboração própria, a partir de STF (2026).

Cinco ações contaram com a OAB como amicus curiae (ADPF 874, ADPF 528, ADI 3320, ADI 5357 e ADPF 186) e quatro como requerente (ADI 4927, ADPF 759, ADI 2595 e ADPF 672). Como requerente, a Ordem provoca o Tribunal e decide quais temas levar à arena judicial, situação em que sua atuação mais se aproxima da definição de agenda, no sentido de Cobb e Elder (1972). Como amicus curiae, ingressa em debate já instalado para oferecer argumentos e informações, o que corresponde à atuação em fóruns institucionais descrita pela ACF (Weible; Sabatier, 2017). Quanto à temática, as ações tratam de financiamento e tributação (ADPF 528, ADI 3320 e ADI 4927), acesso e inclusão (ADPF 874, ADI 5357 e ADPF 186), direitos estudantis e gestão universitária (ADI 2595 e ADPF 759) e resposta à crise sanitária (ADPF 672). Isso indica que a atuação alcança diferentes dimensões da política educacional.

Dessas ações, foram selecionados quatro acórdãos para análise, sintetizados no Quadro 2.

Quadro 2 – Acórdãos selecionados para análise

Ação	Ano	Resultado
ADI 2595 – Meia-entrada estudantil	2017	STF manteve regras de concessão da meia-entrada, equilibrando benefícios estudantis e sustentabilidade do setor cultural.
ADI 5357 – Inclusão de pessoas com deficiência	2016	STF reafirmou a constitucionalidade da Lei nº 13.146/2015, garantindo a educação inclusiva.

ISSN: 2358-8829

Ação	Ano	Resultado
ADPF 759 – Nomeação de reitores	2021	STF decidiu que a nomeação deve respeitar a lista tríplice, com escolha discricionária dentro da lista.
ADI 4927 – Dedução de despesas com educação no IR	2025	STF reconheceu a imunidade tributária para reduzir custos educacionais e garantir o direito à educação.

Fonte: elaboração própria, a partir de STF (2026).

Na ADI 2595, a OAB contestou mudanças nas regras de concessão da meia-entrada estudantil. O STF concluiu que a disciplina desse benefício deve conciliar o direito dos estudantes ao desconto com a viabilidade econômica dos eventos culturais. O julgamento reforçou a necessidade de a lei definir com clareza como são emitidas as carteiras estudantis e qual a cota mínima de ingressos a ser ofertada, de modo a evitar distorções no mercado cultural.

A ADI 5357 discutiu a constitucionalidade do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015), que impõe a matrícula de estudantes com deficiência em escolas regulares. O acórdão ressaltou que somente a convivência com a diferença e o seu devido acolhimento permitem edificar uma sociedade livre, justa e solidária, na qual o bem de todos seja promovido sem preconceitos. Com isso, confirmou-se o dever do Estado e das instituições privadas de adequar estruturas e metodologias às necessidades desse público.

Quanto à ADPF 759, a OAB questionou a possibilidade de o Presidente da República nomear reitores de universidades federais sem observar a ordem da lista tríplice elaborada pela comunidade acadêmica. O STF decidiu que a nomeação deve se restringir aos nomes da lista, mas reconheceu ao chefe do Executivo a discricionariedade para escolher entre eles, sem ofensa à autonomia universitária (CF, art. 207). A decisão valoriza a gestão democrática do ensino superior e, ao mesmo tempo, evidencia os limites dessa autonomia diante da prerrogativa presidencial.

