

*Artigo livre*

## Agenda para educação no Brasil no período da redemocratização

Fábio Henrique dos Anjos, *Universidade Federal de Viçosa*  

Luana Ferreira dos Santos, *Universidade Federal de Viçosa*  

Cezar Luiz de Mari, *Universidade Federal de Viçosa*  

### Palavras-chave:

políticas  
educacionais;  
agenda  
governamental;  
redemocratização

**Resumo.** O objetivo deste estudo foi investigar a agenda governamental brasileira para a educação durante a redemocratização, levando em conta que a universalização do ensino ainda não se materializou no país. Para atingir esse objetivo, foram realizadas análises documentais e de conteúdo dos relatórios presidenciais enviados ao Congresso Nacional no período de 1977 a 1987. Concluiu-se que a demanda por mão de obra, acrescida da predominância do setor agrícola e produtivo no Brasil, assim como a aproximação dos governos brasileiros a organismos internacionais e a crescente atenção voltada para o desenvolvimento de regiões além do Sudeste, surgem como fatores significativos que impactam o processo de decisão e a escolha de prioridades políticas educacionais pelos governos. Essas descobertas corroboram a relevância do contexto político, social e econômico na definição da agenda educacional, sustentam o paradigma de que os problemas são socialmente moldados e revelam a característica hereditária das políticas públicas no Brasil.

### Keywords:

educational  
policies;  
government  
agenda;  
redemocratization

**[EN] Agenda for education in Brazil during the period of redemocratization**

**Abstract.** The aim of this study was to investigate the Brazilian government's agenda for education during the redemocratization period, bearing in mind that the universalization of education has not yet materialized in the country. To achieve this objective, documentary and content analyses were carried out of the presidential reports sent to the National Congress between 1977 and 1987. It was concluded that the demand for labor, plus the predominance of the agricultural and productive sector in Brazil, as well as the Brazilian governments' alignment with international organizations and the growing attention to the development of regions beyond the Southeast, emerge as significant factors that impact the decision-making process and the choice of educational policy priorities by governments. These findings corroborate the relevance of the political, social and economic context in defining the educational agenda, uphold the paradigm that

	problems are socially shaped and reveal the hereditary characteristic of public policies in Brazil.
<b>Palabras clave</b>  políticas educativas; agenda gubernamental; redemocratización	<b>[ES] La agenda de la educación en Brasil en el período de la redemocratización</b>  <b>Resumen.</b> El objetivo de este estudio fue investigar la agenda del gobierno brasileño para la educación durante la redemocratización, teniendo en cuenta que la universalización de la educación aún no se ha materializado en el país. Para alcanzar este objetivo, se realizaron análisis documentales y de contenido de los informes presidenciales enviados al Congreso Nacional entre 1977 y 1987. Se concluye que la demanda de mano de obra, más el predominio del sector agropecuario y productivo en Brasil, así como el acercamiento de los gobiernos brasileños a los organismos internacionales y la creciente atención al desarrollo de las regiones más allá del Sudeste, surgen como factores significativos que inciden en el proceso de toma de decisiones y en la elección de las prioridades de la política educativa por parte de los gobiernos. Estos resultados corroboran la relevancia del contexto político, social y económico en la definición de la agenda educativa, apoyan el paradigma de que los problemas se configuran socialmente y revelan la característica hereditaria de las políticas públicas en Brasil.

## Introdução

Nos estudos sobre *agenda setting* (formação da agenda), emergem descobertas cruciais sobre as prioridades e os resultados das políticas públicas (Baumgartner *et al.*, 2011). Diante das restrições de tempo e recursos, a atenção limitada dos governantes gera efeitos imprevisíveis em uma arena política fragmentada por uma multiplicidade de atores e interesses que almejam influenciar a agenda governamental (Wagner, 2023). Esse cenário conflituoso evidencia a centralidade do processo de definição da agenda tanto para a compreensão da capacidade de resposta dos sistemas políticos (Peters, 2020) quanto para a análise da trajetória de continuidade e descontinuidade das políticas públicas, além das preferências e escolhas dos agentes governamentais (Juliano *et al.*, 2023; Kingdon, 2014).

O campo de investigação em políticas públicas, com foco nos estudos sobre formação da agenda, fundamenta-se, sobretudo, na análise comparativa das posições programáticas dos governos (Belchior *et al.*, 2023), das capacidades estatais (Andrade; Ribeiro, 2022), da influência da agenda midiática (Škestere; Dargis, 2022) e da definição

de prioridades governamentais (Capella; Brasil, 2022). Grande parte das pesquisas nessa área é influenciada pela *Comparative Agendas Project* (CAP), uma rede internacional de pesquisadores dedicada a examinar a dinâmica da atenção pública a partir da análise dos discursos e das atividades governamentais ao longo do tempo (Baumgartner *et al.*, 2019).

No contexto brasileiro, os estudos sobre os processos de formação da agenda têm se consolidado a partir das contribuições de Ana Cláudia Capella e Felipe Gonçalves Brasil (Brasil; Capella, 2015, 2019; Capella; Brasil; Sudano, 2015; Capella, 2018; Brasil; Jones, 2020; Capella; Brasil, 2022). Esses pesquisadores contribuem para a compreensão da dinâmica da política no Brasil com análises das agendas públicas, governamentais e sistêmicas, processos decisórios e prioridades dos governos. Em países nos quais o desenvolvimento da democracia é relativamente recente, como o Brasil, a análise da formação da agenda assume um papel central na identificação das oportunidades e dos desafios inerentes à formulação e a escolha das políticas públicas, fornecendo evidências que elucidam os processos históricos da arena política e da consolidação democrática (Juliano; Clemente; Madeira, 2023).

No campo da educação, embora o Brasil reconheça essa área como parte das políticas sociais, a efetivação do acesso ao ensino básico e superior permanece incompleta (Leher, 2021). A análise da Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2024 indica o abandono das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), evidenciando a descontinuidade das políticas educacionais. Observa-se, desse modo, a prevalência de políticas de governo orientadas por interesses distintos daqueles previstos no PNE. Esse cenário contraria os fundamentos normativos que norteiam a educação no país, especialmente a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 e a Lei nº 13.005/2014, que instituiu o PNE 2014-2024.

Portanto, diante da influência significativa do processo de formação da agenda nas pesquisas sobre a dinâmica das políticas públicas, este estudo tem como

objetivo analisar a agenda governamental para a educação no Brasil durante o período de redemocratização (1977-1987). A ênfase da pesquisa recai sobre a configuração da agenda governamental para a educação no período que antecede a promulgação da Constituição de 1988, buscando responder à seguinte questão: quais foram as prioridades governamentais para a educação no contexto da redemocratização? A pesquisa parte da premissa de que houve uma transformação na atenção governamental em relação às políticas educacionais ao longo desse processo, refletindo mudanças estruturais e institucionais na formulação da agenda educacional no país.

A investigação do período de redemocratização reveste-se de significativa relevância, dado o seu impacto histórico sobre a configuração do federalismo no Brasil a partir da retomada democrática. Esse processo não apenas delineou os fundamentos da democracia brasileira, mas também evidenciou os desafios enfrentados pelos governantes na formulação das políticas sociais e na condução das reformas do Estado (Abrucio, 2005). Nesse período, o Poder Executivo ampliou o seu protagonismo na formulação das políticas públicas e sociais (Ratton Sanchez *et al.*, 2006), conferindo ao sistema federativo brasileiro características complexas em comparação a outros regimes federativos (Abrucio, 2005).

Durante a pesquisa, foram realizadas análises documentais e de conteúdo em onze documentos oficiais enviados pelos presidentes da República ao Congresso Nacional durante os mandatos de Ernesto Geisel, João Figueiredo e José Sarney, no período de 1977 a 1987. Esses relatórios presidenciais constituem um ato formal direcionado ao Legislativo brasileiro, com o propósito de apresentar um balanço das ações do Executivo no ano anterior e delinear o planejamento governamental para o ano em curso. Os resultados indicaram que os governos priorizaram a educação básica, a alfabetização e a formação para o trabalho. Com o avanço da democracia, a pauta governamental se expandiu e diversificou. As evidências confirmam a influência do contexto histórico e da construção social do problema na formulação das

políticas educacionais, além de mostrarem o alinhamento dos governos a correntes internacionais que defendem a educação como meio de desenvolvimento nacional.

Do ponto de vista teórico, este artigo reafirma conceitos amplamente discutidos na literatura sobre formação da agenda e formulação de políticas públicas, destacando a natureza hereditária dessas políticas e justificando a importância de pesquisas históricas. Além disso, ressalta a capacidade institucional e política do Estado, evidenciada em suas ações e decisões. O artigo está organizado de acordo com a seguinte estrutura: após esta introdução, serão discutidos os fundamentos teóricos e conceituais relacionados à formulação de políticas públicas e à definição da agenda. Na sequência, são detalhados os métodos e os procedimentos de pesquisa utilizados, que antecedem a apresentação e a análise dos resultados. Ao fim, serão apresentadas as considerações finais e as referências.

