
INDICADORES DE ATENÇÃO GOVERNAMENTAL E AGENDA EDUCACIONAL: UMA ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO (2010-2018)¹

Janaina de Oliveira²
Alexandre Romagnoli³

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo apresentar as análises dos documentos finais produzidos pelas Conferências Nacionais de Educação (CONAE) nos anos 2010, 2014 e 2018 e sua capacidade de relação com a agenda governamental (*Agenda-setting*). As Conferências Nacionais são potencialmente indicadoras de atenção do governo juntamente com a relevância que seus atores possuem perante à comunidade de política. Ressalta-se a importância dos atores envolvidos para explicar o tipo de política pública aprovada, bem como a habilidade de articulação de interesses, resolução de conflitos e apoio às determinadas propostas. O trabalho possui uma abordagem quantitativa e qualitativa. Recorremos ao Software Maxqda que, a partir dos dados quantitativos de frequência de palavras-chaves (nós), permitiu encontrar temas mais trabalhados durante as Conferências, indicando as prioridades. Os temas discutidos nesses eventos, são potenciais indicadores de atenção e pertinentes à construção da agenda governamental do setor educacional. A relevância sobre a utilização desse tipo de fonte de dados (Conferências Nacionais) para investigação de agendas, demonstra um considerável locus gerador de atenção e incentivador de mudanças na comunidade de política

Palavras-chaves: Agenda-setting. Formulação de Políticas públicas. Participação democrática. Políticas públicas.

¹ A primeira versão foi apresentada no 44º Encontro Anual da ANPOCS, no GT06 - Ciências sociais e educação.

² Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, FCL-Ar/UNESP. Bolsista CNPq. Email: janalive@gmail.com

³ Mestre em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. E-mail: alexandre.romagnoli@unesp.br

ABSTRACT

The article aims to present the analyses of the final documents produced by the National Education Conference (CONAE) in the years 2010, 2014 and 2018 and their relationship with the governmental agenda (Agenda-setting). National Conferences are potentially indicators of government attention along with the relevance of its actors to the policy community. The importance of the actors involved to explain the type of public policy approved, as well as the ability to articulate interests, resolve conflicts and support certain proposals, is emphasized. The work has a quantitative and qualitative approach. We used the Maxqda Software which, based on the quantitative data of frequency of keywords (nodes), allowed us to find more worked topics during the Conferences, indicating the priorities. The themes discussed in these events are potential indicators of attention and pertinent to the construction of the government agenda of the educational sector. The relevance of the use of this type of data source (National Conferences) for agenda research demonstrates a considerable locus generating attention and encouraging changes in the policy community.

Keywords: Agenda-setting. Formulation of public policies. Democratic participation. Public policy.

Introdução

O estudo sobre políticas públicas, bem como a literatura específica de formação de agenda governamental, avançou de forma significativa desde o surgimento de novos modelos teóricos nas décadas de 1980 e 1990 nos Estados Unidos. Em particular, este trabalho evidencia as contribuições recebidas de três modelos que, no caso nacional, vêm fortemente subsidiando novas pesquisas sobre a realidade do processo político brasileiro: Múltiplos fluxos, Equilíbrio Pontuado e Coalizões de defesas.

Esses modelos avançam ao inserirem às análises das políticas públicas a importância das ideias e do processo argumentativo na definição de problemas públicos e, conseqüentemente, na formulação de agendas governamentais. Birkland (2007) argumenta que os problemas são construídos a partir de estruturas sociais, políticas e ideológicas. Ou seja, questões públicas (*issues*) são construídas de acordo com a forma como nós, enquanto

sociedade e os vários interesses nela contidos, estruturamos e contamos histórias sobre como os problemas realmente são, como os concebemos e os apresentamos.

Com isso, torna-se essencial compreender essa arena de relações que se estabelece entre os mais variados atores que participam, direta ou indiretamente, do processo de formulação de políticas públicas, defendendo suas ideias em espaços institucionalizados, na busca por atenção dos *policy makers*. A esses espaços e dinâmica de relações, de forma resumida, dá-se o nome de subsistemas de políticas públicas. Identificar e analisar os temas prioritários para os governos em determinado período, assim como o discurso predominante empregado por uma determinada comunidade de política pública acerca de certa questão, constituem elemento primordial para a compreensão do processo de produção e alteração das políticas públicas.

Com isso, este trabalho se debruçou sobre o subsistema de políticas públicas de educação através da análise das Conferências Nacionais de Educação dos anos de 2010, 2014 e 2018, compreendendo-as como potenciais indicadores de atenção governamental, dada sua formação por atores relevantes na área educacional.

Inicialmente, o artigo apresenta uma revisão literária sobre os conceitos de políticas públicas, *agenda-setting*, subsistemas, redes, comunidades de políticas públicas e indicadores de atenção governamental. Conceitos essenciais para a compreensão da proposta do trabalho e análise dos dados obtidos. Em seguida, é apresentado um breve histórico sobre as Conferências Nacionais de Educação, o que nos permite maior compreensão acerca desse espaço definido como importante *locus* de identificação de prioridades e atenção governamental. Por fim, são apresentados os dados coletados a partir dos documentos finais das Conferências Nacionais e as considerações finais.

Políticas Públicas e Subsistemas

Falar sobre políticas públicas significa adentrar a um campo de estudos complexo e múltiplo, formado por influências de bases teóricas oriundas de diferentes áreas, com vários atores, instituições, ideias e valores envolvidos. Essa multiplicidade do campo também se revela na definição do próprio conceito de políticas públicas. Uma definição encontrada na literatura, de Jobert e Muller (1987), afirma que política pública é o “Estado em ação”, ou seja, resume-se no conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais. Dye (1975), por sua vez, com uma das definições mais difundidas sobre o conceito de políticas públicas, as define como tudo aquilo que “o governo escolhe fazer ou não fazer”. Independente

da definição encontrada sobre o conceito, é comum a compreensão que perpassa a ideia de que políticas públicas envolvem o processo de escolhas feitas pelo Estado voltadas para a resolução de problemas percebidos. (SMITH; LARIMER, 2009).

