

**Agenda setting para a educação no Brasil Pré-Constituição de 1988: prioridades governamentais no período de redemocratização**

**FÁBIO HENRIQUE DOS ANJOS**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

**LUANA FERREIRA DOS SANTOS**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

**MARCO AURELIO MARQUES FERREIRA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

Agradecimento à órgão de fomento:

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES

## ***Agenda setting* para a educação no Brasil Pré-Constituição de 1988: prioridades governamentais no período de redemocratização**

### **1. INTRODUÇÃO**

Nos estudos sobre agenda (*agenda setting*) estão concentradas descobertas importantes em relação às prioridades e os resultados das políticas públicas (BAUMGARTNER; JONES; WILKERSON, 2011). Em razão dos limites de tempo e de recursos, a escassa atenção dos governantes produz efeitos voláteis em uma arena fragmentada por uma diversidade de atores e interesses que desejam influenciar a agenda governamental (WAGNER, 2023). Esse quadro de conflito revela, sobretudo, a utilidade da agenda na compreensão da capacidade de resposta dos sistemas políticos (PETERS, 2020; SCHNEIDER; INGRAM, 1997) e as preferências daqueles participantes dos governos (KINGDON, 2014).

O campo de pesquisas em políticas públicas, compreendido por meio dos estudos sobre agenda, baseia-se principalmente em investigações comparativas sobre posições programáticas de governos (BELCHIOR et al., 2023), capacidades estatais (ANDRADE; RIBEIRO, 2022; CHAQUÉS et al., 2011), agenda da mídia de massa (MILWARD, 1982; ŞKESTERE; DARÇIS, 2022) e análises de prioridades em políticas públicas (CAPELLA; BRASIL, 2022). Muitos desses estudos mais recentes têm influência do *Comparative Agendas Project* (CAP), uma rede internacional de pesquisadores de dezenas de países que se propõe a observar a dinâmica da atenção pública por meio dos discursos e das atividades dos governos (BAUMGARTNER; BREUNIG; GROSSMAN, 2019).

No Brasil, os estudos sobre os processos de agenda ganharam destaque nas publicações de Ana Cláudia Niedhardt Capella e Felipe Gonçalves Brasil (BRASIL; CAPELLA, 2015, 2019; BRASIL; JONES, 2020; CAPELLA, 2018; CAPELLA et al., 2015; CAPELLA; BRASIL, 2022). Os estudiosos contribuem para a compreensão da dinâmica da arena política brasileira por meio da investigação de processos de formulação de políticas públicas, agenda pública, agenda sistêmica e agenda governamental, poder decisório, mídia, atenção, preferências e prioridades governamentais.

Ao reconhecer a influência dessa literatura nas pesquisas a respeito da dinâmica das políticas públicas brasileiras, o presente estudo se propõe a explorar a agenda governamental para a educação no Brasil no período da redemocratização. Trata-se de um esforço inicial de reconhecimento sobre o conteúdo políticas públicas educacionais para responder: quais foram as prioridades que se refletiram em agendas dos governos brasileiros em momento anterior à Constituição Cidadã? O ponto de partida da pesquisa introduz a premissa da mudança na atenção governamental, em torno de diferentes políticas públicas educacionais implementadas ao longo do período da redemocratização do país. O objetivo da pesquisa consiste em investigar as prioridades em educação na agenda governamental pública federal, no período pré-Constituição de 1988.

Foram realizadas análises documental e de conteúdo em 11 documentos encaminhados pelos presidentes da república ao Congresso Nacional, no período entre 1977 e 1987, nos governos de Ernesto Geisel (1977-1979); João Figueiredo (1980-1985); e José Sarney (1986-1987). Tais documentos são denominados de Mensagem ao Congresso Nacional, um ato formal e explícito endereçado ao Congresso Nacional brasileiro com o objetivo de prestar contas das ações do Executivo do ano anterior e apresentar planos e expectativas para o ano vigente. Os achados revelam a prioridade em programas de incentivos à educação básica, alfabetização e

formação para o trabalho pelos governos e constata a ênfase dos paradigmas da formulação de políticas públicas na influência do contexto e na construção social do problema.

Para além do exposto, o artigo apresenta uma fundamentação teórica baseada no *Comparative Agendas Project* e autores clássicos que influenciam os estudos sobre formulação de políticas públicas e formação da agenda. Na sequência, os procedimentos metodológicos evidenciam o caminho percorrido para se alcançar o objetivo de pesquisa pretendido. Em resultados, apresenta-se, inicialmente, a descrição analítica dos dados, por meio de análise de frequência e o estudo semântico dos termos relevantes, bem como a discussão e reflexão sobre os achados. Antes de encerrar, nas considerações finais pondera-se sobre as prioridades dos governos no período da redemocratização brasileira.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

A presente literatura oferece uma argumentação sobre o processo de formulação de políticas públicas, que envolve desde o reconhecimento do problema a formação da agenda. Este último deverá focalizar nos tipos e percursos da *agenda setting* que se consolidam em uma agenda institucional que é seriamente considerada pelos governantes.

### **2.1 Formulação de Políticas Públicas**

Os paradigmas científicos das políticas públicas traduzem a formulação de políticas como um processo de solução de problemas (BENNETT; HOWLETT, 1992), onde conhecer as propriedades do problema é *sine qua non* para criar perspectivas e estratégias sobre como o problema público será solucionado (BAUMGARTNER; JONES; WILKERSON, 2011; BAUMGARTNER; BREUNIG; GROSSMAN, 2019). O estado da arte nos estudos sobre a formulação de políticas públicas a compreendem por três eixos centrais: o problema, as soluções e o contexto político, que eventualmente se conectam na agenda governamental (BAUMGARTNER; JONES; WILKERSON, 2011; BRASIL; CAPELLA, 2019; KINGDON, 2014). Explorar esses eixos é relevante para compreender a formação dessa agenda.

Em uma sociedade existem centenas de problemas que os cidadãos interpelam pela atenção dos governantes, que nem sempre reconhecem a questão como problemática (WU et al., 2014). Ocorre que muitos estudos sobre a identificação do problema já chegaram ao consenso de que o problema a ser resolvido não é dado apenas pelas condições objetivas ou fatos externos (SUBIRATS, 2007). Fatores como complexidade e urgência, magnitude dos impactos sociais e econômicos e a correlação entre as prioridades públicas influenciam nesse reconhecimento (BRASIL; CAPELLA, 2015; CHAQUÉS et al., 2011; RODRIGUES NETO; BARCELOS, 2020).

Para Kingdon (2014), em políticas públicas, um problema é uma situação que foi reconhecida como passível de gerar uma ação governamental. Nessa perspectiva, a ascensão do problema de uma agenda pública para a agenda governamental considera as diferentes formas de resolvê-lo (SUBIRATS, 2007). Os problemas são socialmente construídos, caracterizados por um processo analítico e estratégico de identificação da questão pública diante das alternativas políticas que permitem uma solução (BRASIL; CAPELLA, 2015; COBB; ELDER, 1971).