### 1.1 Formulação de políticas públicas

As políticas públicas se baseiam em paradigmas científicos, que estimam a formulação de políticas como um processo para a resolução de problemas (Bennett; Howlett, 1992). Logo, é essencial conhecer as propriedades do problema para criar estratégias sobre como solucionar a questão pública (Baumgartner *et al.*, 2019). As pesquisas sobre formulação se concentram em três aspectos principais: o problema, as soluções e o contexto político, que se encontram na agenda governamental (Baumgartner *et al.*, 2011; Brasil; Capella, 2019; Kingdon, 2014). Examinar esses aspectos é crucial para entender a formação da agenda.

Em uma sociedade, há inúmeros problemas que preocupam os cidadãos e que requerem a atenção dos governantes; porém, nem sempre esses problemas são reconhecidos como questões problemáticas (Wu *et al.*, 2014). Os estudos apontam que a identificação do problema a ser resolvido não depende apenas das condições

objetivas ou fatos externos (Subirats, 2007). O reconhecimento do problema é influenciado por fatores como complexidade e urgência, magnitude dos impactos sociais e econômicos e correlação com as prioridades públicas (Chaqueá *et al.*, 2011; Brasil; Capella, 2015; Rodrigues Neto; Barcelos, 2020).

Nas pesquisas sobre políticas públicas, um problema é uma situação que foi percebida como capaz de gerar ações governamentais (Kingdon, 2014). Sob essa perspectiva, a transição de um problema da agenda pública para a agenda governamental leva em consideração as formas de resolvê-lo (Subirats, 2007). Os problemas são construções sociais, caracterizados por uma análise das alternativas políticas que permitam uma solução (Cobb; Elder, 1971; Brasil; Capella, 2015). No Brasil, historicamente, a resolução dos problemas públicos é de responsabilidade do poder Executivo, que deve liderar a formulação, a implementação e a avaliação das políticas públicas (Ratton Sanchez *et al.*, 2006).

Uma solução é uma narrativa ou um ato formal e político que perfaz uma ação (Shanahan; Jones; McBeth, 2018). É formal devido a sua natureza instrumental-decisória que requer um órgão competente (princípio da legalidade) e uma autoridade pública investida de cargo para aprová-la e torná-la parte do aparato estatal (Schneider; Ingram, 1997). Também é político quando direcionado para chamar a atenção dos eleitores (Hall, 1993). Portanto, as soluções são a combinação entre o reconhecimento do problema e a proposição de alternativas que geram decisões e tornam-se ações políticas (Capella; Brasil; Sudano, 2015; Capella, 2018).

O processo de proposição de alternativas exige dos formuladores de políticas públicas a distinção entre a realidade e os seus desejos, que serão convertidos em objetivos claros e mecanismos para atingi-los (Subirats, 2007). A avaliação de alternativas requer a definição de critérios de viabilidade técnica, custos, público-alvo, entre outros, pelos responsáveis da tomada de decisão, a fim de dimensionar os seus impactos e determinar a escolha ideal (Schneider; Ingram, 1997). O processo de

especificação restringe o conjunto de alternativas plausíveis àquelas que serão genuinamente consideradas (Kingdon, 2014).

Alguns estudos apontam influências predominantes nesse processo. Para Cobb e Elder (1971), diferentes instâncias podem afetar as preocupações políticas dos governantes. Chaqueés e outros (2011) relatam que a agenda pública está, cada vez mais, diversificada, volátil e competitiva. Persson (2023) sugere o *status quo* como um fator que influencia a definição da agenda governamental. Enquanto Wagner (2023) ressalta os efeito seletivo da mídia na diversidade da agenda, Belchior e outros (2023) afirmam que as prioridades políticas dos eleitores somente serão consideradas se o estado demonstrar a capacidade de solucioná-las.

Nesse contexto, entende-se que a construção de uma questão pública envolve um processo social em que diferentes atores procuram chamar a atenção dos responsáveis pela formulação de políticas públicas (Capella; Brasil; Sudano, 2015). Grupos de defesa se formam compartilhando crenças, suposições causais do problema e percepções de soluções, estabelecendo, assim, a arena política (Bennett; Howlett, 1992). Esse sistema de pressões, que se restringe a determinados grupos legitimados, visa limitar os tipos de problemas e alternativas, que são considerados na agenda governamental (Cobb; Elder, 1971).

## 1.2 Formação da agenda e agenda governamental

A formação da agenda é essencial para definir a direção dos acontecimentos em um sistema político (Cobb; Elder, 1971), pois permite analisar as suas implicações nos resultados das políticas públicas (Baumgartner *et al.*, 2019). Os cientistas políticos, ao examinarem os objetivos e as preferências dos tomadores de decisão, partem do pressuposto de que há limites para o que os formuladores de políticas são capazes de

realizar (Chaqués *et al.*, 2011). Ou seja, há mais desafios do que os governos conseguem solucionar (Baumgartner *et al.*, 2011).

Considerando a quantidade e a variedade de problemas nas sociedades, a disponibilidade de atenção governamental é limitada (Baumgartner *et al.*, 2011; Brasil; Capella, 2019). No contexto da definição da agenda, é difícil antecipar se determinado tema, ou questão, receberá atenção por parte do poder público (Subirats, 2007). Os mecanismos existentes na construção da agenda registram a suposta capacidade de resposta dos governos diante de certas questões públicas; porém, esse processo é influenciado por grupos privilegiados que afetam as decisões dos agentes governamentais (Cobb; Elder, 1971; Schneider; Ingram, 1997).

Diversos estudos concentraram-se em identificar os diferentes grupos que exercem influência na agenda governamental. Entre eles, encontram-se as autoridades eleitas, os agentes institucionais, os grupos de pressão, os acadêmicos, a mídia e a opinião pública (Baumgartner *et al.*, 2019; Cobb; Elder, 1971; Hall, 1993; Kingdon, 2014; Persson, 2023; Wagner, 2023). Embora cada participante na arena política seja importante, o processo de formulação da agenda envolve a reunião de um conjunto restrito de ideias e alternativas que possam servir como soluções para um problema público (Schneider; Ingram, 1997).

Nesse contexto, a formulação da agenda desempenha um papel essencial na promoção de consensos públicos sobre as questões políticas (Wagner, 2023). Essa função encontra respaldo em Belchior e outros (2023), os quais afirmam que a agenda reflete as prioridades políticas moldadas pelos interesses e pela capacidade de resposta dos governos. No cerne do processo de definição da agenda estão as questões que o poder público deve priorizar (Meyer *et al.*, 2023). Assim, uma preocupação recorrente nos estudos sobre a formação da agenda reside em entender como determinadas questões atraem atenção nos espaços públicos, em detrimento de outras (Rodrigues Neto; Barcelos, 2020).

Uma abordagem para compreender como um conjunto de questões ganha destaque é oferecida pelos estudos sobre os tipos de agendas: a sistêmica e a governamental. A agenda sistêmica é sempre mais abstrata e ampla em termos de escopo e alcance do que a agenda governamental (Cobb; Elder, 1971). Além disso, ela não necessariamente coincide com as prioridades estabelecidas pelas agendas governamentais. A agenda sistêmica é composta por questões que despertam o interesse da sociedade, cabendo às autoridades governamentais manifestar preocupação com essas questões (Capella, 2018; Capella; Brasil, 2022).

Os participantes ativos do processo político ponderam, geralmente, as questões que figuram na agenda sistêmica, as quais são demandas de grupos de pressão, mídia, opinião pública e outros segmentos (Brasil; Capella, 2015; Ribeiro, 2020). Essas questões captam a atenção do Estado quando uma parte substancial da população clama por alguma forma de ação. Contudo, é relevante destacar que nem todas as questões relacionadas à sociedade encontrarão espaço na agenda sistêmica ou integrarão a agenda governamental (Capella; Brasil, 2022).

A agenda governamental, também denominada como agenda institucional, é composta por propostas a serem consideradas pelos órgãos governamentais, estando, ainda, relacionada, intrinsecamente, à hipótese do comprometimento por parte dos governos (Cobb; Elder, 1971; DeLeon; DeLeon, 2002). Nesse deslocamento de ênfase da agenda sistêmica para a agenda governamental está a concreta possibilidade, no âmbito institucional, de elaborar políticas para atender o conjunto de demandas prioritárias (Brasil; Capella, 2015, 2019; Rodrigues Neto; Barcelos, 2020).

Quando um tema capture a atenção e o interesse dos responsáveis pela formulação de políticas, é incorporado à agenda (Capella, 2018). Esses são os temas considerados pertinentes por aqueles que detêm acesso aos recursos e poder de decisão institucionais, dispondo da prerrogativa de validar ou vetar ações (Kingdon, 2014; Capella; Brasil, 2022). A adoção de uma política em resposta a uma questão pública constitui uma decisão formal, identificada como agenda de decisão (ou

decisória) que caracteriza a formação da agenda como um processo dinâmico e em movimento (Brasil; Jones, 2020; Schneider; Ingram, 1997).

A agenda decisória expressa os temas em discussão na agenda governamental e que se encontram em ativa consideração (Kingdon, 2014). Isso implica que, para cada um dos temas ou problemas em discussão, existe um conjunto de alternativas potenciais considerado por líderes governamentais e seus colaboradores próximos (Capella; Brasil, 2022). Entre o conjunto de todas as alternativas viáveis, as autoridades, efetivamente, priorizam algumas com mais seriedade do que outras. Nessa perspectiva, a ação governamental resulta da interseção entre a atenção dos governantes, o contexto político e a capacidade de resposta do poder público (Belchior *et al.*, 2023).

## Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa dedica-se à análise das Mensagens ao Congresso Nacional, buscando compreender a agenda das políticas públicas direcionadas à educação no Brasil. Foram examinados onze documentos oficiais enviados ao Congresso Nacional pelos Presidentes da República Ernesto Geisel (1977-1979), João Figueiredo (1980-1985) e José Sarney (1986-1987), abrangendo o período de 1977 a 1987, fase historicamente marcada pelo processo de redemocratização. Esses registros anuais estão disponíveis para consulta no site da Biblioteca da Presidência da República.

Após o acesso aos documentos, procedeu-se à sua organização e análise de conteúdo, segundo Bardin (2011). Durante a etapa de pré-análise, agruparam-se as frases que tratavam de educação ou ensino por ano e, somente, posteriormente, avaliaram-se os conteúdos e se definiram as temáticas. Dessa forma, identificaram-se 518 sentenças, devidamente submetidas à análise. Conduziram-se a categorização e a quantificação das informações com base na frequência das ações, conforme

documentado nos registros. Isso implica que todas as referências aos projetos, programas implementados e ações executadas (Apêndice 1) em prol da educação tornaram-se sentenças para a análise.

Neste estágio, identificaram-se os 38 eixos temáticos que compõem a agenda governamental na área educacional. Optou-se por organizar, sistematicamente, o conteúdo dos programas e ações efetivas para proporcionar uma compreensão clara de seus propósitos individuais. As análises dedutivas exploraram os objetivos e os resultados gerados por cada programa ou ação em particular. Este é o método de inferência aplicado na análise de conteúdo, fundamentando a especificidade do que foi destacado por meio das categorias (Bardin, 2011). Para organizar e descrever analiticamente os dados, empregou-se o software MAXQDA *Analytics Pro – Versão 2024*.

A categorização dos temas também levou em conta a frequência das palavras-chave nos segmentos mapeados. Na Tabela 1 *Categorização dos eixos temáticos*, estão as palavras-chave mais comuns para cada tema, na qual a primeira é a mais frequente e as demais têm a sua frequência reduzida, progressivamente. A Tabela 1 também mostra o número de segmentos mapeados e o ano em que o tema obteve a maior frequência. É importante ressaltar que a estrutura dos relatórios presidenciais em si afeta o número de segmentos identificados em cada documento, considerando que os relatórios foram reduzidos ao longo do tempo.

**Tabela 1 – 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: resultados da pesquisa, software MAXQDA.

De forma geral, o ano de 1977 apresenta o documento em que os segmentos identificados são mais frequentes. O relatório desse período contém 282 páginas, organizadas em cinco prioridades políticas principais: política econômico-financeira, social, externa, justiça e forças armadas. Por outro lado, o relatório presidencial de 1986 é o documento com menos segmentos codificados. Com 148 páginas, é o menor documento em termos de extensão. Além disso, a sua estrutura é mais concisa, focando em apresentar as atividades governamentais de maneira setorial, ou seja, por Ministério.

## Resultados e discussão

Nesta seção, o foco está em oferecer uma análise descritiva dos resultados e discuti-los. Investigou-se como a atenção dos governos distribui-se em relação a temas educacionais.

### Descrição analítica dos dados

A análise da matriz de similaridade entre as mensagens presidenciais de 1977 a 1987 (Tabela 2), com base na métrica de Russell e Rao, revela algumas tendências de continuidade e descontinuidade política no período. A metodologia de Russel e Rao é utilizada para calcular a similaridade com base na presença ou na ausência de características específicas nos documentos. A maior similaridade ocorre entre os anos

próximos entre si, como entre 1977 e 1978, indicando uma continuidade temática refletida na manutenção das políticas públicas executadas no período. Em contrapartida há uma baixa similaridade nos períodos de mudança de governo, conforme os valores de 1979-1980 (0,39) e 1985-1986 (0,16).

**Tabela 2 – Análise de similaridade dos relatórios de governo**

Ano	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<b>1977</b>	1,00	0,66	0,53	0,53	0,42	0,50	0,58	0,47	0,45	0,18	0,50
<b>1978</b>	0,66	1,00	0,53	0,45	0,39	0,45	0,47	0,37	0,37	0,21	0,39
<b>1979</b>	0,53	0,53	1,00	0,39	0,34	0,45	0,39	0,34	0,37	0,24	0,34
<b>1980</b>	0,53	0,45	0,39	1,00	0,32	0,42	0,47	0,39	0,34	0,16	0,34
<b>1981</b>	0,42	0,39	0,34	0,32	1,00	0,37	0,34	0,29	0,24	0,13	0,26
<b>1982</b>	0,50	0,45	0,45	0,42	0,37	1,00	0,53	0,42	0,39	0,21	0,34
<b>1983</b>	0,58	0,47	0,39	0,47	0,34	0,53	1,00	0,50	0,42	0,16	0,39
<b>1984</b>	0,47	0,37	0,34	0,39	0,29	0,42	0,50	1,00	0,45	0,11	0,39
<b>1985</b>	0,45	0,37	0,37	0,34	0,24	0,39	0,42	0,45	1,00	0,16	0,34
<b>1986</b>	0,18	0,21	0,24	0,16	0,13	0,21	0,16	0,11	0,16	1,00	0,16
<b>1987</b>	0,50	0,39	0,34	0,34	0,26	0,34	0,39	0,39	0,34	0,16	1,00

Legenda para valores de similaridade



Fonte: resultados da pesquisa, software MAXQDA.

A maior similaridade entre os anos que marcam o final da ditadura militar (1977-1984) indica certa uniformidade nos discursos presidenciais, refletindo uma linha ideológica constante nesse intervalo. O ano de 1986 emerge como um ponto de ruptura, possivelmente em decorrência de mudanças na administração e nas políticas educacionais. Uma das possíveis explicações para a menor similaridade entre 1986 e os anos anteriores pode ser o contexto de transição política, já que se trata de um período que antecede o fim do regime militar e a elaboração da nova Constituição de 1988. De forma geral, essa análise aponta que as mensagens presidenciais de 1977 a

1987 apresentam variações em termos de similaridade, com alguns anos mostrando alguma correspondência, enquanto outros revelam diferenças mais acentuadas.

Em seguida, com o intuito de promover um maior aprofundamento, foi elaborado um índice por meio de uma análise de frequência, com a finalidade de destacar as categorias mais significativas a cada ano. Depois de mapear a quantidade de vezes que cada tópico foi mencionado nos documentos, os dados foram convertidos em porcentagens, o que possibilitou uma análise proporcional da atenção do governo em relação ao tema da educação. As porcentagens foram obtidas por meio da divisão da frequência de cada tema pela frequência total de temas em cada ano. Os resultados estão apresentados na Tabela 3. Nota-se que determinados temas possuem uma proporção de ocorrência maior em comparação a outros.

**Tabela 3 – Distribuição da Atenção Governamental em Temas Educacionais no Período da Redemocratização**

Tema	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Soma ( $\Sigma$ )
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%
Teleducação	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%

<b>Restrições à Educação Superior</b>	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,5%	2,1%	6,1%	6,4%	0,0%	2,6%	1,9%
<b>Educação para o meio rural</b>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4,7%	2,5%	2,1%	2,0%	8,5%	0,0%	0,0%	1,7%
<b>Educação Especial</b>	0,9%	3,4%	2,7%	3,0%	0,0%	2,5%	0,0%	2,0%	2,1%	0,0%	2,6%	1,7%
<b>Ação e Formação Militar</b>	0,9%	1,7%	2,7%	3,0%	4,7%	5,0%	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%
<b>Educação Ambiental</b>	1,9%	0,0%	0,0%	3,0%	2,3%	2,5%	2,1%	2,0%	2,1%	0,0%	2,6%	1,7%
<b>Incentivos à Educação Superior</b>	4,7%	1,7%	0,0%	6,1%	0,0%	0,0%	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%
<b>Assistência e Proteção ao Indígena</b>	0,9%	1,7%	0,0%	3,0%	2,3%	2,5%	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	5,3%	1,5%
<b>Investimento em Pesquisa</b>	3,7%	0,0%	0,0%	3,0%	0,0%	0,0%	2,1%	2,0%	0,0%	0,0%	2,6%	1,5%
<b>Educação de Trânsito</b>	0,9%	1,7%	2,7%	3,0%	0,0%	0,0%	2,1%	2,0%	2,1%	0,0%	0,0%	1,4%
<b>Incentivos à Pós-Graduação</b>	0,9%	1,7%	2,7%	3,0%	0,0%	2,5%	2,1%	0,0%	2,1%	0,0%	0,0%	1,4%
<b>Expansão da Educação Superior</b>	3,7%	1,7%	2,7%	0,0%	2,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,4%
<b>Investimento em Educação em Saúde</b>	0,9%	1,7%	0,0%	0,0%	7,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,6%	1,2%
<b>Investimento em Tecnologia</b>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,3%	2,0%	0,0%	0,0%	2,6%	1,0%
<b>Valorização dos Recursos Humanos</b>	0,0%	0,0%	2,7%	0,0%	4,7%	2,5%	0,0%	0,0%	0,0%	5,9%	0,0%	1,0%
<b>Qualidade Educação Superior</b>	0,0%	1,7%	2,7%	0,0%	0,0%	2,5%	0,0%	0,0%	0,0%	11,8%	0,0%	1,0%
<b>Prevenção de Drogas</b>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4,1%	4,3%	0,0%	0,0%	0,8%
<b>Expansão da Pós-Graduação</b>	0,9%	1,7%	0,0%	0,0%	2,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%
<b>Assistência ao Menor</b>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	2,1%	0,0%	0,0%	0,4%
<b>Formação em Ciência e Tecnologia</b>	0,0%	0,0%	0,0%	3,0%	2,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%
<b>Qualidade</b>	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: Resultados da pesquisa, software MAXQDA

Ao longo do período analisado, as políticas públicas que incentivavam a educação básica receberam a maior parcela (11%) da atenção dos governos. Nesse intervalo, houve o fortalecimento de programas como os de materiais didáticos, distribuição de livros, acesso a salas de informática e oferta de merenda escolar. Os programas de educação para o desenvolvimento regional receberam, também, atenção considerável do governo federal (9,7%). Os documentos revelaram que houve um esforço governamental concentrado nos setores de agricultura, saúde, saneamento e educação, sobretudo nas regiões do norte e nordeste do Brasil.

