



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

17953 - Resumo Expandido - Trabalho - XXVII Encontro de Pesquisa Educacional do Nordeste – Reunião Científica Regional – ANPEd Nordeste (2024)

ISSN: 2595-7945

GT05 - Estado e Política Educacional

ANÁLISE DA EDUCAÇÃO COMO PAUTA DA AGENDA GOVERNAMENTAL:
APLICAÇÃO DO MODELO TEÓRICO DE EQUILÍBRIO PONTUADO.

Temistocles Damasceno Silva - UESB - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA

Danilo Lima Ribeiro - UESB - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA

Agência e/ou Instituição Financiadora: UESB

Análise da Educação como Pauta da Agenda Governamental:

Aplicação do Modelo Teórico de Equilíbrio Pontuado.

1. INTRODUÇÃO

A análise da atenção dada à educação nas agendas governamentais pode revelar muito sobre como diferentes prioridades são estabelecidas e ajustadas ao longo do tempo. O modelo teórico de Equilíbrio Pontuado (MEP), proposta por Baumgartner e Jones (1993), oferece uma abordagem teórica valiosa para entender essas dinâmicas. Conforme os autores supracitados, as políticas públicas geralmente permanecem em um estado de equilíbrio por longos períodos, com mudanças significativas oriundas apenas em resposta a eventos externos ou crises que provocam pontos de inflexão.

Nesta perspectiva, este trabalho tem como objetivo principal demonstrar como o referido modelo teórico pode ser empregado para a análise da dinâmica de atenção à educação em diferentes contextos. Trata-se de um ensaio teórico que evidencia os principais elementos constituintes e a aplicabilidade do MEP nos estudos das agendas governamentais com ênfase na educação.

Sendo assim, espera-se apresentar uma alternativa teórico-metodológica para compreensão do processo de formação das agendas de políticas públicas educacionais, especialmente em contextos onde a mudança é muitas vezes abrupta, seguida de longos períodos de estabilidade. Além disso, a análise dessas agendas poderá ampliar o exame da atenção dada ao tema de forma mais objetiva e mensurável, fornecendo insights sobre como crises e mudanças políticas impactam a formulação de políticas públicas na área educacional.

Os desafios relacionados ao caráter multidisciplinar da área de políticas públicas e a perspectiva inovadora de aplicabilidade desse modelo teórico no âmbito da produção do conhecimento relacionado as políticas públicas educacionais bem como a adaptação de indicadores analíticos e a possibilidade de materialização de uma nova agenda de pesquisas na área supracitada tornaram-se mola propulsora para o desenvolvimento desse ensaio.

2. DESENVOLVIMENTO

O modelo teórico de Equilíbrio Pontuado pressupõe que as mudanças nas políticas públicas ocorrem em ciclos de estabilidade (equilíbrio) e de mudanças abruptas (pontos de ruptura) tendo em vista que essas oscilações são influenciadas por diversos fatores, tais como: a pressão de grupos de interesse e mudanças na percepção pública (Baumgartner; Jones, 2005).

Tal modelo surge como uma ferramenta teórica essencial para compreender o processo de formulação e alteração das políticas públicas. Segundo os autores, as políticas públicas tendem a passar por longos períodos de estabilidade, seguidos por mudanças abruptas, ou "pontuações", que são desencadeadas por fatores externos ou mudanças significativas no ambiente político ou social. O modelo ampliou a concepção tradicional relacionada as mudanças políticas em que ocorrem de forma gradual e incremental, sugerindo que o processo pode ser mais errático e imprevisível. (Lindblom, 1959; 1979).

A estabilidade observada durante períodos prolongados deve-se à existência de instituições políticas que favorecem a continuidade e a inércia das políticas estabelecidas, retratadas como conservadoras por Baumgartner e Jones (1993). Essas instituições, incluindo sistemas de governança, estruturas burocráticas e normas sociais, funcionam como filtros que limitam as mudanças radicais. Entretanto, quando ocorrem perturbações significativas, como crises econômicas, alterações no cenário político ou novas demandas sociais, essas instituições podem ser forçadas a ajustar suas políticas rapidamente, gerando as chamadas "pontuações".