Os estudos em políticas públicas, historicamente, são creditados inicialmente a Harold Laswell, nos anos de 1930, em seus trabalhos de sistematização do tema, pautados basicamente na racionalidade e na multiplicidade do campo. No entanto, com o passar do tempo, a área tem ganhado força através de novas pesquisas que passaram a incluir importantes variáveis às análises como a subjetividade das ideias e valores, a ampliação da participação de vários atores de diferentes contextos sociais e institucionais, bem como a fluidez e imprevisibilidade do processo de formulação das políticas públicas.

Neste novo contexto, alguns modelos têm ocupado lugar de destaque devido sua clareza, abrangência, verificação empírica e replicabilidade. (SABATIER, 2007; CAPELLA, 2006; BIRKLAND, 2011). São eles: o Múltiplos Fluxos (*Multiple Stream Framework*) de John Kingdon (1984), o Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Framework*) de Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993) e as Coalizões de Defesa (*Advocacy Coalition Framework*) de Paul Sabatier e Jenkins-Smith (1993).

Conhecidos como modelos sintéticos, estes modelos avançam ao buscar compreender a importância das ideias, valores e argumentações dos distintos atores envolvidos na construção de problemas e de soluções que garantam a atenção pública no processo de construção de agendas governamentais (*agenda-setting*). De acordo com Birkland (2007) *agenda-setting* “é o conjunto de problemas, entendimento de causas, símbolos, soluções, e outros elementos relativos aos problemas públicos que chame a atenção do público e seus governantes” (p.63, tradução nossa). É o processo pelo qual as ideias competem para ganhar a atenção da mídia, do público e dos altos escalões governamentais (CAPELLA, 2004).

Nota-se que é comum aos modelos acima destacados está a centralidade do conceito de subsistemas. Conceito que aprofundaremos neste artigo devido a proposta voltada para a análise das Conferências Nacionais de Educação, compreendida pelos autores como um *locus* de representação e funcionamento deste subsistema / comunidade especificamente.

A Ciência Política norte americana introduz este assunto a partir da distinção entre três dimensões do sistema político: o macrossistema (*macro policy system*), o microssistema (*micro policy system*) e o subsistema (*policy subsystem*) (CAPELLA; BRASIL, 2015). O macrossistema é o responsável pelas grandes mudanças nas políticas. Envolve um grande número de atores e, conseqüentemente, um alto grau de conflito e embate. Já o microssistema

é dominado por discussões de alta complexidade técnica, o que envolve poucos atores especialistas. Sua dinâmica é definida como de baixo e personalizado escopo de conflito. Entre o macrosistema e o microsistema está o subsistema, composto por um número limitado de atores e instituições.

Para Sabatier e Smith (1993, p.17), o subsistema é a unidade primária de análise para a compreensão do processo político, pois reúne os atores de variadas organizações públicas e privadas ativamente preocupados com um problema ou questão pública. Os subsistemas, para os autores, ampliam a tradicional noção de “triângulos de ferro” (HECLO, 1978) ao incluir relevantes atores, que articulados em torno de um interesse comum, são responsáveis pela geração, disseminação e avaliação de ideias sobre políticas.

Da mesma forma, Baumgartner e Jones, ao apresentarem a Teoria do Equilíbrio Pontuado, evidenciam a centralidade do conceito de subsistema caracterizando-o como um grupo de atores - burocratas, lobistas, especialistas em políticas públicas, políticos, entre outros, focados em uma questão política particular (BAUMGARTNER; JONES; MORTENSEN, 2017).

Em síntese, os subsistemas podem ser compreendidos como domínios setoriais específicos com expertise e conhecimento dos temas e das políticas de determinada área. De forma análoga e, também pertencente ao debate sobre o tema, estão as comunidades de políticas públicas. Frequentemente mais empregadas por trabalhos baseados na obra de Kingdon (1984), são compreendidas pelas características de “alta integração entre seus membros, consistência ao longo do tempo, controle de recursos e distribuição balanceada de poder” (CAPELLA; BRASIL, 2015, p.63)

Apesar da apresentação e distinção entre os conceitos realizados acima, o que permanece e deve ser destacada, é a expansão e a aplicação desses conceitos nos modelos sintéticos de análise de políticas públicas. A compreensão do processo político das políticas públicas através dessa visão dinâmica de participação de variados atores significa, em última instância, uma questão de relevância democrática, que adentra à investigação da capacidade de influência e mudanças das políticas públicas através desses atores.

Da dinâmica que se estabelece entre os atores no subsistema, emergem dois fatores essenciais: a informação e atenção governamental. É essencial aos atores para a obtenção dos resultados pretendidos “capturar” a atenção dos *policy makers*, somente desta forma se torna possível vislumbrar a mudança pretendida na política pública. Nesse sentido, trabalhos que se propõem a analisar a dinâmica de subsistemas necessitam da construção de indicadores de

atenção governamental. Estudos mostram que indicadores relevantes estão diretamente relacionados com os atores influentes na definição da agenda governamental. Alguns exemplos de possíveis indicadores de atenção são: discursos de posse presidencial, decretos e medidas provisórias, leis, emendas, pesquisas de opinião pública, audiências públicas, manchetes de jornais, etc. Todos esses indicadores fornecem dados que quando sistematizados refletem para quais temas a atenção do governo estava voltada em determinado período, refletindo a preponderância de certas ideias em disputa com outras no subsistema.