As políticas públicas de investimento em educação (6,8%) destinaram-se ao aporte de recursos às escolas. Os recursos eram, majoritariamente, utilizados para construção e modernização de escolas e aquisição de equipamentos, e em menor escala na recuperação de *campi* universitários. Já os programas de transferência (5,8%) impulsionaram a distribuição de bolsas de estudo e de trabalho para estudantes de escolas públicas e privadas, assim como para estudantes sindicalizados e pós-graduandos.

A priorização dos governos à educação básica evidencia-se, igualmente, no tema alfabetização e no ensino supletivo (5,6%). Entre os programas implantados, destaca-se a coordenação, pelo Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral) e pelo Programa Nacional de Alfabetização de Jovens e Adultos (Educar), da implementação de Centros de Estudos Supletivos em todo o país. Foi adotada uma estratégia conhecida como “ampliação controlada do ensino supletivo”, com o intuito de proporcionar educação à população adulta nos níveis fundamental e médio. Essas iniciativas foram efetivadas como alternativas ao Programa de Educação Crítica de Paulo Freire, implementado durante o governo de João Goulart (1961-1964), ignorando os progressos educacionais obtidos no período anterior.

As políticas públicas voltadas para a qualidade da educação (0,4%) foram menos enfatizadas. Uma análise detalhada revela que, nos anos de 1979 e 1980, havia uma crescente preocupação com a qualidade da educação básica, mas essa atenção diminuiu nos anos subsequentes. Somente em 1986, durante o governo Sarney, priorizaram-se as políticas públicas para assegurar a qualidade tanto na educação básica quanto na superior. No mesmo ano, iniciativas como o Dia Nacional de Debates sobre a Educação foram lançadas com o propósito de discutir a qualidade da educação básica, acompanhadas do Programa Nova Universidade, para aprimorar o processo de ensino-aprendizagem em instituições de ensino superior.

Predominaram as políticas públicas para a formação de mão de obra no início dos anos de 1980; porém, perderam relevância nos anos de 1986 e 1987. Notadamente, entre 1977 e 1985, as ações governamentais estiveram voltadas para qualificar e preparar os trabalhadores, visando impulsionar o desenvolvimento nas cinco regiões do país. Esse enfoque na educação profissional foi evidenciado nos programas de alfabetização, por meio de iniciativas que buscavam tanto a alfabetização funcional quanto a profissionalização de jovens e adultos. O propósito era fomentar o crescimento cultural e profissional para contribuir para o desenvolvimento das cidades brasileiras.

Nos anos iniciais da década de 1980, destacam-se, ainda, as políticas de cooperação internacional para a educação. Firmaram-se diversos acordos com diferentes países para a aquisição de equipamentos tecnológicos destinados às instituições de ensino superior. Também, estabeleceram-se programas de colaboração científica com países da América Latina e África, assim como convênios para promover o intercâmbio de estudantes. Nesse período, a cooperação entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) intensificou-se, conforme os documentos examinados, visando ampliar o ensino primário e promover a alfabetização da população e o desenvolvimento.

Observam-se, ainda, cenários contrastantes, como evidenciado nos dados sobre a expansão da educação básica em contraposição à expansão da educação superior e à expansão da pós-graduação. A ampliação da educação básica constituiu uma preocupação constante dos governos ao longo dos anos analisados, ao passo que há poucos registros de ações voltadas para o crescimento dos outros níveis educacionais. Quanto à educação superior, destaca-se a postura restritiva adotada pelo governo de João Figueiredo. Durante o seu mandato, foram implementadas medidas para reverter a tendência expansionista do ensino universitário brasileiro, notadamente por meio do Decreto nº 86.000, de 13 de maio de 1981, que suspendeu a criação de novos cursos de graduação em instituições federais de ensino.

Por outro lado, o Ministério da Educação e Cultura (MEC) dedicou atenção a algumas ações transversais, denominadas programas interministeriais. O MEC acolheu o programa Educação de Trânsito para a implementação de projetos educacionais voltados ao trânsito, abrangendo pesquisas e análises estatísticas, a elaboração de diretrizes e ações educativas em todos os níveis de ensino. No contexto da Educação Ambiental, os governos empreenderam ações educativas visando à preservação dos ecossistemas e o controle da poluição. Houve, ainda, um esforço para fomentar atividades relacionadas à Educação Agropecuária e Sanitária, além da Educação em Saúde. Por meio de universidades e escolas agrícolas, buscou-se conscientizar sobre a importância do controle de doenças endêmicas, como malária, febre amarela e doença de Chagas.

A seguir, na análise semântica, são expressos os significados das palavras e as suas relações. A Figura 1 *Ocorrência de palavras* foi elaborada para registrar as palavras mais frequentes nos textos. O termo “recursos” (frequência: 187) aparece nas categorias ‘programas de desenvolvimento regional’ e ‘investimentos em educação’. Outras categorias em que o termo se destaca são: capacitação na rede pública, educação especial, incentivos à educação superior, assistência e proteção aos

indígenas, e, assistência aos menores. O termo, geralmente, refere-se à alocação de recursos financeiros para a implementação de programas.

**Figura 1 – Ocorrência de palavras**



Fonte: Resultados da pesquisa, software MAXQDA.

No contexto dos programas de desenvolvimento regional, os recursos destinados à educação estiveram, primariamente, voltados para o fortalecimento educacional em áreas em que o foco era o desenvolvimento agroindustrial da região. A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) foram os órgãos do governo federal encarregados de disponibilizar recursos para atuar na recuperação socioeconômica e educacional dessas regiões. No que tange, especificamente, a educação, os recursos eram direcionados para a consolidação de núcleos educacionais e comunitários, realização de obras nas escolas e investimentos em ciência e tecnologia. O Projeto Rondon é uma das iniciativas mencionadas nos documentos.

O governo federal também alocou recursos para aprimorar a educação básica, concentrando-se na revitalização das estruturas escolares, ampliação das opções de ensino supletivo, capacitação dos professores, implementação de programas de bolsas de estudo, fornecimento suplementar de alimentos e fortalecimento do

ensino fundamental nas áreas rurais. No que diz respeito à educação superior, os investimentos foram direcionados para projetos de construção de bibliotecas, laboratórios e aquisição de equipamentos de informática, visando apoiar a pesquisa nas universidades públicas. Todavia, não há registros de fomento a políticas de ampliação do ensino público universitário.

Nas categorias em que o termo “recursos” evidenciou-se, observou-se a existência de agendas comuns entre os governos. Por exemplo, a assistência e a proteção aos indígenas e a educação especial foram abordadas, respectivamente, por meio da criação de centros educacionais comunitários e programas de alimentação escolar para estudantes indígenas, e a construção e adaptação de salas de aula para atendimento aos alunos excepcionais no sistema de ensino. Em contrapartida, a educação como um meio de assistência ao menor recebeu atenção apenas durante o governo do presidente João Figueiredo.

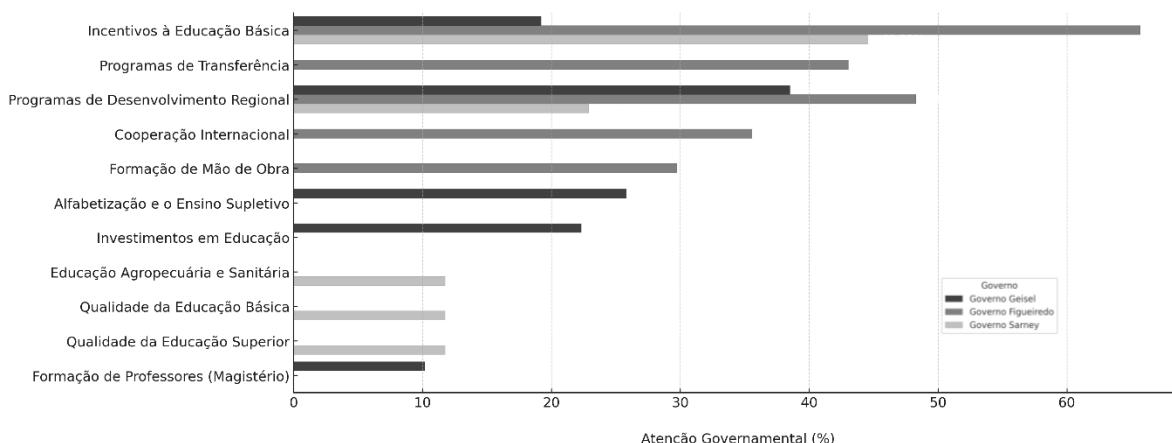
Entre os termos de maior frequência, destaca-se, também, o vocábulo “social” (frequência: 132), que denota o interesse assistencial por parte dos governos. A educação, para além de sua relação com a política social de maneira abrangente, está, frequentemente, interligada a outras ações sociais, como saúde, alimentação e promoção social. Em seguida, o termo “projetos” (frequência: 119) surge à medida que os governantes os executam com o propósito de alcançar objetivos específicos, como o aumento quantitativo de vagas escolares, reformas educacionais e programas de capacitação profissional. O termo “projetos”, por outro lado, pode remeter à formulação de políticas governamentais, as quais tendem a ser descontinuadas à medida que novos governos assumem.