Essa dinâmica de estabilidade e mudança abrupta é particularmente relevante para o estudo das agendas de políticas educacionais nas quais, em tese, as mudanças costumam ser lentas devido a interesses difusos, burocracia governamental e resistência as reformas estruturais. Porém, crises e movimentos sociais, como demandas por inclusão, qualidade educacional e maior financiamento, podem desencadear pontuações significativas na agenda governamental.

Vale destacar que o conceito de agenda refere-se ao espaço no qual se estabelece as prioridades governamentais para determinada política (Capella et al, 2015). De acordo com Cohen (2012), existem diversos tipos de agendas, dentre estas, destaca-se as agendas retórica, administrativa e legislativa. A primeira agenda retrata a atenção dada a um determinado tema na narrativa dos gestores por meio de discursos ou documentos oficiais direcionados ao público ou grupos de interesse que permeiam uma política pública. A segunda agenda aponta as questões privilegiadas no processo de produção legislativa vinculada ao Poder Executivo por meio da elaboração de projetos de leis. A última agenda diz respeito ao conjunto de pautas elencadas com base em atos autorizativos por parte dos gestores, evidenciando as prioridades delineadas pela administração.

Ao levar em conta a necessidade de uma análise longitudinal das agendas em questão, O MEP preconiza a utilização de documentos produzidos e publicados em longos períodos e com o mesmo objetivo com vistas ao delineamento da análise comparada. Vale ressaltar a necessidade de adaptação dos indicadores elencados na literatura científica nacional e internacional supracitada tendo em vista alguns aspectos que permeiam o sistema político brasileiro bem como a inexistência ou inviabilidade de acesso a determinados documentos.

De acordo com Cohen (2012), os planos de governo, os discursos oficiais de posse e as mensagens do Poder Executivo enviadas anualmente ao Poder Legislativo se apresentam como indicadores de atenção da agenda retórica. Os Discursos de Posse dos governadores eleitos ao cargo de chefe do Poder Executivo no âmbito estadual são geralmente proferidos durante a cerimônia de posse realizada no primeiro dia do mês de janeiro do ano subsequente ao período eleitoral.

Esses documentos em sua essência sinalizam para opinião pública, possíveis

prioridades elencadas pelo gestor ao decorrer do mandato. Por outro lado, a menção a determinado tema não garante a efetividade da implementação de uma referida política pública mas revela a atenção dada e as prioridades elencadas para um setor.

As mensagens enviadas pelos chefes do Poder Executivo durante a abertura anual dos trabalhos do Poder Legislativo são pouco exploradas no âmbito dos estudos sobre políticas públicas de educação no Brasil. Esses documentos são compostos de duas grandes partes: uma introdução, na qual o Governador enuncia as principais questões para a Assembleia Legislativa, seguida de um plano de trabalho para o ano. Capella et al (2015) afirmam que a análise de conteúdo das mensagens e discursos do chefe do poder executivo são dois dos indicadores mais utilizados pela literatura para reconhecer a agenda governamental. Esses documentos revelam a atenção do governador e ambos possuem periodicidade estabelecida: as Mensagens têm produção anual enquanto os Discursos de Posse são feitos, via de regra, a cada quatro anos.

No que diz respeito a agenda legislativa pode-se elencar os projetos de lei relacionados a educação que foram elaborados pelo Poder Executivo. Os projetos de lei foram abordados em diversos estudos internacionais como indicadores de atenção. Para Soroka (2002), tais indicadores representam um panorama das prioridades do governo tendo em vista que permitem verificar as questões com tal importância a ponto de motivarem a proposição de um ordenamento legal para um determinado setor. Logo, torna-se possível examinar a agenda de discussões do Executivo com base na proposição legislativa.