Uma solução é uma narrativa formal e política que frequentemente perfaz uma ação (SHANAHAN; JONES; MCBETH, 2018). É formal pelo seu caráter instrumental-decisório que, em regra, demanda uma autoridade investida de cargo público para aprová-la e torná-la parte do estamento do Estado (SCHNEIDER; INGRAM, 1997). Também é política quando orientada para atrair a atenção do eleitorado (HALL, 1993). As soluções são, desse modo, a

união entre identificação ou reconhecimento do problema e proposição de alternativas que geram decisões e se tornam ações políticas (CAPELLA, 2018; CAPELLA et al., 2015).

O processo de proposição de alternativas demanda dos formuladores de políticas públicas a consciência da distância entre a realidade e os seus desejos, que serão traduzidos em objetivos claros e mecanismos para alcançá-los (SUBIRATS, 2007). A análise de alternativas demanda especificação de critérios de viabilidade técnica, custos, público-alvo, entre outros, pelos tomadores de decisão, para dimensionar seus efeitos e determinar a escolha ideal (SCHNEIDER; INGRAM, 1997). O processo de especificação restringe o conjunto de alternativas plausíveis ao que será verdadeiramente considerado (KINGDON, 2014).

Cobb e Elder (1971) concordam que o reconhecimento do problema e escolha das alternativas não são automaticamente dados e estáveis, uma vez que se considera o contexto político. Alguns estudos indicam influências dominantes nesse processo. Milward (1982) pesquisou como as mídias de massa (notícias, jornais, emissoras, editores etc.) influenciam no entendimento do problema e na decisão das alternativas. Enquanto Wagner (2023) investiga os efeitos da exposição seletiva em ambientes de mídia na diversidade da agenda.

Persson (2023) examina o *status quo* como fator de influência na definição de agenda institucional. Cobb e Elder (1971) apontam para um conjunto de domínios que podem afetar as preocupações políticas dos governantes, apresentando os burocratas – tomadores de decisão – e as instituições públicas entre esses domínios, em que cita o poder de influência do Congresso como exemplo. Chaqués et al. (2011) argumentam sobre o papel da agenda pública que tem se tornado mais diversa, volátil e competitiva. Belchior et al. (2023) avaliam o quanto os partidos políticos respondem às prioridades políticas dos eleitores na fase de definição da agenda.

Neste diapasão, compreende-se que a construção de um problema público passa por um processo social no qual diversos atores buscam chamar a atenção dos formuladores de políticas (CAPELLA et al., 2015). Coalizões de defesa são formadas compartilhando suas crenças, suposições causais do problema e percepções de soluções, estabelecendo a arena política (BENNETT; HOWLETT, 1992). Esse sistema de pressão, limitado a alguns grupos legitimados busca restringir os tipos de problemas e alternativas que alcançam a agenda institucional (COBB; ELDER, 1971). A discussão quanto a formação da agenda governamental em políticas públicas aparece a seguir.

## **2.2 Formação da Agenda e a Agenda Governamental (Institucional ou Formal)**

A formação da agenda é um processo importante na determinação do que ocorre em um sistema político e quais os resultados serão produzidos (COBB; ELDER, 1971). Embora as perspectivas nos estudos das agendas estejam cada vez mais diversificadas, muitos trabalhos ainda estão interessados em compreender as consequências da definição da agenda para os resultados das políticas (BAUMGARTNER; BREUNIG; GROSSMAN, 2019). Os cientistas políticos, que investigam os objetivos e preferências dos tomadores de decisão, partem do pressuposto de que há limites para o que os formuladores são capazes de realizar (CHAQUÉS et al., 2011). Há mais problemas do que os governos conseguem resolver (BAUMGARTNER; JONES; WILKERSON, 2011).

Ao considerar o volume e diversidade dos problemas, em uma sociedade, a atenção governamental é um recurso escasso (BAUMGARTNER; JONES; WILKERSON, 2011; BRASIL; CAPELLA, 2019). Na dinâmica da formação da agenda é difícil prever que um determinado tema ou questão receba atenção do poder público (SUBIRATS, 2007). Os arranjos existentes ao redor da construção da agenda documentam a suposta capacidade de resposta dos

governos sobre determinadas questões públicas, entretanto, esse processo é frequentemente alterado por grupos privilegiados que influenciam o comportamento dos agentes públicos (COBB; ELDER, 1971; SCHNEIDER; INGRAM, 1997).

Alguns estudos se preocuparam em identificar esses grupos que influenciam, em maior ou menor grau, a agenda governamental, entre eles autoridades eleitas, agentes institucionais – servidores públicos, burocratas de nível de rua, burocratas nomeados – grupos de interesse, acadêmicos, mídia e opinião pública (BAUMGARTNER; BREUNIG; GROSSMAN, 2019; COBB; ELDER, 1971; HALL, 1993; KINGDON, 2014; PERSSON, 2023; WAGNER, 2023). Em que pese a importância de cada participante na arena política, o processo de formulação da agenda envolve, portanto, a reunião de um conjunto de ideias e alternativas que possam servir como soluções a um problema público (SCHNEIDER; INGRAM, 1997).

Notadamente, as pessoas dentro e fora dos órgãos governamentais participam da formação da agenda. Ainda que a palavra agenda (*agenda setting*) tenha muitos significados, segundo Kingdon (2014) no contexto da política governamental o termo refere-se ao conjunto de assuntos ou problemas aos quais os funcionários do governo e pessoas fora dele estão prestando atenção séria em um determinado momento. Cobb e Elder (1971) já preconizavam que a agenda está intimamente ligada a lista de questões que são reconhecidas pelos participantes ativos na política como assuntos legítimos de atenção.

Wagner (2023) reflete que a agenda desempenha uma função de construção de consenso público sobre as questões de conflito político em andamento. Essa função é, também, sustentada por Belchior et al. (2023) quando avaliam que a agenda responde sobre as prioridades políticas motivadas por interesse e capacidade de resposta pelos governos. Afinal, no centro do processo de definição da agenda estão as questões que o poder público deverá priorizar (MEYER et al., 2023). Por esse motivo, uma preocupação comum nos estudos sobre formação de agenda é determinar como algumas questões conquistam a atenção em espaços públicos em detrimento de outras (RODRIGUES NETO; BARCELOS, 2020).