A relação entre educação e o termo “trabalho” (frequência: 111) demarca a preocupação dos governantes em impulsionar o desenvolvimento nos setores agrícola e industrial brasileiro. Em diversas ocasiões, os recursos e os projetos destinados à educação concentram-se em atividades de desenvolvimento regional, como cursos voltados para as ciências agrárias e programas profissionalizantes que visam formar

mão de obra. A educação esteve, ainda, intrinsecamente, ligada ao termo “cultura” (frequência: 108), em razão da própria estrutura funcional do MEC, que, até 1984, concentrava, por determinação do governo federal, atribuições relacionadas tanto à educação quanto à cultura no país.

Por fim, examinaram-se os temas prioritários em cada governo. A Figura 2, intitulada *Prioridades educacionais*, é um gráfico que retrata a frequência dos temas principais nas agendas governamentais ao longo do período analisado e indica o grau de atenção atribuído em cada governo. De maneira geral, confere-se uma atenção significativa à educação básica nos três governos, com foco especial nas ações voltadas para o estímulo a educação fundamental. Esses estímulos se manifestaram por meio de iniciativas como a expansão da merenda escolar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a entrega de material escolar pelo Programa Nacional de Material Escolar, entre outras medidas.

**Figura 2 – Prioridades educacionais**



Fonte: Resultados da pesquisa, software MAXQDA.

As prioridades do governo do presidente Geisel foram delineadas por políticas voltadas ao desenvolvimento regional. Os setores de educação, saúde, transporte e energia elétrica receberam investimentos significativos, impulsionados pelo interesse governamental em expandir a estrutura agroindustrial brasileira. Nesse

contexto, a Administração pública mobilizou recursos para ampliar o acesso a territórios caracterizados por profundas desigualdades sociais e econômicas.

Destacam-se, nesse período, a implementação de programas como o Polamazônia, o Polonordeste, o Programa de Recuperação Socioeconômica do Nordeste Paraense e o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília, voltados à oferta de serviços sociais básicos, incluindo assistência médica e abastecimento de água, bem como ampliação do acesso à educação pública de primeiro grau, treinamento de professores e implementação de programas de alfabetização. Além dessas iniciativas, o governo direcionou esforços substanciais para a alfabetização e a educação supletiva de jovens e adultos, dado que o analfabetismo representava um desafio significativo no período, com, aproximadamente, um quarto da população incapaz de ler e escrever. Como resposta, foram priorizados projetos como o Moberal, o Projeto Educação Supletiva e o Projeto Acesso, visando elevar a taxa de alfabetização e reduzir as disparidades educacionais no país.

Durante a gestão de Figueiredo, as políticas de incentivo à educação objetivaram ampliar o acesso a livros didáticos e materiais escolares. Contudo, ressalta-se a ênfase nas iniciativas de cooperação internacional promovidas pelo governo. Esse período foi marcado pela consolidação de acordos de cooperação técnica, particularmente com nações da América Latina e da África lusófona. Tal movimento resultou do fortalecimento das relações do Brasil com a Unesco e de sua participação ativa no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), na Organização dos Estados Americanos (OEA), no Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e na Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONU/Unido), cujas diretrizes passaram a influenciar, crescentemente, a estrutura educacional do país.

O governo de José Sarney conferiu prioridade aos programas de incentivo à Educação Básica. Por meio do Programa Educação para Todos, buscou garantir a continuidade da alimentação escolar, da distribuição de livros e de materiais didáticos.

Em comparação com gestões anteriores, essa Administração ampliou o escopo de temas prioritários, refletindo, possivelmente, a retomada das discussões democráticas no campo educacional. Ao analisar a distribuição percentual da atenção governamental, observa-se uma redução nos investimentos em programas de desenvolvimento regional, acompanhada por uma alocação mais equilibrada de recursos em outras áreas. Destaca-se, nesse contexto, a inclusão da qualidade da educação básica e superior entre as prioridades governamentais pela primeira vez no período analisado. Ademais, programas como a Teleducação (7,89%), embora não inéditos, adquiriram maior relevância durante esse governo. Registra-se, também, uma expansão, ainda que moderada, dos programas voltados à assistência e à proteção aos povos indígenas (5,26%), com ênfase na educação comunitária.

### 1.3 Discussão dos resultados

Os resultados desta pesquisa suscitam uma reflexão significativa sobre a importância de se estudar a agenda dentro do contexto das políticas públicas. A diversidade de programas e políticas evidencia a complexidade e a amplitude da Administração Pública, ressaltando a sua relevância, também, na análise das políticas educacionais. Conforme Peters (2020), a focalização nas ações governamentais e o esforço para encontrar soluções são fenômenos concretos que refletem a capacidade do Estado em enfrentar problemas públicos. Essa dinâmica ressalta a importância do processo de definição de agenda na determinação das prioridades do governo, demonstrando como determinadas questões se destacam e se transformam em ações efetivas, enquanto outras permanecem excluídas do debate na esfera política (Baumgartner *et al.*, 2011; Ratton Sanchez *et al.*, 2006).

Isso reforça que as políticas públicas integram uma arena política complexa e dinâmica, caracterizada pela formação de coalizões, alianças e disputas antes de

alcançar a agenda decisória (Souza Pereira *et al.*, 2023). Portanto, faz-se fundamental sublinhar que os temas, aqui abordados, e as políticas implementadas resultam, em grande medida, das reformas de base, incluindo a política educacional na década de 1960 (Dourado, 2018); das mobilizações estudantis e das reivindicações da União Nacional dos Estudantes por reformas universitárias entre as décadas de 1960 e 1970 (Santos; Melo, 2018); das reformas do ensino básico impulsionadas por movimentos técnicos e de educadores nos anos de 1970 e 1980 (Saviani, 2010); e, sobretudo, das lutas pela retomada do Estado Democrático de Direito no país, que culminaram na formulação de políticas públicas no final da década de 1970, abrangendo aquelas voltadas à garantia do direito à educação em todos os níveis e modalidades (Dourado, 2018).

Nesse contexto, os resultados da pesquisa indicam que as políticas públicas que alcançaram a agenda governamental, durante o processo de redemocratização, incluíram incentivos à educação básica, programas de desenvolvimento regional, além da ênfase na alfabetização e na capacitação para o trabalho, temas presentes ao longo de todo o período analisado. A análise dessas descobertas suscita reflexões acerca de determinados pressupostos teóricos. O primeiro diz respeito à influência do contexto político, social e econômico na formação da agenda (Kingdon, 2014; Brasil; Capella, 2019). Chaqueés *et al.* (2011) explicam que a atenção governamental é limitada, razão pela qual os formuladores tendem a buscar coerência entre as políticas e as questões prioritárias no contexto social e econômico de uma sociedade. No caso do Brasil, a demanda por mão de obra e o caráter predominantemente agrário e voltado à produção no setor primário (Romo, 2020) à época evidenciam essa relação.

No processo de redemocratização, o Brasil passou por diversas transformações, marcadas, principalmente, pelo aprofundamento de reformas neoliberais, que reduziram o papel do Estado nas políticas sociais e ampliaram a sua atuação na expansão do capital (Dourado, 2019). Essas mudanças envolveram novos formatos e processos de privatização, a desregulamentação da economia, a

flexibilização da legislação trabalhista, além de novas estratégias de gestão, financiamento, regulação e avaliação. As transformações impactaram tanto as formas de trabalho quanto os modos de vida da população, impulsionadas pelo acelerado processo de urbanização e industrialização (Abrucio, 2005; Romo, 2020). As tensões decorrentes desse cenário exigiram investimentos contínuos na educação, tanto do setor público quanto do privado, com o objetivo de ampliar o acesso às escolas, aumentar o número de professores no ensino fundamental e expandir as vagas no ensino superior e técnico, de modo a suprir a demanda agroindustrial do país (Romo, 2020).

Nessa perspectiva, evidencia-se o paradigma de que os problemas são socialmente construídos, especialmente ao se considerarem o contexto econômico e as prioridades políticas dos governos (Cobb; Elder, 1971; Subirats, 2007; Brasil; Capella, 2015). No Brasil, nos anos 1980, o ideário desenvolvimentista governamental despertou preocupação com o desenvolvimento de regiões além do Sudeste, visando reduzir a concentração industrial nessa área, que beneficiava a população em detrimento das demais (Santos, 2018; Cano, 2008). Em resposta, foram implementados diversos programas, incluindo diretrizes e políticas educacionais para as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, com o objetivo de mitigar as acentuadas desigualdades educacionais.