A escolha desse trabalho de análise das Conferências Nacionais de Educação dos anos de 2010, 2014 e 2018 está relacionada com a compreensão de que estas são espaços capazes de reunir importantes atores da comunidade de políticas públicas de educação em um momento de apresentação de ideias e discussão de propostas sobre a política educacional do país. As conferências são entendidas como importantes propulsores de ideias e possíveis captadores de atenção governamental de acordo com a realidade política brasileira.

Histórico dos eventos nacionais de Educação

O estudo do resgate histórico dos encontros nacionais de Educação tem como objetivo mapear as principais discussões, reivindicações entre os atores presentes e os temas abordados ao longo do século XX. Inicia-se a descrição do quadro histórico com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) que influenciou os debates educacionais, sobretudo, os congressos e as conferências brasileiras de educação em defesa de ideais republicanos e democráticos que ocorreram nos anos posteriores ao manifesto.

A criação dos eventos nacionais relaciona-se também politicamente com a institucionalização do Ministério da Educação em 1930. Posteriormente, essas reformas foram continuadas pelo ministro Gustavo Capanema (1934 a 1945) que teve ao seu lado intelectuais, como consultores, formuladores de projetos, programas de governo e defensores de propostas educativas e representantes da cultura. Após ser sancionada a Lei nº 378/1937 que reorganizou o Ministério da Educação e Saúde Pública e instituiu os Congressos Nacionais de Educação, com intervalo máximo de dois anos, destinados a informar o Governo Federal sobre as demandas levadas pelos atores referentes aos assuntos educacionais e de saúde. Esses eventos eram convocados pelo Presidente da República e organizados pela Associação Brasileira de Educação (ABE), até o ano de 1967 com a interrupção devido ao regime militar (CONAE, 2010; VIEIRA, 2017).

Os eventos organizados pela ABE foram importantes para conhecer o discurso na área de educação, os quais reuniram os principais protagonistas do debate educacional. Estiveram presentes indivíduos consagrados pela Academia, literatura e música e profissionais da área sem renome, a partir de um:

Jogo que continha regras de enunciação compartilhadas, modos específicos de argumentação e usos variados do léxico disponível, de acordo com os horizontes ideológicos dos atores envolvidos e da natureza dos projetos em disputa. A longevidade e a frequência do evento, bem como a diversidade e as diferentes posições ocupadas pelos intelectuais engajados nas CNEs, propiciam a **decifração das continuidades e das descontinuidades** presentes no interior do **discurso educacional** entre as décadas de 1920 e 1960 (VIEIRA, 2017, p.23, grifo nosso).

Os eventos nacionais foram retomados depois de intensa luta a partir do processo de redemocratização. Nos anos 1980 houve a retomada do debate com as Conferências Brasileiras de Educação, organizadas por entidades como a Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE), a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED) e a Associação Nacional de Educação (ANDE). (GOUVEIA, 2017).

Nos anos 1990, as discussões nas conferências centraram-se na construção de uma política educacional, a partir da elaboração do Plano Nacional de Educação e, com isso, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, organizado por meio do debate da Constituinte e responsável pela realização de cinco edições dos Congressos Nacionais de Educação (CONEDs). Estas informações descritas sobre o histórico os eventos nacionais de Educação estão sintetizadas, na **Tabela 1**, a seguir:

Tabela 1 – Resgate histórico dos Encontros Nacionais de Educação

1º PERÍODO (1920 –1967) - CONGRESSOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO (CNE) Organizado pela ABE		
ANOS	LOCAL	PRINCIPAIS TEMAS
1927	Curitiba	Organização nacional do ensino primário.
1928	Belo Horizonte	Ensino secundário.
1929	São Paulo	Ensinos secundário, primário e profissional; educação.
1931	Rio de Janeiro	Diretrizes para a educação popular.
1933	Niterói	Elaboração do anteprojeto de organização nacional da educação.
1934	Fortaleza	Organização geral do ensino no país.
1935	Rio de Janeiro	Educação física.
1942	Goiânia	A educação primária: objetivos e organização.
1945	Rio de Janeiro	Conceito de educação democrática.
1950	Rio de Janeiro	Conferência convocada com o objetivo de obter sugestões para a LDB
1954	Curitiba	Financiamento dos sistemas públicos de educação
1956	Salvador	Contribuição da escola à compreensão e à utilização das descobertas científicas. Os processos da educação democrática nos diversos graus de ensino e na vida extraescolar.

1967	Rio de Janeiro	Educação para o desenvolvimento da Ciência e da Tecnologia.	
2º PERÍODO (1968- 1979) - Interrupção devido à ditadura militar			
3º PERÍODO – Conferências Brasileiras de Educação (CBE) Organizados pela ANPED, ANDE e CNTE			
1980	São Paulo	Ensino de qualidade, público, gratuito e maior apoio do Estado.	PARTICIPAÇÃO
1982	Belo Horizonte		1,4 mil participantes
1984	Niterói		2 mil participantes
1986	Goiânia	Educação na Constituinte; Aprovada a “Carta de Goiânia” (propostas para o capítulo da CF sobre educação).	5 mil participantes
1988	Brasília	Dedicadas especificamente à educação na constituinte e a uma nova proposição das Leis Diretrizes e Base (LDB).	6 mil participantes
1991	São Paulo		
4º PERÍODO – Congressos Nacionais de Educação (CONEDs), Organizados por diversas entidades que compunham o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública			
1996	Belo Horizonte	Debate sobre a elaboração de um Plano Nacional de Educação e organizar a intervenção nos processos de elaboração e tramitação da LDB.	
1997	Belo Horizonte	Educação, Democracia e Qualidade Social e Construção de um Plano Nacional de Educação.	
1999	Porto Alegre	Inclusão na pauta da política educacional do Plano Nacional de Educação e, com isto, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, organizado a partir do debate constituinte e responsável pela realização dos Congressos Nacionais de Educação (CONEDs).	
2003	São Paulo		
2004	Recife		

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Valério (2013)

Seguindo esse panorama histórico, no relatório final da Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB) de 2008, continuam todos os encaminhamentos e diretrizes para a realização da Conferência Nacional da Educação (CONAE) de 2010. A realização da CONAE foi precedida por Conferências Municipais, Estaduais e do Distrito Federal com a finalidade de mapear os atores que representavam os estados e municípios e elencar os principais assuntos que deveriam compor as pautas de discussões dos fóruns do evento nacional.