Por fim, na ADI 4927, ajuizada pela OAB, discutiu-se a constitucionalidade da cobrança de PIS e COFINS sobre a receita bruta das instituições de ensino. A OAB sustentou que a tributação excessiva prejudicaria o direito à educação, pois encareceria o ensino privado e restringiria o acesso da população a esse serviço. No julgamento, o STF

ISSN: 2358-8829

reconheceu que a imunidade tributária prevista no art. 150, VI, “c”, da Constituição Federal deve ser interpretada de modo a assegurar o direito fundamental à educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das ações sobre educação propostas pela OAB, ou nas quais ela atuou, revela que o órgão possui um campo de atuação amplo, voltado a diversos temas e problemas da área educacional. Esses dados indicam seu compromisso com as atividades que constituem o núcleo de sua atuação: a postulação perante o Poder Judiciário, a consultoria (por meio do amicus curiae), a assessoria (representação da sociedade civil em diferentes instâncias) e a direção jurídica (emissão de pareceres e formulação de políticas em diversos níveis sociais).

Nas quatro ações examinadas, a atuação da OAB a mostra como agente ativo das coalizões que modelam as políticas educacionais brasileiras. Mesmo que suas teses nem sempre sejam acolhidas, sua participação ajuda a delinear os contornos normativos e institucionais dessas políticas, influenciando a interpretação constitucional e o equilíbrio entre direitos fundamentais e interesses coletivos. Ao questionar normas que afetam o acesso à cultura, a inclusão escolar, a autonomia universitária ou a dedução de despesas com educação, a Ordem consolida-se como interlocutora na construção de um sistema jurídico que concilie princípios e assegure a efetividade do direito à educação.

Por constituir um recorte da dissertação, este trabalho concentrou-se na sistematização das ações; o exame das demais formas de atuação da Ordem, de suas estratégias e das coalizões em que se insere será realizado na versão completa da pesquisa. Espera-se contribuir para a compreensão da OAB como agente político na formulação e no controle das políticas educacionais, evidenciando a participação de instituições não estatais nesse processo. Cabe, porém, cautela: a confirmação plena da hipótese depende da análise do conteúdo das manifestações e dos votos, da identificação das coalizões e da resposta do STF ao pedido de informações. As próximas etapas investigarão a formação dessas alianças políticas e as estratégias mais utilizadas na interação com outros atores das arenas educacionais, com possibilidade de comparação com outras entidades da sociedade civil e de ampliação do recorte para as seccionais estaduais.

ISSN: 2358-8829

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 759**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento: 8 fev. 2021. Publicação: 15 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2595**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 18 dez. 2017. Publicação: 2 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4927**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento: 24 mar. 2025. Publicação: 14 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5357**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento: 9 jun. 2016. Publicação: 11 nov. 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília, DF: ENAP, 2018.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory. In: COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. **Participation in American politics**: the dynamics of agenda-building. Boston: Allyn and Bacon, 1972.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2021.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia? / Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2007. v. 1, p. 219-246.

MAIA, Lorena. **O papel do Supremo Tribunal Federal na formulação das políticas educacionais**: as ações diretas de inconstitucionalidade. Orientadora: Dra. Rosimar de Fátima Oliveira. 2020. 190 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

MOON, Myung-Jae; INGRAHAM, Patricia. Shaping administrative reform and governance: an examination of the political nexus triads in three Asian countries. **Governance**, v. 11, n. 1, p. 77-100, 1998.

MOTTA, Marly Silva da. A Ordem dos Advogados do Brasil: entre a corporação e a instituição. **Ciência Hoje**, Rio de Janeiro, v. 39, p. 32-37, dez. 2006.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21, n. 2, p. 129-168, 1988. Disponível em: https://doi.org/10.1007/BF00136406. Acesso em: 17 nov. 2025.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. **Policy change and learning**: an advocacy coalition approach. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

SIMIELLI, Lara Elena Ramos. **Coalizões em educação no Brasil**: a pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública. 2008. 223 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2008.

TATE, C.N.; VALLINDER, T. Judicialization and the Future of Politics and Policy. *In*: TATE, C. N.; VALLINDER, T.; *The Global Expansion of Judicial Power*. Nova Iorque: New York Unversity Press, 1995, p. 515-528.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. 4. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2017.

Palavras-chave: Processos Decisórios, Regulação Educacional, Influência Política.