Os governos enfrentavam desafios decorrentes das demandas econômicas e sociais geradas pelo desenvolvimento historicamente concentrado no Sudeste, em detrimento das demais regiões (Aguiar, 2016). A perspectiva desenvolvimentista reconhecia a necessidade de estimular o crescimento econômico e modernizar a cultura nacional, inspirando-se em sociedades desenvolvidas nas quais a educação desempenhou papel central (Romo, 2020). Assim, a educação passou a ser vista como um elemento essencial no combate ao atraso, atuando como instrumento de transformação econômica e política e de formação de mercado, em consonância com interesses internos e externos impulsionados por órgãos multilaterais (Santos, 2018).

Nesse contexto, a implementação contínua de políticas de desenvolvimento regional, por meio da criação de instituições públicas, como a Sudene, a Sudam e a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), visava, entre outras ações, a execução de programas educacionais e a disseminação de conhecimento tecnológico (Cano, 2008). No entanto, essas iniciativas também serviram como mecanismos de proletarização do agricultor brasileiro, promovendo mudanças na produção agrícola e a formação de um mercado consumidor de produtos agrícolas industrializados (Santos, 2018; Ribeiro, 2009).

A influência de organismos internacionais, como a Unesco e a Unicef, foi fundamental na modelagem da estrutura educacional do Brasil e de outros países latino-americanos, atuando como fonte de orientação técnica para o desenvolvimento educacional (Romo, 2020). Nesse cenário, o Brasil comprometeu-se,ativamente, com esse movimento internacional, demonstrando empenho em adaptar o seu sistema educacional às novas diretrizes. Além disso, com a reabertura política e o enfraquecimento da ditadura militar em meados da década de 1980, surgiram novas organizações da sociedade civil e política, como a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes) em 1981, passando a Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN) em 1988, com o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), em 1984, que propunha uma educação alternativa à Educação Rural; com o Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública, em 1987; e com o Movimento em Defesa da Escola Pública em 1988 (Santos, 2018; Gohn, 2009). As reformas educacionais implementadas, a partir dos anos 1980, buscaram atender as demandas desses organismos e movimentos, reduzir as disparidades regionais, econômicas e raciais, além de alinhar o sistema educacional brasileiro às tendências do pensamento global contemporâneo (Aguiar, 2016).

Todavia, nem tudo foi contemplado na agenda governamental desse período. Desde a década de 1960, no Brasil, uma série de reformas educacionais esteve em discussão, mas grande parte delas concentrou esforços na formação técnica e

profissional, negligenciando uma abordagem voltada para o pensamento crítico e a educação emancipatória (Gallo, 2012; Gohn, 2009). Esse enfoque tecnicista estava alinhado às diretrizes internacionais adotadas pelos governos brasileiros em discursos progressistas, que se comprometiam com uma perspectiva desenvolvimentista para promover uma educação eficaz em todos os níveis. Esse contexto se refletiu no emblemático *slogan* “educação para o desenvolvimento”, que marcou esse período histórico no país (Goularti Filho; Rabelo, 2019, p. 724). Somente com o projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovado em 1996, após anos de tramitação no Congresso Nacional, o discurso crítico e emancipatório sobre a estrutura educacional brasileira foi, efetivamente, considerado (Gallo, 2012).

Além do que foi discutido, a atenção das autoridades governamentais pode ser analisada por meio das políticas públicas, à medida que o seu desenho se traduz em programas ou ações concretas (Schneider; Ingram, 1997). Um indicativo claro da mudança de agenda é a atenção dispensada pelos governos Figueiredo e Sarney às políticas de incentivo à educação básica. Por outro lado, a educação superior, praticamente, não figurou entre as prioridades dos governos no período analisado.

Segundo Aguiar (2016), as discussões sobre educação superior nesse período foram marcadas por conflitos entre acesso e equidade, qualidade e massificação, além de privatização e mercantilização. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 1961 (Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961), embora tenha regulamentado mecanismos para a expansão do ensino superior (Queiroz *et al.*, 2013), também possibilitou uma abertura gradual ao ensino privado. Isso ocorreu devido à demanda por vagas, que excedia a capacidade do Estado, e à limitada oferta de recursos financeiros para esse nível de ensino (Martins, 2009; Oliveira; Bezerra; Braga, 2021).

Em última análise, é relevante destacar o uso da frequência como ferramenta eficaz para revelar a atenção política (Baumgartner *et al.*, 2019; Capella; Brasil, 2022). No contexto deste estudo, a sua aplicação demonstrou eficiência na

mensuração da incidência de temas relacionados às políticas públicas implementadas na educação pelos governos anteriores à Constituição de 1988. Os resultados evidenciam uma agenda mais ampla e diversificada à medida que se retoma a estrutura política democrática, com destaque para iniciativas voltadas ao estímulo à educação básica, qualidade da educação básica e superior, além de políticas para o desenvolvimento regional. Tais achados reforçam, assim, a importância do contexto na definição da agenda governamental.

Nessa perspectiva, a redemocratização não apenas marcou o período de retomada das instituições democráticas no Brasil, mas, igualmente, caracterizou-se tanto por produzir políticas desenvolvimentistas com influências internacionais quanto por momentos mais prolíficos em transformações sociais e políticas (Abrucio, 2005; Romo, 2020). Nesse cenário, a responsabilidade atribuída à promoção do desenvolvimento conferiu um papel crucial à educação e ao sistema de ensino brasileiro, o qual se beneficiou das tendências globais de aumento significativo nos investimentos, expansão expressiva na cobertura educacional e implementação de diversas reformas e políticas públicas para efetivar diferentes estratégias de desenvolvimento (Gallo, 2012; Goularti Filho; Rabelo, 2019; Romo, 2020). Além disso, faz-se fundamental demarcar o papel decisivo dos movimentos sociais e das frentes da sociedade civil durante o período de redemocratização, os quais mostraram-se essenciais na introdução de um texto progressista para a educação na Constituição de 1988.

## Considerações finais

Este estudo teve como objetivo investigar a agenda do governo brasileiro para a educação durante o processo de redemocratização. Para alcançar esse propósito, foram realizadas análises de documentos e do conteúdo dos relatórios presidenciais encaminhados ao Congresso Nacional entre 1977 e 1987. A pesquisa partiu da

premissa de que houve uma mudança na atenção governamental em relação às diferentes políticas públicas educacionais implementadas ao longo desse período de redemocratização no Brasil.

Embora se reconheça a diversidade nas prioridades governamentais, especialmente a partir da gestão Sarney, a ênfase na educação básica permaneceu um aspecto central durante todo o período. As observações sublinham as políticas públicas voltadas para o fortalecimento do ensino fundamental, incluindo ações de alfabetização e capacitação de jovens e adultos para o mercado de trabalho. A continuidade de programas como a alimentação escolar e a distribuição de livros didáticos e materiais escolares, presentes nos três governos, ajudou a consolidar o foco em iniciativas que incentivam a educação básica. A persistência dessas políticas públicas ressalta a relevância do contexto na definição da agenda e evidencia a natureza hereditária das políticas públicas.

Os achados da pesquisa confirmaram como o contexto político, social e econômico molda a agenda do governo, destacando o entendimento de que os problemas são construídos socialmente. Desse modo, aqueles que formulam políticas públicas tendem a buscar uma harmonia entre as políticas adotadas e as questões vistas como prioritárias dentro do contexto social e econômico de uma determinada sociedade. Conclui-se que a demanda por mão de obra, acrescida da predominância do setor agrícola e produtivo no Brasil, assim como a aproximação dos governos brasileiros a organismos internacionais e a crescente atenção voltada para o desenvolvimento de regiões além do Sudeste, surgem como fatores significativos que impactam o processo de decisão e a escolha de prioridades políticas pelos governos.

Nesse cenário, a pesquisa torna-se relevante por recuperar a retórica em torno das ações e prioridades do governo durante o processo de reintegração da democracia no Brasil, entendido, aqui, como a redemocratização. Os resultados contribuem para investigações que visam compreender mais sobre a formação da estrutura educacional brasileira. Adicionalmente, é importante ressaltar que a

passagem do tempo traz maior clareza na compreensão dos fenômenos investigados. Assim, a análise da formação da agenda apresenta-se como crucial para entender a realidade política da época, permitindo reconhecer os desafios enfrentados, as preferências dos governantes e a capacidade de resposta do Estado.

Dessa forma, embora esta pesquisa tenha empreendido uma análise do passado, o seu foco principal está voltado para o que se extrai em termos de aprendizado e reflexões acerca da formulação e da execução de políticas públicas educacionais futuras. Sob essa ótica, é possível que pesquisas futuras mensurem, por meio de abordagem quantitativa, os investimentos em educação realizados pelos governos durante e após a redemocratização. Ademais, estudos comparativos podem ser realizados para investigar os gastos com educação no Brasil e em outros países da América Latina e da Europa. Nesse sentido, pesquisas de natureza qualitativa operam no sentido de explorar os discursos dos presidentes sobre educação, bem como de examinar os resultados e os impactos dos programas implementados ao longo do tempo.