Dessa forma, as conferências têm como análise a deliberação e a educação nacional de todos os níveis, etapas e modalidades de ensino através da mobilização nacional pela qualidade e valorização da educação que terá a participação de amplos segmentos educacionais e sociais. Isto demonstra que esse tipo de evento se apresenta como espaço democrático de construção da política nacional de educação e dos seus marcos regulatórios (CONAE, 2010).

Nas discussões dos eventos anteriores à CONAE estiveram entre as pautas os temas sobre sistemas educacionais, financiamento, gestão democrática e qualidade social da educação que devido à sua notoriedade nortearam vários eixos temáticos. Entretanto, a CONAE passou

a considerar outros assuntos como a avaliação do Plano Nacional de Educação e a instalação da discussão do próximo plano decenal. A partir desse exercício, foi possível realizar um diagnóstico e mapear as diretrizes e estratégias de ação que contribuíram para a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação.

Para Gouveia (2010), a CONAE de 2010 foi realizada tardiamente, ao considerar que o ex-presidente Lula tomou posse em 2003, e convocou oficialmente esse evento somente ao final do seu segundo mandato. Contudo, a sua realização é resultado da longa trajetória de conferências constituídas por diversos setores da sociedade, inclusive lutas por uma educação inserida em uma concepção de gestão democrática dos sistemas de ensino que tem na participação e na deliberação os instrumentos de formulação das políticas públicas.

O próximo tópico demonstra o resultado das análises da atenção dos relatórios finais das Conferências Nacionais de Educação. Para Brasil e Capella (2017), eventos nacionais no modelo das conferências são importantes espaços que concentram as demandas dos atores e de grupos que compartilham informações e constroem imagens de problemas e soluções baseadas em valores, crenças e interesses, principalmente devido à democratização da participação de diferentes segmentos do setor educacional. Isto demonstra que a diversificação da composição dos atores no evento está presente em diversos momentos nos documentos estudados como Comissão de organização, demandas contidas nas assembleias cuja descrição consta nas Atas finais e nos relatórios finais em forma de proposições, conforme apresentam-se nas análises, a seguir.

Análise das Conferências Nacionais de Educação

A análise dos relatórios finais das Conferências Nacionais de Educação referentes aos anos de 2010, 2014 e 2018 foi realizada com o intuito de identificar e mapear os assuntos que tiveram o maior número de proposições e abordagens discutidos durante os eventos visto que as Conferências Nacionais são utilizadas como potenciais indicadores de atenção para formação da agenda governamental e seus atores (participantes) são significativos para determinadas comunidade de política.

Essa investigação foi realizada através da codificação dos documentos em dez códigos: Formação de professores; Infraestrutura; Diversidade, inclusão e cultura; Democratização do acesso; Gestão democrática; Financiamento da educação; Ensino Superior; Ensino básico e profissional; Qualidade da educação; Sistema Nacional da educação os quais foram escolhidos

pelos pesquisadores devido à sua recorrência entre os Eixos temáticos presentes nos textos das conferências. Dessa forma, nos relatórios das CONAEs contém trechos de encaminhamentos de diferentes atores em que apresentam suas proposições em forma de encaminhamentos e “sugestões” para tais temas entrarem na pauta de discussão das comissões de educação e, cobraram a efetivação daqueles assuntos já debatidos nas conferências anteriores e, principalmente dos conteúdos contidos nas metas do Plano Nacional de Educação (PNE), na edição de 2010 referiu ao PNE 2001-2010 (Lei nº 10172), nas edições de 2014 e 2018 ao PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014)⁴, entre outras legislações sobre Educação Especial e política de financiamento da educação. Esses trechos foram agrupados em categorias definidas previamente, de acordo com características relevantes às observações. A codificação corresponde ao agrupamento dessas categorias predefinidas, pois apresentam características de interesse do subsistema de análise.

Para viabilizar a codificação foi utilizado o *software* de apoio à análise qualitativa Maxqda 20. A partir desses dados, realizou-se uma análise estatística através da frequência dos códigos presentes nos documentos o que facilitou a identificação dos temas mais trabalhados durante as conferências, indicando as prioridades, as capacidades de influência e de mudanças das políticas públicas por meio desses atores, associações, sindicatos, entre outros.

A apresentação estatística, inicia-se a partir da Tabela 2, indicada a seguir, que informa o *Corpus Documental* da análise proposta, com número de página e o total de informações dos documentos codificadas:

Tabela 2 - Corpus Documental da CONAE

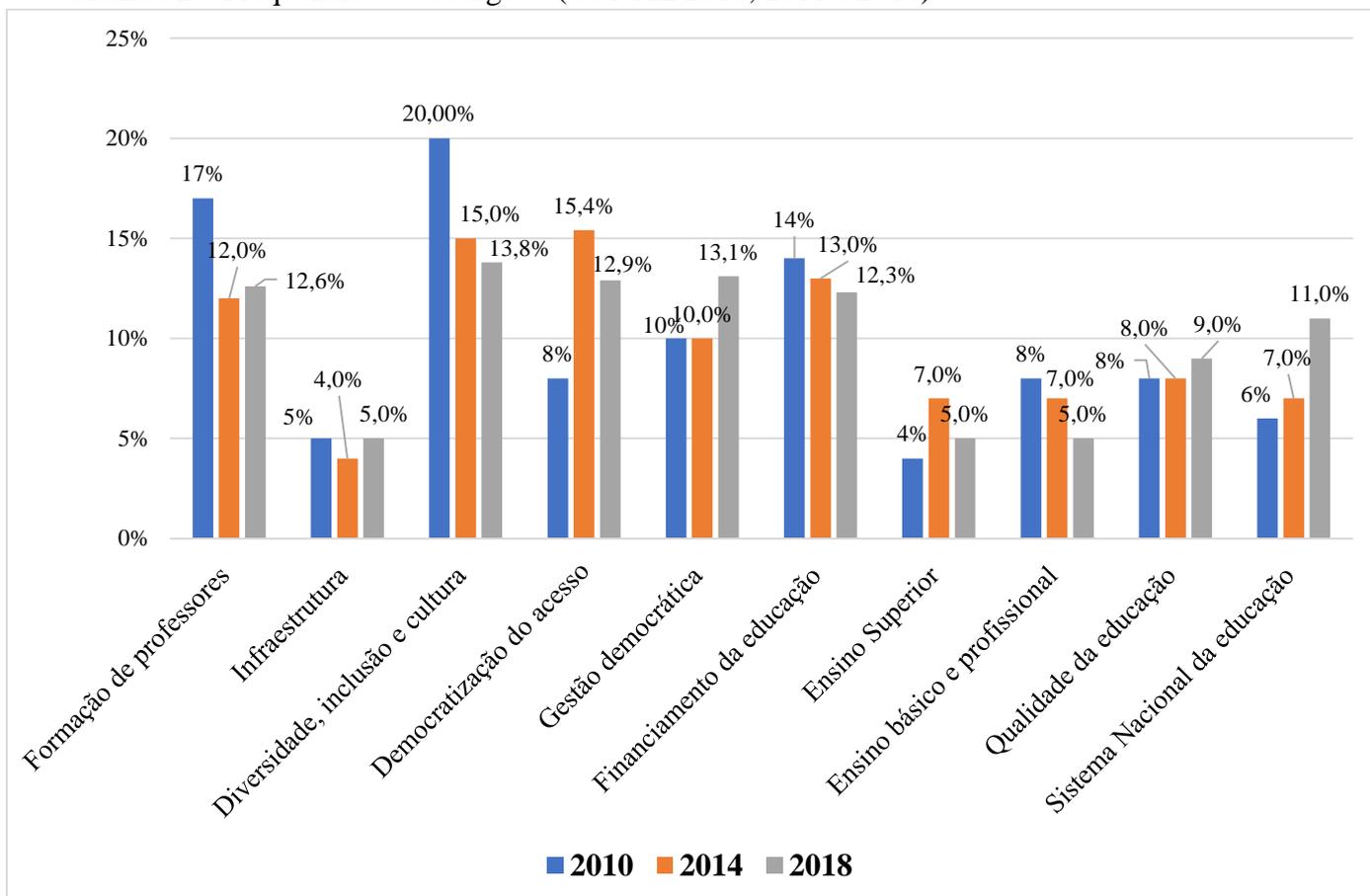
EVENTOS	NÚMERO DE PÁGINAS	TOTAL DE CODIFICAÇÕES
CONAE - 2010	165	543
CONAE - 2014	114	565
CONAE - 2018	198	723
TOTAL	477	1831

Fonte: Elaboração própria

⁴ Constitui um marco fundamental para as políticas públicas brasileiras. Suas 20 metas conferiram ao País um horizonte para o qual os esforços dos entes federados e da sociedade civil devem convergir com a finalidade de consolidar um sistema educacional capaz de concretizar o direito à educação em sua integralidade, dissolvendo as barreiras para o acesso e a permanência, reduzindo as desigualdades, promovendo os direitos humanos e garantido a formação para o trabalho e para o exercício autônomo da cidadania.

Seguindo as análises, os dados apresentados na Tabela 2 foram agrupados em 10 códigos e separados da seguinte forma: cada código está agrupado por três barras, sendo que cada uma destas corresponde a uma edição das conferências, conforme demonstra o Gráfico 1:

Gráfico 1 – Frequência dos Códigos - (CONAE 2010, 2011 e 2018)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados das CONAEs (2010-2018)

Ao observar o Gráfico 1, os dados codificados a partir dos relatórios da CONAE nas três edições estudadas demonstraram as prioridades levantadas pelos atores e suas relações com o desenho das políticas sociais para área de educação⁵ implementadas pelo Governo Federal. Ou seja, verifica-se que a agenda do governo foi consonante com os indicativos dos atores, conforme apresentado nos parágrafos seguintes.

Desse modo, no Gráfico 1, na edição de 2010, o código “Formação de Professores”, fica evidente que os atores propuseram em diversos momentos no texto a necessidade de projetos que fortaleçam a qualificação dos profissionais da área de educação, principalmente

⁵ Ressalta-se que foi estudado para esse artigo somente a efetivação, Leis, projetos de leis que se relacionavam com os temas que tiveram maior frequência nas proposições dos atores que participaram das CONAEs.

dos professores. Destaca-se que essa questão se relaciona com a Meta 16 do PNE (2014-2024): “Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE[...]” (BRASIL, 2014, s/p). Isso pode ocorrer a partir da parceria entre universidade públicas e as Secretarias de Educação dos entes federados com o oferecimento de cursos de extensão, Pós-graduação *Latu Sensu* (especialização) e *Stricto sensu* (Mestrado e Doutorado), com afastamentos dos cargos para o profissional se qualificar sem prejuízo dos vencimentos e com acesso diferenciado aos processos seletivos, democratizando o acesso dos docentes da educação básica da rede pública municipal e estadual. No Gráfico 1, o código “Formação de Professores” possui 17%, o que indica uma preocupação para capacitação dos professores, gestores e funcionários administrativos de forma evidente, principalmente no relatório de 2010.