Um caminho para responder como um conjunto de questões recebem mais atenção é dado pelos estudos sobre os dois tipos de agenda: sistêmica e institucional. A agenda sistêmica será sempre mais abstrata e mais ampla em escopo e domínio do que qualquer agenda institucional (COBB; ELDER, 1971), e, além disso, não necessariamente corresponderão às prioridades das agendas institucionais. Algumas publicações mais recentes desvelam que a agenda sistêmica consiste no conjunto de questões que despertam o interesse da sociedade, sendo de competência das autoridades governamentais demonstrar preocupação sobre elas (CAPELLA, 2018; CAPELLA; BRASIL, 2022).

Brasil e Capella (2015) explicam que as ideias ou questões contidas na agenda sistêmica são consideradas pelos participantes ativos do processo político. Os assuntos da agenda sistêmica são preocupações de grupos de interesse, mídia, opinião pública que chegam ao conhecimento dos núcleos governamentais ou atores próximos a eles (RIBEIRO, 2020). São também questões que, quando parte considerável da população demanda algum tipo de ação, atraem a atenção do Estado. Apesar disso, nem todas as questões presentes na sociedade terão espaço na agenda sistêmica ou deverão compor a agenda institucional (CAPELLA; BRASIL, 2022).

Denota-se agenda institucional o conjunto de ideias concretas para consideração ativa e séria pelos órgãos governamentais (COBB; ELDER, 1971) e que, de certa forma, estão atrasadas em relação a agenda sistêmica mais geral. À agenda institucional está atrelada a hipótese do compromisso pelos governos (DELEON; DELEON, 2002). Nesse movimento do

tema da agenda sistêmica para a agenda formal assume-se a possibilidade real, dentro do ambiente institucional, da produção de políticas para atender a um conjunto de demandas prioritárias (BRASIL; CAPELLA, 2015, 2019; RODRIGUES NETO; BARCELOS, 2020).

Uma questão passa a fazer parte da agenda institucional quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas (CAPELLA, 2018). São as questões consideradas relevantes por aqueles que têm acesso aos recursos institucionais e prerrogativas de validar ou vetar uma ação, isto é, aqueles com poder de decisão (CAPELLA; BRASIL, 2022; KINGDON, 2014). A adoção da política, em resposta a questão pública, é uma ação formal de decisão por uma autoridade institucional (SCHNEIDER; INGRAM, 1997). Esse entendimento, denominado de agenda de decisão (ou decisória) mostra a agenda como um processo em movimento (BRASIL; JONES, 2020; KINGDON, 2014).

A agenda de decisão corresponde a lista de assuntos, dentro da agenda governamental, que estão em uma decisão ativa (KINGDON, 2014). Isso significa que além do conjunto de assuntos ou problemas que estão em pauta, um conjunto de alternativas para a ação governamental é seriamente considerado pelos governantes e pessoas próximas a eles. Do conjunto de todas as alternativas concebíveis, as autoridades realmente consideram algumas mais seriamente do que outras, explica Kingdon (2014). Nesta perspectiva, a ação governamental em ambientes de políticas resulta da correspondência da atenção governamental e a capacidade de resposta pelo poder público (BELCHIOR et al., 2023).

Assim, em que pese as pesquisas sobre definição de agenda abordarem muitos assuntos diferentes, esse artigo limita-se em compreender o conteúdo da agenda governamental e decisória diante da atenção dada a temática da educação pelos governos Pré-Constituição de 1988. As análises estão dedicadas a investigar quais as preferências e prioridades dos governos no âmbito da educação em momento de decisivo na história do Brasil. Buscou-se também registrar os movimentos da agenda governamental em torno das políticas públicas estabelecidas pelos sistemas políticos ao longo do período analisado.

### **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Esta pesquisa considerou os estudos do *Comparative Agendas Project* (CAP), uma rede internacional de pesquisas sobre agenda nos diferentes sistemas políticos. Com enfoque no Brasil, foram apreciadas as obras publicadas principalmente por Ana Cláudia Capella, sobretudo a pesquisa que analisa as prioridades em políticas públicas na agenda governamental brasileira entre 1991 e 2020 (CAPELLA; BRASIL, 2022). De forma semelhante, este estudo analisa as Mensagens ao Congresso Nacional para conhecer o conteúdo das políticas públicas direcionadas à educação no Brasil.

O objetivo da pesquisa consiste em investigar as prioridades em educação na agenda governamental pública federal, no período pré-Constituição de 1988. Foram analisados 11 atos formais encaminhados ao Congresso Nacional, pelos Presidentes da República, nos anos de 1977 a 1987, período historicamente conhecido como da redemocratização. Os objetos analisados, denominados de Mensagem ao Congresso Nacional, colaboram para compreender a ação e a retórica das políticas públicas educacionais, uma vez que objetivam prestar contas das ações do Executivo no ano anterior e o planejamento programado para o ano vigente – ‘Quadro 1 – Objetos da Análise’. Tais documentos são publicados anualmente no portal da Biblioteca da Presidência da República (BRASIL, 2023).

## Quadro 1 – Objetos da Análise

Documento	Ano	Presidente
Mensagem ao Congresso Nacional 1	1977	Ernesto Geisel
Mensagem ao Congresso Nacional 2	1978	Ernesto Geisel
Mensagem ao Congresso Nacional 3	1979	Ernesto Geisel
Mensagem ao Congresso Nacional 4	1980	João Figueiredo
Mensagem ao Congresso Nacional 5	1981	João Figueiredo
Mensagem ao Congresso Nacional 6	1982	João Figueiredo
Mensagem ao Congresso Nacional 7	1983	João Figueiredo
Mensagem ao Congresso Nacional 8	1984	João Figueiredo
Mensagem ao Congresso Nacional 9	1985	João Figueiredo
Mensagem ao Congresso Nacional 10	1986	José Sarney
Mensagem ao Congresso Nacional 11	1987	José Sarney

Fonte: elaborado pelos autores, a partir da Biblioteca da Presidência da República.

De posse dos documentos, eles foram submetidos às técnicas de organização e análise de conteúdo, conforme Bardin (2011). Na etapa de pré-análise as sentenças que tratavam sobre educação ou ensino foram organizadas por ano e somente à posteriori seus conteúdos foram avaliados e as temáticas definidas. Assim, 518 sentenças foram mapeadas e analisadas. A categorização e quantificação das informações se deu a partir da ocorrência da ação conforme registram os documentos. Isso significa dizer que todas as referências aos projetos e programas implementados e ações realizadas se tornaram sentenças a serem analisadas.

Os programas e projetos nomeados, bem com as frases e os parágrafos que descreveram às ações do governo para a educação foram registrados. Nesta ocasião foram definidos os 38 eixos temáticos presentes na agenda de governo para educação. O conteúdo dos programas e ações efetivas foram organizados de forma sistemática a fim de compreender a finalidade de cada programa/ação. As análises dedutivas investigaram os objetivos e quais as consequências que determinado programa/ação produziu. Esse é o procedimento inferencial da análise de conteúdo que fundamenta a especificidade do que foi realçado por meio de uma categoria explícita e controlada (BARDIN, 2011). Para o processo de organização e descrição analítica dos dados foi utilizado o *software* MAXQDA *Analytics Pro* – Versão 2022.