#### *Notas sobre a autoria*

**Fábio Henrique dos Anjos** é Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV), na linha de pesquisa Políticas Públicas. Atua como Coordenador de Avaliação e Qualidade na Superintendência de Projetos da Diretoria de Desenvolvimento da Gestão Pública e Políticas Educacionais da Fundação Getúlio Vargas (FGV DGPE). Áreas de interesse e atuação: implementação de políticas públicas, políticas educacionais, instrumentos governamentais, governança pública e seus stakeholders.

**Luana Ferreira dos Santos** é Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professora Adjunta do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (DAD/UFV). Faz parte da Comissão Coordenadora do Curso de Administração da UFV. Atua no Programa de Pós-Graduação em Administração PPGAdm/UFV como orientadora de mestrado e de doutorado. É líder de tema Anpad "Casos e Aplicações de Políticas Públicas: tradição de policy orientation". Na graduação atua como professora na área de Operações/Produção, Logística e Cadeia de Suprimentos. Pesquisa sobre políticas públicas de diferentes áreas como agricultura familiar, educação e cadeias curtas de comercialização.

**Cesar Luiz de Mari** é pós-doutor pela Universidade Federal de Minas Gerais (2019/2020). Atualmente é docente titular da Universidade Federal de Viçosa - UFV. Atua no Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGE/DPE/UFV. Membro da International Gramsci Society (Seção BR - 2015/RJ), e da RED Latinoamericana para el cambio social (desde 2020). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Filosofia da Educação, políticas educacionais atuando principalmente nos seguintes temas: educação, conhecimento, universidade, sociedade do conhecimento, política educacional, temas de fronteira e pensamento gramsciano.

## Referências

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, p. 41–67, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>. Acesso em: 10 jul. 2024.

AGUIAR, V. Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 113–126, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987316245708>. Acesso em: 9 jul. 2024.

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, p. 1-16, 2022. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351572930011>. Acesso em: 31 jul. 2024.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: 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. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0010414011405160>. Acesso em: 2 ago. 2024.

BAUMGARTNER, R. F.; BREUNIG, C.; GROSSMAN, E. *Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

BELCHIOR, A. M.; FERRINHO LOPES, H.; CABRITA, L.; TSATSANIS, E. 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. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/01925121231155140>. Acesso em: 2 ago. 2024.

BENNETT, C. J.; HOWLETT, M. The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, v. 25, n. 3, p. 275–294, 1992.

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, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.18829/rp3.v1i1.15903>. Acesso em: 12 dez. 2023.

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. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v24n78.76950>. Acesso em: 12 dez. 2023.

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, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200780>. Acesso em: 15 mar 2024.

CANO, W. *Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005*. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

CAPELLA, A. C. N. *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília, DF: ENAP, 2018.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G.; SUDANO, A. D. C. G. P. O estudo da agenda governamental: reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 39., 2015, Caxambu. *Anais [...]*, Caxambu, 2015. p. 1–43.

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, p. 1-18, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-98732230E017>. Acesso em: 12 dez. 2023.

CHAQUÉS, L.; PALAU, A. M.; MUÑOZ, L.; WILKERSON, J. D. Comparing Governmental Agendas: Evolution of the Prioritization of Issues in the USA and Spain. *SSRN Electronic Journal*, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1159670>. Acesso em: 21 jul. 2024.

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.

CONAE. *Conferência Nacional de Educação 2024*. Brasília, DF: Fórum Nacional de Educação, 2024.

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, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003544>. Acesso em: 10 jul. 2024.

DOURADO, L. F. A institucionalização do Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação: proposições e disputas. *Educação & Sociedade*, v. 39, n. 143, p. 477–498, 2018.

DOURADO, L. F. Estado, educação e democracia no Brasil: retrocessos e resistências. *Educação & Sociedade*, v. 40, p. 1-24, 2019.

GALLO, S. Governamentalidade democrática e ensino de filosofia no Brasil contemporâneo. *Cadernos de Pesquisa*, v. 42, n. 145, p. 48–65, 2012.

GOHN, M. da G. M. Lutas e movimentos pela educação no Brasil a partir de 1970. *EccoS – Revista Científica*, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 23–38, jan./jun. 2009.

GOULARTI FILHO, A.; RABELO, G. Educação em tempos de redemocratização: planejamento e educação em Santa Catarina 1985-1990. *Atos de Pesquisa em Educação*, v. 14, n. 2s1, p. 718–744, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.7867/1809-0354.2019v14n2s1p718-744>. Acesso em: 9 jul. 2024.

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.

JULIANO, M. C.; CLEMENTE, A. J.; MADEIRA, L. M. Mudança ou continuidade na política de combate à pobreza de Cardoso a Lula: uma revisão de escopo. *Revista de Sociologia e Política*, v. 31, p. 1-26, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-98732331e005>. Acesso em: 31 ago. 2024.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Londres: Pearson New International Edition, 2014.

LEHER, R. Universidade pública federal brasileira: Future-se e “guerra cultural” como expressões da autocracia burguesa. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 42, e241425, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES.241425>. Acesso em: 10 out. 2024.

MARTINS, C. B. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 15-35, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000100002>. Acesso em: 21 abr. 2024.

MEYER, J. L.; WATERMAN, C.; COLEMAN, G. A.; STRAMBLER, M. J. 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. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/08959048221131567>. Acesso em: 10 jul. 2024.

OLIVEIRA, S. T. de; BEZERRA, J. E. B.; BRAGA, M. M. S. de C. O ensino superior no Brasil e os interesses de classes entre as décadas de 1970 e os dias atuais: Quem teve direito de acesso? *Revista e-Curriculum*, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 368-389, 2021. Disponível em:

<http://dx.doi.org/10.23925/1809-3876.2021v19i1p368-389>. Acesso em: 8 out. 2024.

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. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2177323>. Acesso em: 10 jul. 2024.

PETERS, B. G. Public policy studies: academic roots and practical significance. *AlMuntaqa*, v. 3, n. 2, p. 23–34, 2020.

QUEIROZ, F. C. B. P.; QUEIROZ, J. V.; VASCONCELOS, N. V. C. de; FURUKAVA, M.; HÉKIS, H. R.; PEREIRA, F. A. P. Transformações no ensino superior brasileiro: análise das Instituições Privadas de Ensino Superior no compasso com as políticas de Estado. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 79, p. 349-370, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362013000200009>. Acesso em: 8 out. 2024.

RATTON SANCHEZ, M.; SILVA, E. C. G. da; CARDOSO, E. L.; SPÉCIE, P. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, p. 125–143, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782006000200009>. Acesso em: 16 set. 2024.

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. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395120190038>. Acesso em: 12 dez. 2023.

RIBEIRO, M. Trabalho e educação no movimento camponês: liberdade ou emancipação? *Revista Brasileira de Educação*, v. 14, n. 42, p. 423–439, 2009.

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. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190395>. Acesso em: 5 jul. 2024.

ROMO, A. D. *A educação emancipatória: Iván Illich, Paulo Freire, Ernesto Guevara e o pensamento latino-americano*. São Paulo: EdUSP, 2020. (Ensaios de Cultura).

SANTOS, L. A. dos; MELO, V. Entre Córdoba e Bolonha: o Reuni e a contraditória expansão da universidade brasileira. *Revista Internacional de Educação Superior*, v. 5, p. e019015, maio 2018.

SANTOS, M. Educação do campo no Plano Nacional de Educação: tensões entre a garantia e a negação do direito à educação. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 26, p. 185-212, 2018.

SAVIANI, D. Documento Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Educação*, v. 15, n. 44, p. 380–412, 2010.

SCHNEIDER, A. L.; INGRAM, H. *Policy design for democracy*. London: British Library, 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, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.soscij.2017.12.002>. Acesso em: 10 jul. 2023.

ŠKESTERE, L.; DARGIS, R. Agenda-setting dynamics during COVID-19: who leads and who follows? *Social Sciences*, v. 11, n. 12, p. 1-13, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/socsci11120556>. Acesso em: 5 abr. 2023.

SOUZA PEREIRA, J. S.; SILVA, J. D. L.; REZENDE, V. A. Agenda pública e o Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública - Profiap: uma análise a partir do Model Multiple Streams, de Kingdon. *Perspectivas em Políticas Públicas*, v. 16, n. 31, p. 225–250, 2023.

SUBIRATS, J. Definição do problema: relevância pública e formação da agenda de atuação de los poderes públicos. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (org.). *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília, DF: ENAP, 2007. v. 1, p. 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, p. 1-10, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.3389/fpos.2022.1022782>. Acesso em: 10 jul. 2024.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Brasília, DF: ENAP, 2014. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2555>. Acesso em: 5 abr. 2023.