Na primeira década dos anos 2000 houve um movimento de melhoria na formação do quadro funcional da educação pública que ocorreu concomitante ao cenário do fortalecimento e expansão das universidades, sobretudo as públicas através de diferentes políticas públicas de acesso, inclusão e permanência no ensino superior, fortalecendo o processo de expansão do ensino superior, já evidentes na agenda governamental do Governo Lula (2003-2010)⁶ e continuadas durante o governo Dilma Rousseff. O cenário condiz com o aumento da atenção entre os atores da Conferência de 2010 para a de 2014, em que o código Ensino Superior aumentou em 3% o que está diretamente ligado à META 12 do PNE (2014-2024) que se refere à elevação da taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (BRASIL, 2014).

Seguindo as interpretações a partir do Gráfico 1, o código “Diversidade, inclusão e cultura” nas três conferências analisadas, foi o tema com maior prioridade entre os atores devido à efervescência de discussões que estavam em pauta no Ministério da Educação e a tramitação de alguns projetos de Lei, a partir de demandas de movimentos sociais e a participação de seus membros nos conselhos municipais e estaduais, que abordavam tema como a democratização do acesso dos alunos com transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades/superdotação, surdos, entre outras deficiências. Ressalta-se também a necessidade

⁶ As políticas públicas para o ensino superior no Brasil destacam-se a implementação de projetos de expansão deste segmento educacional. No setor público, ocorreu por meio do Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) o que possibilitou a criação de novos Campus e do Sistema de Seleção Unificada (SiSu). Por outro lado, nas instituições particulares ocorreu por meio do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES), Programa Universidade para Todos (ProUni), ampliação de abrangência do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e a Educação a Distância (EaD). A reserva de vagas nas universidades públicas para estudantes oriundos de escolas públicas e cotas raciais através da Lei de Cotas, nº 12.711/2012, propiciou o acesso ao ensino superior e ao ensino técnico - nível médio - à população historicamente menos favorecida.

de disponibilização de materiais didático adaptados de acordo com as especificidade de cada deficiência e a presença de um intérprete Libras que é já era garantida pelo Decreto nº 5.626/2005⁷, mas não colocada em prática em muitas escolas, cabendo à família do educando, em alguns casos, recorrer à esse direito judicialmente.

Os participantes das CONAE sinalizam em diversas passagens do texto a necessidade de capacitação de mais profissionais para atuarem na Educação Especial no sistema público de ensino através da Lei nº 12.796/2013 a qual foi responsável pela alteração de diversos artigos da Lei 9394/96 (LDB), como o capítulo “Do Direito à Educação e do Dever de Educar”, no que tange ao: “Atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência [...] a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino” (BRASIL, 2013, s/p.). A Lei de 2013, alterou também o Capítulo V “Da Educação Especial” da LDB, gerando efervescência na discussão do tema, principalmente entre os atores responsáveis pela discussão desse tema.

Ao mapear o discurso dos representantes dos assuntos contidos no item “Diversidade, Inclusão e Cultura”, a demanda desses atores reafirma as indicações do documento “Política Nacional De Educação Especial Na Perspectiva Da Educação Inclusiva”⁸, publicado em 2008, que se reporta à formação de seus professores, para os quais preceitua uma concepção pedagógica de base e conhecimentos referentes ao público-alvo do ensino especial. Os conhecimentos desses professores, segundo o documento, serão aprofundados e ampliados nos estudos que realizaram para atender cada caso juntamente com a gestão.

Em relação à pauta de diversidade, os atores mobilizam o tema através do levantamento e reafirmação da importância de trazer para o contexto escolar temas já discutidos em campanhas publicitárias, palestras para formação dos profissionais da educação básica sobre a importância da educação sexual, Feminismo, visibilidade de alunos e funcionários Gays, Bissexuais, Travestis e Transgênicos e as novas formações familiares: casais homoafetivos e pai solo e/ou mãe solo.

Por outro lado, os relatórios das CONAEs, ao afirmar sobre Infraestrutura, principalmente para atendimento do aluno com deficiência, apresentam enfaticamente a

⁷ Decreto Nº 5.626/2005. Regulamenta a Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras, e o art. 18 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5626.htm>.

⁸ Ver: Documento **Política Nacional De Educação Especial Na Perspectiva Da Educação Inclusiva**, 2008. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/politicaeducespecial.pdf>>.

necessidade de melhoria da acessibilidade dos prédios escolares, conservação de equipamentos e laboratórios e para a produção de material didático específico para alunos com deficiência.

A centralidade nos temas sobre pluralidade cultural e diversidade ganharam notoriedade também por meio das reivindicações de representantes dos movimentos sociais presentes na conferências ligados à questão indígena, negro, quilombola, imigrantes e refugiados, povos do campo, ciganos, direitos humanos no sistema prisional e intolerância religiosa, que pressionam para que sejam constituídas como políticas de Estado.

O tema do financiamento da educação ganhou maior notoriedade com o passar do tempo frente a um histórico que o vinculava constantemente apenas à Gestão do Sistema do Ensino. Tal notoriedade atingiu a conquista de eixos específicos de discussão em cada uma das Conferências analisadas, isso porque os recursos passaram a não ser mais considerados apenas uma questão técnica de planejamento, mais sim também pauta dos diferentes atores interessados na educação, como sindicatos dos trabalhadores da educação, ONGs e associações.