A categorização do tema também observou a frequência das palavras-chave nos segmentos mapeados, relacionados com educação, que conforme Bardin (2011) considera a regularidade quantitativa da aparição do termo. A construção de um índice (Tabela 1), por meio da análise de frequência, entretanto, foi utilizada para evidenciar as categorias mais expressivas no período. Assim, esclarecido o panorama inicial percorrido pela análise de conteúdo tem-se enquanto resultado a organização, a operacionalização e a sistematização das informações em 38 eixos temáticos, que são apresentados e discutidos nos resultados. Esse processo permite a melhor explicação do fenômeno estudado, acrescenta Bardin (2011). Frente à categorização, nos resultados privilegia-se a análise qualitativa do material, aos quais estão vinculados os objetivos e referencial teórico do artigo.

O ‘Quadro 2 – Categorização dos eixos temáticos’ apresenta as cinco palavras-chave mais frequentes por tema, em que a primeira é a de maior frequência e as demais tem sua regularidade reduzida progressivamente. O mesmo quadro apresenta ainda o número de segmentos mapeados e o ano em que o tema se manifestou com maior frequência. Importante salientar que a própria estrutura da Mensagem Presidencial tem impacto no número de segmentos identificados em cada documento.

**Quadro 2 – Categorização dos eixos temáticos**

<b>Tema</b>	<b>Segmentos</b>	<b>Ano &gt; Freq.</b>	<b>Palavras-chave</b>
Incentivos à Educação básica	57	1985	alunos, alimentação, livros, didático, pré-escolar
Programas de Desenvolvimento Regional	50	1978	recursos, projetos, saneamento, apoio, rural
Investimentos em Educação	35	1977	recursos, apoio, construção, equipamentos, ordem
Programas de Transferência	30	1977	trabalho, concessão, pós-graduação, alunos, cursos
Alfabetização e o Ensino Supletivo	29	1977	mobral, alfabetização, alunos, supletivo, municípios
Formação para mão-de-obra	22	1983	formação, profissional, trabalho, mão-de-obra, social
Expansão da Educação Básica	20	1977	expansão, matrículas, vagas, oferta, alunos
Cooperação Internacional	19	1984	cooperação, técnica, projetos, américa, latina
Formação de Professores (Magistério)	17	1978	aperfeiçoamento, docentes, magistério, especial, técnicos
Patrimônio Nacional	15	1977	museu, informações, bibliográficas, cultura, desporto
Educação Agropecuária e Sanitária	14	1977	escolas, agrícolas, colégios, sistema, agrárias
Teleducação	14	1985	televisão, educativa, radiodifusão, alunos, apoio
Educação em Saúde	13	1977	combate, especial, esquistossomose, básico, saneamento
Ações Culturais	13	1984	culturais, apoio, cinema, conselho, patrimônio
Educação Física e Desportos	12	1977	física, esporte, desportos, melhoria, projetos
Qualidade da Educação Básica	11	1977	melhoria, qualidade, educacionais, projetos, recursos
Formação de Tecnólogos	11	1987	escolas, agrotécnicas, técnicas, cursos, expansão
Capacitação na Rede Pública	10	1984	recursos, docentes, aperfeiçoamentos, técnicos, atualização
Restrições à Educação Superior	10	1985	cursos, decreto, superior, atendimento, autárquicas
Educação para o meio rural	9	1985	rural, carentes, rurais, urbanas, socioeducativas
Educação Especial	9	1978	especial, atendimento, projetos, recursos, deficientes
Ação e Formação Militar	9	1982	formação, engenharia, escola, cursos, militar
Educação Ambiental	9	1977	ambiental, preservação, sema, ecossistemas, especial
Incentivos à Educação Superior	9	1977	superior, estudantes, recursos, curso, educativo
Assistência e proteção ao Indígena	8	1987	funai, comunidades, indígenas, recursos, alunos
Investimento em Pesquisa	8	1977	pesquisas, educacionais, apoiar, bibliográficas, ensino
Educação de Trânsito	7	1985	trânsito, segurança, acidentes, sistema, engenharia
Incentivos à Pós-Graduação	7	1985	pós-graduação, cursos, docentes, altamente, programas
Expansão da Educação Superior	7	1977	cursos, superiores, autorização, alunos, matrículas
Investimento em Educação em Saúde	6	1981	hospitais, universitários, social, beneficiários, previdência
Investimentos em Tecnologia	5	1983	cultura, sistema, tecnologia, científica, desporto
Valorização dos Recursos Humanos	5	1981	carreira, docente, técnicos, dispêndios, planos
Qualidade Educação Superior	5	1986	superior, padrão, problemas, qualidade, universidade
Prevenção de Drogas	4	1985	drogas, uso, prevenção, atuar, comissão
Expansão da Pós-Graduação	3	1981	aeronáutica, pós-graduação, cursos, infraestrutura, programas
Assistência ao Menor	2	1985	funabem, atendimento, menor, recursos, assinados
Formação em Ciência e Tecnologia	2	1981	aeronáutica, trabalho, alternativas, projetos, desenvolver
Qualidade	2	1984	calmon, cultura, diretrizes, distrito, emenda

Fonte: elaborado pelos autores, a partir dos dados segmentados no MAXQDA.

O ano de 1977 é o documento em que mais aparecem segmentos identificados. O documento daquele ano tem 282 páginas, organizadas em cinco macropolíticas principais: política econômico-financeira, política social, política externa, justiça e forças armadas. Ao contrário, a Mensagem ao Congresso do ano de 1986 é o documento com menor segmentos codificados. O documento tem o menor número de páginas, especificamente 148 páginas. Além

disso, apresenta uma estrutura mais sumarizada focalizado em apresentar as atividades governamentais de forma setorial, por Ministério.

#### 4. RESULTADOS

Este capítulo de resultados está concentrado em realizar uma descrição analítica dos achados da pesquisa, bem como em discuti-los. Buscou-se analisar a distribuição da atenção dos governos em temas educacionais, realizar análise semântica dos termos mais frequentes relacionados com educação e reconhecer a movimentação entre as prioridades e preferências governamentais.

##### 4.1 Descrição Analítica dos Dados

A finalidade do índice de frequência é deduzir dessa classificação os temas sobressalentes em determinado espaço de tempo. Uma vez mapeada a quantidade de vezes que cada tema foi mencionado nos documentos analisados, os dados foram transformados em percentuais para permitir a análise de frequência proporcional da atenção governamental ao tema educação. Os percentuais foram calculados dividindo a frequência de cada tema pela frequência total de temas em cada ano. A ‘Tabela 1 – Distribuição da atenção governamental em temas educacionais’ aponta os resultados. Notadamente, alguns temas demonstram maior proporção de ocorrência que outros.