## APÊNDICE A - PROGRAMAS PARA A EDUCAÇÃO EFETIVADOS PELOS GOVERNOS NO PERÍODO DA REDEMOCRATIZAÇÃO

Tema	Programas e Projetos
Incentivos à Educação básica	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) Programa Nacional de Material Escolar Programa de Saúde Escolar Programa Nacional de Assistência ao Estudante Programa Nacional de Distribuição de Leite para Crianças Carentes Programa de Ações Socioeducativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas (PRODASEC) Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino de 1 Grau nos Municípios Programa de Módulos Escolares Programa Nacional de Educação Pré-Escolar Programa Sítio do Pica-Pau Amarelo Programa de Bibliotecas Programa de Crédito Educativo Programas de Ajuda Alimentar Programa Mundial de Alimentos
Programas de Desenvolvimento Regional	Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA) Plano de Desenvolvimento Regional do Centro-Oeste Programas de Ecodesenvolvimento do Pantanal e sua Bacia Programa de Alimentos e Desenvolvimento da Agroindústria Programa de Atendimento Direto aos Municípios Programa de Recuperação Socioeconômica do Nordeste Paraense (PRONORPAR) Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal Programa de Apoio a Pequenos Negócios não Agrícolas e à Agroindústria Programa de Desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste (POLONORDESTE) Programa Especial de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso (PROMAT) Programa de Saneamento Básico para Pequenas Comunidades Programa Especial de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste Projeto Rondon Programa de Operações Especiais do Projeto Rondon Programa de Áreas Prioritárias Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília
Investimentos em Educação	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social Programa de Residências Estudantis Programa Nova Universidade Programa de Prioridades Sociais Programa de Suplementação Alimentar Programas de Bolsas de Estudos Programa Módulos Escolares Programa de Centros Sociais Urbanos

Programas de Transferência	Serviço Especial de Bolsas de Estudo (PEBE) Programa de Bolsas de Estudo de 1º e 2º graus Programa de Bolsas de Trabalho Programa Institucional de Capacitação de Docentes (PJCD) Programa de Demanda Social Programa de Bolsas de Manutenção Programa de Formação Profissional Programa de Estudantes-Convênio (PEC) Programa de Crédito Educativo
----------------------------	---

Tema	Programas e Projetos (continuação)
Alfabetização e o Ensino Supletivo	Programa Nacional de Alfabetização de Jovens e Adultos (EDUCAR) Projeto de Educação para o Trabalho Programa de Educação Supletiva Projeto de Educação Comunitária para o Trabalho Programa de Alfabetização Funcional, Autodidatismo e Profissionalização Programa de Treinamento Formal Programa de Ensino de Redação e de Literatura Programa de Educação Integrada Programa MOBRALTECAS Programas de Habilitação de Professores para o Ensino de 1 Grau de Suplência Profissionalizante Programa de Cultura Projeto de Educação Supletiva para a Saúde Previdenciária Projeto Acesso Projeto de Assistência ao Atleta Profissional
Formação para mão de obra	Projeto de Formação Profissional Ensino Profissional Marítimo Programa Centro de Formação Profissional I Seminário Nacional de Telecomunicação Projeto Caxias Programa Intensivo de Preparação de Mão de obra Sistema Nacional de Formação de Mão de obra
Expansão da Educação Básica	Programa Educação para Todos Plano Nacional de Educação Pré-Escolar Programa de apoio técnico e financeiro aos Estados e Municípios Programa de Ampliação da Oferta
Cooperação Internacional	Programa de Estudantes-Convênio de Graduação e Pós-Graduação Programa de Desenvolvimento das Universidades Federais Programa de Cooperação com países em Desenvolvimento Sistema de Informação Científica e Tecnológica do Exterior (SISCTEX) Acordos de Cooperação Científica e Tecnológica Acordo de Cooperação Técnica em Matéria Educacional e Cultural Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)
Formação de Professores (Magistério)	Programa Qualificação Profissional para o Magistério Projeto Centro de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério Projeto Ajudando a Vencer

	Programa de Expansão e melhoria do Ensino — PREMEN
	Projeto Logos II
	Projeto de habilitação de professores não titulados, em exercício de magistério
Patrimônio Nacional	Programa de Inventário das Manifestações Culturais Locais
	Programas de Preservação e Manutenção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
	Sistema de Informações Bibliográficas de Educação, Cultura e Desporto (SiBE)
	Gestão de Museus e Bibliotecas Nacionais
	Conselho Nacional de Direito Autoral
Educação Agropecuária e Sanitária	Programa de Comunicações Domésticas por Satélite
	Programa de Educação Sanitária
	Programa Educação-Produção
	Sistema de integração escola- empresa-Governo, em colégios agrícolas das redes Federal e Estadual
	Programa de Educação Agrícola Superior

Tema	Programas e Projetos (continuação)
Teleducação	Projeto TVE na Escola
	Programa Qualificação Profissional para o Magistério
	Programa Emissoras Educativas em FM
	Programa de TV Zero a Seis: o Primeiro Mundo
	Projeto Minerva
	Projeto Saci
Educação em Saúde	Programa de Educação Comunitária para a Saúde
	Programa Especial de Controle de Esquistossomose
Ações Culturais	Prêmio Grandes Educadores Brasileiros
	Projetos socioeducativos e culturais
	Conselho Nacional de Cinema - CONCINE
	Conselho Nacional de Direito Autoral
	Semana do Cinema Brasileiro
	Festivais, concertos, exibições culturais, cursos, exposições e concursos
Educação Física e Desportos	Cem Anos da Música Popular Brasileira
	Programa de Reformulação do Esporte
	Sistema Desportivo Escolar
	Programa Esporte para Todos
	Projetos de apoio a confederações desportivas para promoção de competições
	Programa de conscientização e mobilização popular para a prática do esporte
	Novo Ordenamento Desportivo
Qualidade da Educação Básica	Plano Nacional de Educação Física e Desportos
	Programa de Melhoria do Processo Ensino-aprendizagem
	Projeto de Melhoria do Ensino de Ciências
Formação de Tecnólogos	Projeto de Metodologias Educacionais
	Programa Educação e Trabalho
	Programa de instalação de 200 escolas técnicas industriais e agrícolas
	Comitê de Ensino Técnico
	Programa de Melhoria ao Ensino Técnico-Agrícola e Industrial
	Programa de aperfeiçoamento de professores para zonas rurais e periferias urbanas

Capacitação na Rede Pública	Programa de Formação de Professores
	Programa de Expansão e melhoria do Ensino — PREMEN
Restrições à Educação Superior	Decreto n. 93.594, de 19 de novembro de 1986
	Decreto n. 86.000, de 13 de maio de 1981
Educação para o meio rural	Decreto n. 87.911, de 07 de dezembro de 1982
	Programa Nacional de Ações Socioeducativas e Culturais para o Meio Rural (PRONASEC)
Educação para o meio rural	Programa de Desenvolvimento de Comunidade
	Programas Cooperativos ou Comunitários de Infraestruturas Rurais
	Programa de Estudos e Pesquisas em Desenvolvimento de Comunidade
	Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural no Nordeste (EDURURAL)
	Programas do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL)
	Programa de Ações de Saúde na Área Rural
	Programa de Educação Rural
	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
Educação Especial	Projeto de Atendimento Educacional aos Excepcionais
	Programa de Assistência aos Superdotados
	I Plano Nacional de Educação Especial
Ação e Formação Militar	Programas de pós-graduação a nível de Mestrado e Doutorado pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA)
	Projeto de Colégios Militares
	Programa de Ensino Profissional Marítimo
Educação Ambiental	Programa de Ações Básicas
	Programa de Preservação de Ecossistemas, do Controle da Poluição e da Educação Ambiental
	Documento Ecologia

Tema	Programas e Projetos (continuação)
Incentivos à Educação Superior	Programa de Crédito Educativo
	Programas de Desenvolvimento do Ensino de Ciências Agrárias
	Incentivos à programas de monitorias
	Programa Campus Avançado
	Programa de Apoio às instituições de Ensino Superior: para construção de restaurantes universitários, residências e cooperativas
Assistência e proteção ao Indígena	Programa de Educação, Saúde e Produção em Comunidades Indígenas
	Programa de Bolsas de Estudo para Alunos Indígenas
	Programa de Financiamento do Desenvolvimento de Comunidades - (PRODEC/Indígenas)
Investimento em Pesquisa	Programa de bolsa pesquisa no exterior
Educação de Trânsito	Projeto Educação para o Trânsito no ensino do 2º grau
	Plano de Diretrizes de Segurança de Trânsito
Incentivos à Pós-Graduação	Plano Nacional de Pós-graduação
	II Plano Nacional de Pós-Graduação
	Criação do Banco de Teses
	Autorização para funcionamento de novos cursos

Expansão da Educação Superior	Autorização para programas específicos nas ciências agrárias
Investimento em Educação em Saúde	Convênio Educação-Saúde
Investimentos em Tecnologia	Projeto de Alternativas Tecnológicas para a Produção
	Projeto Tipologia de Espaço por Natureza de Curso
	Sistema de Informação Científica e Tecnológica do Exterior
	Programa do Processamento de Dados do Sistema SISCO
Valorização dos Recursos Humanos	Programa de Reestruturação da Carreira do Magistério Superior nas Instituições Federais
	Programas de Aperfeiçoamento e Atualização Técnica
	Plano de Classificação de Cargos
	Projeto Seminários de Estudos Integrados
Qualidade Educação Superior	Comissão Nacional para Reformulação do Ensino Superior
	Programa Nova Universidade
	Programa de Melhoria das Instalações de Ensino Superior
Prevenção de Drogas	Programas Educativos de Prevenção do Uso Indevido de Drogas
	Projeto Esperança
Expansão da Pós-Graduação	Plano Nacional de Pós-graduação
Assistência ao Menor	Programa Educação e Trabalho
Formação em Ciência e Tecnologia	Projeto de apoio ao desenvolvimento de tecnologias alternativas locais
Qualidade	Emenda João Calmon
	II Plano Setorial de Educação e Cultura (PSEC)