Em relação à agenda administrativa, Cohen (2012) afirma que, os decretos configuram-se como atos administrativos do Poder Executivo com vistas ao delineamento de parâmetros e a regulamentação da aplicação de leis. São atos unilaterais que não precisam de aprovação parlamentar para sua entrada em vigor.

Nesta perspectiva, entende-se que esse instrumento administrativo possibilita o diagnóstico da atenção dada a educação na agenda administrativa por parte dos governadores estaduais. Além disso, considera-se as peças orçamentárias como indicadores de atenção da agenda administrativa dado o caráter autoritativo do planejamento orçamentário previsto na Constituição Federal de 1988.

As peças orçamentárias produzidas pelos governos servem de base para a análise das prioridades elencadas para a educação, tendo em vista que os dispositivos legais elaborados pelo Poder Executivo representam um importante indicador das prioridades do governo (Baumgartner; Jones; Wilkerson, 2011).

No âmbito dos estudos correlatos ao processo de formação da agenda constata-se a utilização da codificação enquanto elemento de organização das informações relacionadas a atenção dada a determinado tema na agenda. Logo, deve-se utilizar um conjunto de indicadores obtidos de documentos legislativos e orçamentários de determinado estado federado, categorizados por meio do uso dos macrocódigos do Codebook (livro de códigos). Este modelo de codificação permite organizar informações de diferentes fontes documentais, como

projetos de lei e decretos, em categorias padronizadas e que podem refletir as diferentes áreas temáticas das políticas públicas.

Para análise dos dados quantitativos sugere-se a estatística descritiva com vistas a identificação da frequência relativa e absoluta de atenção dada ao tema nas

agendas retórica, administrativa (Decretos) e legislativa bem como a correlação de variáveis (indicadores de atenção x indicadores educacionais). Na abordagem qualitativa, indica-se a necessidade da descrição das pautas diagnosticadas no intuito de possibilitar a compreensão da dinâmica de atenção para a educação ao longo do tempo. Neste sentido, torna-se possível verificar as prioridades elencadas na agenda governamental por meio das recorrências das pautas.

Consequentemente, torna-se exequível uma análise comparativa entre os dados coletados por meio das referidas categorias com vistas ao entendimento das continuidades e rupturas estabelecidas durante o processo de formação da agenda governamental, bem como o grau de influência das ideais, atores e arranjos institucionais.

2.1. O Modelo Teórico de Equilíbrio Pontuado no Contexto Educacional

Ao levar em consideração o contexto educacional entende-se que a utilização do MEP poderá ofertar análises de como questões correlatas entram e saem das agendas. Por exemplo, durante a década de 1990, o debate em torno da qualidade da educação básica no Brasil, impulsionado pela promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996, pode ter gerado uma pontuação significativa na agenda governamental estadual, priorizando reformas educacionais. Durante o período de estabilidade subsequente, os governos estaduais, em tese, mantiveram políticas baseadas nas diretrizes estabelecidas pela LDB, até que novos movimentos sociais e crises econômicas no final dos anos 2000 reacenderam discussões sobre a necessidade de investimentos e reformas no sistema educacional.

No sistema de ensino, as mudanças nas prioridades da agenda governamental podem ser causadas por fatores como crises educacionais, demandas sociais intensificadas, ou pressões políticas. Esses momentos de "pontuação" são frequentemente impulsionados por eventos externos, como mudanças econômicas, crises financeiras, ou desastres naturais que colocam a educação no centro das preocupações políticas. No entanto, fora desses momentos críticos, as políticas educacionais tendem a seguir um caminho incremental, com ajustes menores e uma continuidade nas práticas estabelecidas.

A aplicação do MEP ao contexto educacional estadual requer a identificação de quais fatores desencadearam mudanças abruptas na atenção política para a educação ao longo dos anos. A promulgação da LDB em 1996 é um marco importante que sinaliza uma possível "pontuação" na política em questão, ao estabelecer diretrizes amplas para a educação nacional. A análise dessa mudança no contexto estadual pode revelar como o estado respondeu a essas diretrizes e como elas influenciaram sua própria agenda educacional.