**Tabela 1 – Distribuição da atenção governamental em temas educacionais**

Tema	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Soma (Σ)
Incentivos à Educação Básica	8,4%	5,1%	10,8%	9,1%	9,3%	7,5%	12,5%	8,2%	19,1%	23,5%	21,1%	11,0%
Programas de Desenvolvimento Regional	4,7%	20,3%	13,5%	3,0%	11,6%	7,5%	8,3%	10,2%	10,6%	17,6%	5,3%	9,7%
Investimento em Educação	12,1%	10,2%	2,7%	3,0%	9,3%	5,0%	2,1%	2,0%	2,1%	5,9%	10,5%	6,8%
Programa de Transferência	8,4%	0,0%	2,7%	6,1%	0,0%	10,0%	6,3%	12,2%	8,5%	0,0%	2,6%	5,8%
Alfabetização e o Ensino Supletivo	6,5%	8,5%	10,8%	3,0%	7,0%	5,0%	4,2%	4,1%	2,1%	0,0%	5,3%	5,6%
Formação de mão-de-obra	2,8%	3,4%	2,7%	12,1%	9,3%	2,5%	8,3%	4,1%	2,1%	0,0%	0,0%	4,2%
Expansão da Educação Básica	7,5%	1,7%	5,4%	6,1%	0,0%	2,5%	2,1%	2,0%	4,3%	5,9%	2,6%	3,9%
Cooperação Internacional	0,0%	0,0%	0,0%	3,0%	4,7%	15,0%	8,3%	12,2%	0,0%	0,0%	0,0%	3,7%
Formação de Professores (Magistério)	3,7%	10,2%	5,4%	0,0%	2,3%	0,0%	0,0%	2,0%	2,1%	0,0%	5,3%	3,3%
Patrimônio Nacional	3,7%	1,7%	2,7%	0,0%	4,7%	7,5%	4,2%	2,0%	0,0%	0,0%	2,6%	2,9%
Teleeducação	0,9%	3,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4,2%	2,0%	10,6%	0,0%	7,9%	2,7%
Educação Agropecuária e Sanitária	2,8%	3,4%	2,7%	3,0%	2,3%	2,5%	2,1%	0,0%	4,3%	11,8%	0,0%	2,7%
Ações Culturais	2,8%	1,7%	5,4%	0,0%	2,3%	2,5%	4,2%	6,1%	0,0%	0,0%	0,0%	2,5%
Educação em Saúde	3,7%	3,4%	2,7%	6,1%	4,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,3%	2,5%
Educação Física e Desportos	3,7%	1,7%	2,7%	3,0%	0,0%	2,5%	2,1%	2,0%	2,1%	0,0%	2,6%	2,3%
Qualidade da Educação Básica	2,8%	1,7%	5,4%	6,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	11,8%	2,6%	2,1%
Formação de Tecnólogos	1,9%	1,7%	5,4%	0,0%	0,0%	2,5%	2,1%	0,0%	2,1%	5,9%	5,3%	2,1%
Capacitação na Rede Pública	1,9%	3,4%	0,0%	3,0%	0,0%	2,5%	4,2%	4,1%	0,0%	0,0%	0,0%	1,9%
Restrições à Educação Superior	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,5%	2,1%	6,1%	6,4%	0,0%	2,6%	1,9%
Educação para o meio rural	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4,7%	2,5%	2,1%	2,0%	8,5%	0,0%	0,0%	1,7%
Educação Especial	0,9%	3,4%	2,7%	3,0%	0,0%	2,5%	0,0%	2,0%	2,1%	0,0%	2,6%	1,7%
Ação e Formação Militar	0,9%	1,7%	2,7%	3,0%	4,7%	5,0%	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%
Educação Ambiental	1,9%	0,0%	0,0%	3,0%	2,3%	2,5%	2,1%	2,0%	2,1%	0,0%	2,6%	1,7%
Incentivos à Educação Superior	4,7%	1,7%	0,0%	6,1%	0,0%	0,0%	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%
Assistência e Proteção ao Indígena	0,9%	1,7%	0,0%	3,0%	2,3%	2,5%	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	5,3%	1,5%
Investimento em Pesquisa	3,7%	0,0%	0,0%	3,0%	0,0%	0,0%	2,1%	2,0%	0,0%	0,0%	2,6%	1,5%
Educação de Trânsito	0,9%	1,7%	2,7%	3,0%	0,0%	0,0%	2,1%	2,0%	2,1%	0,0%	0,0%	1,4%
Incentivos à Pós-Graduação	0,9%	1,7%	2,7%	3,0%	0,0%	2,5%	2,1%	0,0%	2,1%	0,0%	0,0%	1,4%
Expansão da Educação Superior	3,7%	1,7%	2,7%	0,0%	2,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,4%
Investimento em Educação em Saúde	0,9%	1,7%	0,0%	0,0%	7,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,6%	1,2%
Investimento em Tecnologia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,3%	2,0%	0,0%	0,0%	2,6%	1,0%
Valorização dos Recursos Humanos	0,0%	0,0%	2,7%	0,0%	4,7%	2,5%	0,0%	0,0%	0,0%	5,9%	0,0%	1,0%
Qualidade Educação Superior	0,0%	1,7%	2,7%	0,0%	0,0%	2,5%	0,0%	0,0%	0,0%	11,8%	0,0%	1,0%
Prevenção de Drogas	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4,1%	4,3%	0,0%	0,0%	0,8%
Expansão da Pós-Graduação	0,9%	1,7%	0,0%	0,0%	2,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%
Assistência ao Menor	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	2,1%	0,0%	0,0%	0,4%
Formação em Ciência e Tecnologia	0,0%	0,0%	0,0%	3,0%	2,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%
Qualidade	0,0%	0,0%	0,0%	3,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%

Fonte: elaborado pelos autores, a partir dos dados segmentados no MAXQDA.

De início, a temática **Incentivos à educação básica** se mostrou proeminente em todos os anos analisados (1977-1987). De modo semelhante os **Programas de desenvolvimento regional** também receberam elevada atenção do governo federal. Para esse último, os

documentos revelam o esforço governamental voltado para os setores de agricultura, saúde, saneamento e educação, em especial, para o norte e nordeste brasileiro.

O tema **Investimento em educação** foi acentuado pela identificação dos recursos destinados às escolas e universidades em todo o país. Os recursos eram aplicados principalmente na construção e modernização de escolas, recuperação de *campi* universitários e compra de equipamentos. Na sequência os **Programas de transferência** também demonstram certa protuberância nas ações dos governos, com programas de bolsas de estudo e trabalho a estudantes de escolas públicas e privadas, estudantes sindicalizados e pós-graduandos.