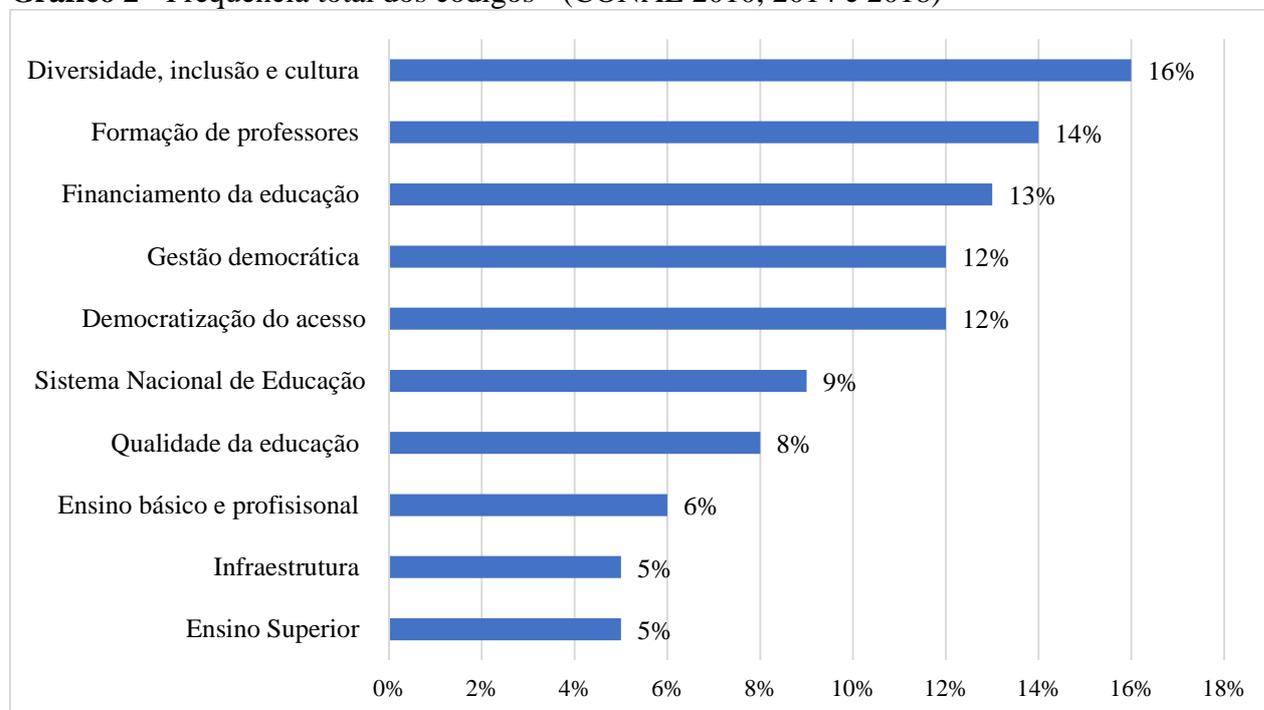
De uma forma geral, as proposições estão distribuídas em torno de diferentes temáticas relacionadas ao incremento de condições de financiamento: vinculação de recursos, participação da União, fiscalização, fundos, controle sobre a esfera privada, autonomia, entre outros. Dentro desse código, o item que merece destaque dadas as discussões e proposições realizadas pelos atores presentes nas CONAEs, é a busca pela garantia da aplicação dos recursos públicos efetivamente em instituições públicas de ensino. Afinal, quais instituições devem ser mantidas com dinheiro público? O que se esperar quando essa proposição alcançar outras esferas de disputa públicas, em uma sociedade cada vez mais marcada por ideias de privatização?

Destaca-se também proposições sobre novas fontes de recursos, como aquelas oriundas de royalties decorrentes de atividade energética (pré-sal) que deveriam integrar automaticamente o orçamento do Ministério da Educação sem necessidade de deliberação prévia ou consultiva. Para complementar as demandas dos atores presentes sobre financiamento, sobretudo na Conferência de 2018, cobra-se a efetivação do PNE (2014-2024), a META 20, que visa “Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2014, s/p).

O **Gráfico 2** demonstra a quantidade em porcentagem dos assuntos que tiveram maior relevância nas três conferências. Ou seja, um tema pode ter recebido menos notoriedade em

uma edição do evento do que em outra, porém ao quantificá-lo, no período de 2010 a 2018, esse assunto pode ter obtido maior destaque nos documentos. Assim, esse gráfico, informa que ao somar todos os assuntos codificados, conforme indica na Tabela 2, na disposição geral das Conferências, assuntos como Diversidade, inclusão e cultura (16%); formação de professor (14%); financiamento da educação (12%); Gestão democrática (12%) e Democratização de acesso (12%), somam mais de 50% da atenção ao longo dos anos e os tópicos que compõe essa soma, alternam-se somente entre esses quatro códigos citados ao longo dos anos. O Gráfico 2, a seguir, verifica-se a relação de cada tema codificado com o total de codificações das três edições do evento:

Gráfico 2 - Frequência total dos códigos - (CONAE 2010, 2014 e 2018)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados das CONAEs (2010-2018)⁹

Ao ler os documentos finais das conferências entende-se que “[...] os temas são tratados nessas conferências, a frequência com que eles aparecem e a pressão exercida pelos atores, pode chamar a atenção dos tomadores de decisão e interferir no processo de priorização de temas e produção de políticas” (BRASIL; CAPELLA, 2017, s/p.).

⁹ Observações: O gráfico 2 foi elaborado a partir somatória das codificações de cada código nas três edições, a partir desta soma, comparou-se com a somatória de todas as codificações do evento, portanto, 1831 codificações a qual foi considerada 100%.

Considerações finais

Primeiramente, depreende-se por meio desse estudo realizado a importância dos subsistemas no processo de produção das políticas públicas. O trabalho evidencia que estudos sobre formação da agenda se baseiam na identificação de temas prioritários de grupos capazes de participar do conflito político, defender suas ideias e desafiar o status quo. Significa afirmar, que junto com a identificação de demandas e temas prioritários, o estudo sobre formação de agenda, passa, necessariamente pela compreensão de como essas ideias impactam a estabilidade e vislumbram mudanças ao longo do tempo.