O foco da atenção dos governos na educação básica fica também evidente quando se observa o tema **Alfabetização e o ensino supletivo**. Foram muitos os projetos e programas de alfabetização e educação básica para jovens e adultos. O Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), que coordenava a implantação de centros de estudos supletivos e o Programa Nacional de Alfabetização de Jovens e Adultos (EDUCAR) são algumas das propostas em andamento da época. Na contramão, entretanto, aparecem as temáticas relacionadas à **Qualidade**, que recebe maior atenção, na educação básica e superior, no ano de 1986, respectivamente com o programa Dia Nacional de Debates sobre a Educação e o Nova Universidade.

Outra particularidade constatada nos dados de frequência dos temas é a dinâmica da **Formação de mão-de-obra**, tema comum no início dos anos de 1980, mas que perde força nos anos de 1986 e 1987. As ações governamentais estiveram voltadas à qualificação e preparação do homem para o trabalho com a justificativa de fomentar o desenvolvimento das regiões do país. Esse enfoque na educação para formar trabalhadores estava presente nos programas de alfabetização e no ensino supletivo por intermédio de programas para a alfabetização funcional e profissionalização, visando desenvolver cultural e profissionalmente os municípios brasileiros.

Os anos de 1980 também registram um tema novo entre os mais frequentes, com ações de **Cooperação internacional** no contexto da educação. Foram identificados alguns acordos de cooperação com diferentes países para a aquisição de equipamentos de tecnologia destinados a instituições de ensino superior. Programas de colaboração científica e tecnológica com países em desenvolvimento da América Latina e África foram criados, bem como convênios para intercâmbio de estudantes. No período há o fortalecimento da cooperação entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

Interessante observar, a partir dos dados de frequência alguns movimentos do sistema político como em **Ações culturais**. Até 1984 o Ministério da Educação e Cultura foi o órgão responsável pelas atividades de educação e cultura no Brasil. As ações visavam a integração entre a educação e a área cultural, com a difusão de obras nacionais, festivais e premiações do patrimônio cultural (literatura, música, teatro etc.) e a definição de uma política nacional da cultura brasileira, com o objetivo de estimular a diversidade artística regional. A partir de 1985 foi criado o Ministério da Cultura, quando não há registro de ações integradas entre cultura e educação.

Infere-se ainda sobre alguns cenários de contraste, conforme constatado na relação inversa da **Expansão da educação básica** com a **Expansão da educação superior e Expansão da pós-graduação**. A expansão da educação básica é uma preocupação dos governos em todos os anos observados, com exceção do ano de 1981. Enquanto há poucos registros de ações voltadas à expansão dos outros níveis educacionais. Para a educação superior, chama atenção o



Os recursos para investimento na educação básica foram destinados, pelo governo federal, para melhoria das instalações escolares, incrementos no ensino supletivo, capacitação de professores, programas de bolsas de estudo, suplementação alimentar e o fortalecimento do ensino em áreas rurais. Enquanto nos investimentos em educação superior os recursos estiveram atrelados a projetos de construção de bibliotecas, laboratórios e na compra de equipamentos e suprimentos de informática para ensino e pesquisa nas Universidades públicas.

Nas demais categorias em que o termo recurso ficou evidente notou-se agendas comuns entre os governos, como **Assistência e proteção ao indígena e Educação Especial** que, respectivamente, criou centros educacionais comunitários e programas de merenda escolar para indígenas estudantes; e, construiu e adaptou salas de aulas para o atendimento educacional aos excepcionais no sistema regular de ensino. Ao contrário, **Assistência ao menor** foi objeto de atenção apenas no governo do Presidente João Figueiredo, entre os anos de 1984 e 1985. Ao passo que **Qualidade da educação básica** é tema expressivo na agenda de Ernesto Geisel (1977-1979), perde força no governo de João Figueiredo, mas retoma na agenda de José Sarney (1986-1987).

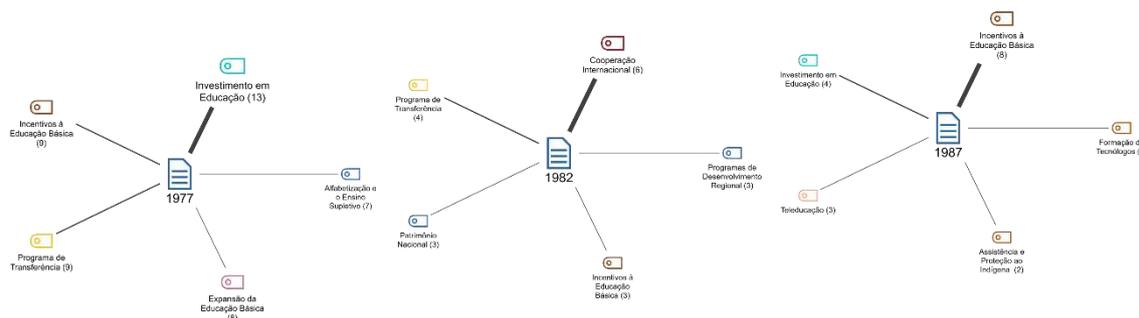
Entre os outros termos de maior regularidade o termo “social” (frequência do termo: 132) importa a semântica do interesse assistencial pelos governos. A educação, além de estar vinculada a macropolítica social, está normalmente vinculada a outras ações sociais, tais como saúde, alimentação e promoção social. O termo “projetos” (frequência do termo: 119) está associado as prioridades dos governos, que os implementam visando atender objetivos como expansão quantitativa de vagas escolares, reformas do ensino, pesquisas agrícolas, projetos de formação profissional, entre outros.

A relação entre educação e o termo “trabalho” (frequência do termo: 111) expõe a atenção dos governantes na promoção do desenvolvimento agrícola e, ao mesmo tempo, industrial brasileiro. Por vezes é possível observar que os recursos e projetos destinados à educação se restringem a atividades de desenvolvimento de regiões por meio de cursos de formação para as ciências agrárias e cursos profissionalizantes engajados na formação de força de trabalho. À educação também esteve atrelado o termo “cultura” (frequência do termo: 108) diante da própria estrutura funcional do Ministério da Educação e Cultura, na qual estava atribuído o exercício das funções de educação e cultura pelo governo federal.

Em última análise, verifica-se o movimento da atenção dos governos quanto às prioridades em educação. Para isso se observa as categorias de maior relevância em cada governo: o ano de 1977, do Presidente Ernesto Geisel; o ano de 1982, do Presidente João Figueiredo; e, o ano de 1987, do Presidente José Sarney. Os anos selecionados para a análise correspondem a, pelo menos, dois anos de mandato por cada Presidente, de forma a considerar um tempo considerável para a definição das prioridades pelos governantes.

De forma geral, constata-se a proeminente atenção à educação básica nos três governos, quando o tema **Incentivos à educação básica** fica evidente na Figura 2. Esses incentivos assumem, na prática, ações de ampliação da merenda escolar, com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), distribuição de livros e material escolar, respectivamente com o Programa Nacional do Livro Didático e Programa Nacional de Material Escolar, entre outros. A categoria **Investimentos em educação** aponta para a aplicação dos recursos nos governos, que frequentemente esteve atrelado ao Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, um programa destinado ao financiamento de projetos de investimentos de interesse social.

**Figura 2 – Prioridades em educação pelos governos**



Fonte: elaborado pelos autores, a partir dos dados segmentados no MAXQDA.

Em 1977, observa-se entre os temas de maior atenção os **Programas de Transferência** que buscavam atender a demanda de bolsas de estudo no país. Naquele ano, ainda esteve sob o foco do governo a **Alfabetização e o Ensino Supletivo** de jovens e adultos. O Departamento de Ensino Supletivo (DSU) atuou para colocar em funcionamento 19 centros de estudo supletivo e na capacitação de 4 mil docentes e técnicos para a implantação do ensino supletivo no país. Para o eixo da **Expansão da educação básica** o interesse do Estado esteve direcionado para a universalização do acesso e permanência das crianças de sete a quatorze anos nas escolas públicas por meio do Programa Educação para Todos.

No ano de 1982, a ênfase do governo esteve na formação de parcerias para a **Cooperação Internacional**. O ano é representativo para o Brasil no fortalecimento dos acordos de cooperação técnica prestados pelo país em outros países da América Latina e África, para esse último, sobretudo aqueles de língua comum. Além da aproximação do Brasil no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Organização dos Estados Americanos (OEA), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONU/UNIDO).

O ano de 1987, por fim, ainda que tenha como prioridade os programas de **Incentivos à Educação Básica**, revela certa movimentação entre as preferências governamentais. A **Teleducação**, ainda que não fosse tema novo, não esteve entre as ações prioritárias em educação. Naquele ano, foram fortalecidos os projetos de Programação Educativa na Televisão para o ensino básico, emissoras educativas FM no Sistema de Rádio do Ministério da Educação e Cultura e programas de qualificação profissional a distância para o Magistério. Para além disso, programas de **Assistência e Proteção ao Indígena** com educação em comunidades e ações de conscientização em relação aos povos indígenas foram ampliados. Em tempo, o ensino técnico industrial e agrícola, para **Formação de tecnólogos**, foi reforçado pelo Programa Educação e Trabalho.

## 4.2 Discussão

Os achados nesta pesquisa levam a uma importante reflexão sobre o porquê estudar agenda no campo de públicas. Notadamente, fica evidente a variedade de programas e políticas que revelam a característica multifacetada e transversal da Administração pública, revelando o quão fundamental é a análise de políticas públicas. Para Peters (2020), essa preocupação com as ações dos governos e a solução de problemas é essencialmente válida para contribuir com o papel dos estudiosos das políticas públicas sobre pensar e repensar as formas de enfrentar os problemas públicos e trazer ganhos reais para a sociedade.

Conhecer os objetivos e as preferências dos tomadores de decisão política, por meio da estrutura de alternativas proposta, permite avaliar até que ponto as ações e decisões dos formuladores de políticas públicas refletem e atendem as necessidades e os interesses dos cidadãos (CHAQUÉS et al., 2011). Essa estrutura também permite ao analista de políticas públicas reconhecer a capacidade do Estado, como os agentes públicos compreendem o problema e quais seus objetivos, uma vez que certas questões entram na agenda enquanto outras não (BAUMGARTNER; JONES; WILKERSON, 2011).

Os **incentivos à educação básica**, os **programas de desenvolvimento regional e de transferência**, assim como a preocupação com a **alfabetização** e a **formação para o trabalho**, revelaram-se expressivos em todo o período analisado. Uma reflexão acerca desses achados reforça alguns paradigmas teóricos. O primeiro diz respeito a influência do contexto político, social e econômico na formação da agenda (BRASIL; CAPELLA, 2019; KINGDON, 2014). Chaqués et al. (2011) explicam que uma vez que a atenção do governo é limitada os formuladores tendem a buscar correspondência entre suas posições (ações) públicas e as questões que parecem ser importantes no contexto social e econômico de uma sociedade. No caso brasileiro, a demanda de mão-de-obra e o perfil predominantemente agrário da economia do país, naquela época, evidenciam essa correspondência.

O paradigma de que os problemas são socialmente construídos (BRASIL; CAPELLA, 2015; COBB; ELDER, 1971; SUBIRATS, 2007) também fica inequívoco quando se verifica o contexto econômico e as preferências políticas dos governos. Os anos de 1980, no Brasil, correspondem a um momento de grande preocupação com o desenvolvimento de outras regiões do país, para além da região Sudeste. Ocorre que a concentração industrial nessa região favoreceu política e economicamente essa população em detrimento das outras regiões. Assim, programas diversos, aos quais incluem aqueles de educação, foram implantados nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste brasileiro a fim de reduzir tamanhas disparidades.

Por meio da análise de políticas também é possível determinar o que vislumbram as autoridades do processo político na medida que o desenho da política assume a forma de um programa ou ação previsível (SCHNEIDER; INGRAM, 1997). Um bom vetor dessa abstração pode ser compreendido quando observamos a distribuição da atenção governamental para os temas **Expansão da educação básica** e **Qualidade da educação básica**. À exceção do Presidente José Sarney (1986-1987), os dois governos anteriores atuam sobretudo na expansão da oferta de vagas da educação básica em detrimento de programas de qualidade.

Em tempo, os estudos desenvolvidos por pesquisadores do *Comparative Agendas Project* têm apontado para uso da frequência com a finalidade de revelar a atenção política (BAUMGARTNER; BREUNIG; GROSSMAN, 2019; CAPELLA; BRASIL, 2022). A aplicação da frequência, neste estudo, mostrou-se satisfatória para medir a ocorrência dos temas categorizados a partir de distintas políticas públicas implementadas para a educação pelos governos no período Pré-Constituição de 1988. Os resultados revelam a concentração da atenção dos governos em iniciativas de incentivos à educação básica, alfabetização e formação para o trabalho e reforçam a pujança do contexto na definição da agenda governamental.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo sobre agenda governamental buscou reconhecer onde esteve a atenção e quais foram as prioridades dos governos no período pré-Constituição de 1988. Para isso, foram realizadas análises documental e de conteúdo em 11 documentos – Mensagem ao Congresso Nacional – encaminhados pelos Presidentes da República ao Congresso Nacional, no período

entre 1977 e 1987. O ponto de partida da pesquisa constitui-se da premissa da mudança na atenção governamental, em torno de diferentes políticas públicas educacionais implementadas ao longo do período da redemocratização.