Os dados obtidos através dos documentos finais das Conferências Nacionais apresentam os temas caros para os atores da comunidade de políticas públicas em questão. Esses temas, quando confrontados com as políticas de educação efetivamente implementadas, aprofundam a compreensão predominante sobre a questão educacional, assim como a construção da agenda governamental do período. Os temas de formação de professores, inclusão, diversidade e cultura, financiamento e gestão democrática da educação, prioritários nas conferências em análise, possuem relação com leis, projetos e planos que permearam as políticas educacionais dos governos do período, como descrito no texto.

Por fim, o trabalho realizado contribui significativamente com a área de políticas públicas, dada a aplicação de conceitos recentes e internacionais, ainda incipientes na realidade brasileira. Igualmente, potencializa estudos específicos de políticas públicas de educação ao oferecer subsídios que permitem compreender com maior profundidade o complexo processo de construção de problemas e soluções em um jogo político bastante plural como o da área da educação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. A.; GOMES, R. C. Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. **Cad. EBAPE. BR**, v. 16, n. 3, Rio de Janeiro, jul./set. 2018.

BARCELOS, M. **Ideias, agendas e políticas públicas**: Um estudo sobre a área de biocombustíveis no Brasil. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, 2015.

BAUMGARTNER, F. R; JONES, B. D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER, F. R; JONES, B. D; MORTENSEN, P. B. Punctuated Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policymaking. In: WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. **Theories of the policy process**. Westview Press. Fourth Edition: July, 2017.

BIRKLAND, T. A. Agenda setting in public policy. In: FISCHER, F; MILLER, G. F; SIDNEY, M. S. **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. New York: Taylor and Francis Group, p. 63-78, 2007.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 9/1/2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2001

BRASIL. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013 (2013, 5 de abril). Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Educação especial na perspectiva da educação inclusiva: série cadernos pedagógicos. PDE: Programa Mais Educação. Brasília, DF, 2016.

BRASIL, F. G.; CAPELLA. A. C. N. **Apontamentos metodológicos para os estudos sobre a dinâmica das políticas públicas no Brasil**: As conferências nacionais como indicadores de atenção nas comunidades de políticas. 41º Encontro Anual – ANPOCS. Caxambu, out. 2017.

CAPELLA, A. C. N. **O processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002)**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, UFSCar. 2004.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, ANPOCS (pp. 25-52). 2006.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Análise De Políticas Públicas: Uma Revisão Da Literatura Sobre O Papel dos Subsistemas, Comunidades E Redes. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 101, p. 57–76, mar. 2015.

CONAE. Conferência Nacional da Educação. 2010 . Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/conae_completo22.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2020.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010, Brasília, DF. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; Documento Referência. Brasília, DF: MEC, 2010a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf>. Acesso em: 10 maio 2020.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2014, Brasília, DF. O PNE na articulação do sistema nacional de educação. Documento – referência. Brasília, DF. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia.pdf>. Acesso em: 10 maio 2020.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2018, Brasília, DF. Diálogos sobre a Educação. Brasília, DF. Disponível em: <<http://conae.mec.gov.br/images/2018/pdf/livro-dialogos-sobre-a-educacao-3-CONAE.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2020.

DYE, T. **Understanding Public Policy**. NJ: Englewood Cliffs, Prentice-Hall. 1975.

GOUVEIA, A. B. A conferência nacional de educação 2010: Participação e deliberação em novas arenas de disputa. **Educere et Educare - Revista de Educação**. vol. 5, n. 10. Universidade Federal do Paraná, 2010. Disponível em: <<http://erevista.unioeste.br/index.php/educereeteducare/article/view/5395/4060>>. Acesso em: 18 mai. 2020.

HECLO, H. Issue networks and the executive establishment. In: KING, A. **The new American political system**. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

JOBERT, B; MULLER, P. **L'Etat en action: politiques publiques et corporatismes**. Paris: PUF, 1987.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. New York: Harper Collins, 2003.

MARQUES, E; FARIA, C. A. P. (orgs). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo/Rio de Janeiro: Editora Unesp/Editora Fiocruz, 2013.

RHODES, R.A.W. **Beyond Westminster and Whitehall**: the sub-central governments of Britain. Londres: Unwin Hyman, 1988.

ROCHA, C. V. Ideias e formação de agenda de uma reforma educacional. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, Rio de Janeiro , v. 19, n. 70, p. 191-218, Mar. 2011. Disponível em: <<https://cutt.ly/qybBisq>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

SABATIER, P. A; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy change and learning**: an advocacy coalition approach. Oxford: Westview Press, 1993.

SABATIER, P. **Theories of the Policy Process**. Westview Press, 2007.

SMITH, K. B.; LARIMER, C. W. **The Public Policy Theory Primer**. Boulder-CO: Westview Press, 2009.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez , p. 20-45, 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 14 mai. 2020.

SOUZA, L. S; GOMES, S. C. Atores, Instituições e Ideias. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - Rppi**, [S.L.], v. 5, n. 1, p. 62-83, 7 abr. 2020. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n1.48462>>. Acesso em: 10. out. 2020.

VALÉRIO, T. F. **Associação Brasileira de Educação**: as Conferências Nacionais de Educação como estratégias de intervenção da intelectualidade abeana na política educacional do ensino secundário no Brasil (1928-1942). Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2013.

VIEIRA, C. E. Conferências Nacionais de Educação: intelectuais, Estado e discurso educacional (1927-1967). **Educ. rev., Curitiba**, n. 65, p. 19-34, set. 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0104-4060.53670>>. Acesso em: 10 out. 2020.