Os achados, todavia, apontam para uma concentração da atenção governamental em políticas públicas que visam incentivar a educação básica, como também a alfabetização e a formação de jovens e adultos para o trabalho. Ainda que as prioridades entre os governos tenham alguma variabilidade, a atenção dada à temática da educação básica mostrou-se frequente em todo o período. Isso fica ainda mais nítido quando se verifica a continuidade dos programas de incentivo à educação básica – Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional do Livro Didático, Programa Nacional de Assistência ao Estudante, entre outros. Essa manutenção da preocupação reforça sobre a repercussão do contexto na formação da agenda e adverte sobre a característica hereditária das políticas públicas.

Outras análises mostraram a frequente presença do termo “recurso” nos documentos analisados, que majoritariamente estiveram submetidos às ações de fortalecimento educacional em regiões economicamente desfavorecidas. Nesta mesma perspectiva, os termos “social, projetos e trabalho” são relevantes para representar as prioridades dos governos que estiveram concentradas sobretudo na promoção social do ensino básico, na expansão quantitativa de vagas escolares, na educação agrícola e na formação para o trabalho. O termo “cultura” esteve, quase sempre, relacionado à educação por se tratar de uma competência estabelecida ao Ministério da Educação e Cultura até o ano de 1984.

Essa pesquisa é o resultado preliminar de um amplo estudo que se deseja realizar sobre a estrutura educacional no Brasil democrático. É, portanto, relevante por resgatar a retórica das ações e prioridades governamentais no período de retomada da democracia brasileira, aqui compreendido como o processo de redemocratização. Além do mais, o estudo da formação da agenda tem considerável valor na compreensão da realidade política de uma época, ao corroborar para o conhecimento de quais problemas são enfrentados, quais as preferências daqueles que lideram a arena política e qual a capacidade de resposta do Estado.

Ainda que se tenha buscado observar o passado, o interesse desta pesquisa está depositado sobre o que se pode ser apreendido para refletir a respeito da formulação das políticas públicas educacionais do futuro. Nesta perspectiva, pesquisas futuras podem avaliar quantitativamente os investimentos em educação pelos governos. Pesquisas comparativas podem verificar os gastos com educação pelo Brasil e por outros países da América ou Europa. Outros estudos, de natureza mais qualitativa, podem examinar os discursos presidenciais sobre educação e os resultados dos programas implementados ao longo do tempo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, J. R. G.; RIBEIRO, E. M. Capacity for Local Government Implementation of Public Policies: Analytical Model based on the theory of Political Management. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 14, n. 4, 2022.
- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. 70. ed. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D.; WILKERSON, J. Comparative studies of policy dynamics. *Comparative Political Studies*, v. 44, n. 8, p. 947–972, 2011.
- BAUMGARTNER, R. F.; BREUNIG, C.; GROSSMAN, E. Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data. *Oxford University Press*, p. 1–424, 2019.

- BELCHIOR, A. M. et al. Party policy responsiveness at the agenda-setting and decision-making stages: The mediating effect of the types of government and promise. **International Political Science Review**, 2023.
- BENNETT, C. J.; HOWLETT, M. The lessons of learning : Reconciling theories of policy learning and policy change 1 . Introduction : Policy change and the ambiguities of policy learning. **Policy Sciences**, v. 25, n. 3, p. 275–294, 1992.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Biblioteca da Presidência da República: Galeria dos Ex-Presidentes. Brasília: 2023. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 23 abr. 2023.
- BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. O Processo de Agenda-Setting para os Estudos das Políticas Públicas. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, p. 41–63, 4 ago. 2015.
- BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 78, p. 1–22, 2019.
- BRASIL, F. G.; JONES, B. D. Agenda setting: mudanças e a dinâmica das políticas públicas Uma breve introdução. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1486–1497, dez. 2020.
- CAPELLA, A. C. N. et al. O estudo da agenda governamental: Reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. **Encontro Anual da ANPOCS**, p. 1–43, 2015.
- CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018.
- CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Priorities in public policies: Messages to the National Congress on the government agenda 1991/2020. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, 2022.
- CHAQUÉS, L. et al. Comparing Governmental Agendas: Evolution of the Prioritization of Issues in the USA and Spain. **SSRN Electronic Journal**, 2011.
- COBB, R. W.; ELDER, C. D. The Politics of Agenda-Building : An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. **The Journal of Politics**, v. 33, n. 4, p. 892–915, 1971.
- DELEON, P.; DELEON, L. What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 12, n. 4, p. 467–492, 1 out. 2002.
- HALL, P. A. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, p. 275–296, 1993.
- KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston: Pearson New International Edition, 2014.
- MEYER, J. L. et al. Whose Agenda is It? Navigating the Politics of Setting the Research Agenda in Education Research-Practice Partnerships. **Educational Policy**, v. 37, n. 1, p. 122–146, 2023.
- MILWARD, H. B. Inter Organizational Policy Systems and Research on Public Organizations. **Administration & Society**, v. 13, n. 4, p. 457–478, 26 fev. 1982.
- PERSSON, M. Who got what they wanted? Investigating the role of institutional agenda

setting, costly policies, and status quo bias as explanations to income based unequal responsiveness. **Journal of European Public Policy**, p. 1–23, 2023.

PETERS, B. G. Public Policy Studies: Academic Roots and Practical Significance. **AIMuntaqa**, v. 3, n. 2, p. 23–34, 2020.

RIBEIRO, C. T. Agenda em políticas públicas: a estratégia de educação financeira no Brasil à luz do modelo de múltiplos fluxos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 18, n. 3, p. 486–497, 2020.

RODRIGUES NETO, D. D.; BARCELOS, M. Histórias na agenda: uma aplicação do “Narrative Policy Framework”. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1632–1653, 2020.

SCHNEIDER, A. L.; INGRAM, H. **Policy Design for Democracy**. Lawrence: British Library Cataloguing, 1997.

SHANAHAN, E. A.; JONES, M. D.; MCBETH, M. K. How to conduct a Narrative Policy Framework study. **The Social Science Journal**, v. 55, n. 3, p. 332–345, 1 set. 2018.

ŠKESTERE, L.; DARGIS, R. Agenda-Setting Dynamics during COVID-19: Who Leads and Who Follows? **Social Sciences**, v. 11, n. 12, 2022.

SUBIRATS, J. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2007. v. 1p. 199–218.

WAGNER, J. K. The effect of selective exposure on agenda diversity: An experimental analysis of high-choice media environments and issue consensus. **Frontiers in Political Science**, v. 4, 2023.

WU, X. et al. **Guia de Políticas Públicas** : Brasília: ENAP, 2014.