Nesse contexto, a teoria ajuda a compreender por que certas questões educacionais recebem maior atenção em determinados períodos. Por exemplo, as pautas referentes a educação podem ganhar destaque em função de eventos políticos ou campanhas eleitorais, onde candidatos prometem melhorias significativas na área para atrair eleitores. No entanto, após o período eleitoral, a tendência ao retorno à estabilidade e ao incrementalismo nas políticas

pode ser observada, o que reflete uma dinâmica comum dentro do modelo de equilíbrio pontuado.

Ao codificar e categorizar as prioridades educacionais com base na frequência e no conteúdo das propostas legislativas e executivas, torna-se possível identificar períodos de maior ou menor foco quanto ao percentual de atenção. Essas mudanças na atenção podem ser comparadas com eventos políticos e sociais para fornecer uma visão detalhada dos processos que impulsionam as alterações no cenário educacional estadual.

Assim, o MEP oferece um arcabouço teórico robusto para explicar as oscilações na formulação de políticas educacionais ao reconhecer que, embora as políticas públicas possam permanecer estáveis por longos períodos, fatores externos e internos podem gerar mudanças rápidas e significativas na atenção dedicada à educação pelos formuladores de políticas. Essa análise ajuda a desvelar as razões por trás do foco nas políticas educacionais em determinados momentos, permitindo uma avaliação mais crítica e informada das estratégias governamentais no estado.

Aplicar o MEP ao estudo da educação permite observar como as mudanças na percepção pública e as pressões sociais moldam as prioridades políticas. Por exemplo, a crescente preocupação com a educação inclusiva e a qualidade do ensino nas áreas rurais, como a Chapada Diamantina, pode criar uma pressão para que os governos mudem suas alocações orçamentárias e enfoquem a melhoria da infraestrutura escolar e o transporte para estudantes em regiões remotas. Essas mudanças não ocorrem de forma linear, mas são impulsionadas por crises e mudanças na percepção de importância do tema, seguindo o modelo teórico proposto por Baumgartner e Jones.

A codificação permite mapear quais temas dentro da educação (como financiamento, acesso, qualidade, inclusão, entre outros) ganham ou perdem importância dentro da agenda legislativa ao longo do tempo. Por exemplo, durante períodos de estabilidade, o foco pode estar na manutenção das políticas educacionais existentes, enquanto em momentos de pontuações, pode haver uma ênfase repentina em políticas inovadoras ou na expansão de programas específicos, como o ensino técnico-profissionalizante ou a implementação de tecnologias educacionais.

Ao aplicar o MEP na análise das políticas educacionais estaduais, espera-se que a metodologia proposta por este estudo permita uma compreensão mais aprofundada das mudanças e discontinuidades na agenda governamental.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da atenção dedicada à educação nas agendas governamentais oferece um método robusto para examinar a evolução e as variações nas políticas educacionais ao longo do tempo. A metodologia descrita neste resumo expandido sublinha a importância de uma abordagem sistemática e estruturada na análise das políticas públicas, proporcionando uma ferramenta replicável e objetiva para a investigação de como a educação é priorizada nas agendas estaduais.

O MEP como fundamentado por Baumgartner e Jones torna-se essencial para compreender as dinâmicas de estabilidade e mudança abrupta nas políticas educacionais. Ao aplicar essa teoria à análise da agenda governamental estadual, pode-se identificar os momentos em que a

educação recebe atenção significativa devido a crises, mudanças políticas ou pressões sociais. Os períodos de estabilidade e as pontuações revelam como a agenda educacional é moldada por fatores internos e externos, e como as prioridades podem mudar em resposta a eventos críticos.

Os macrocódigos do Codebook, especialmente no código 6 (Educação), oferecem um meio sistemático para categorizar e analisar os documentos legislativos e orçamentários. A codificação desses dados permite uma análise detalhada das variações nas prioridades educacionais, revelando padrões de foco e desvio nas políticas ao longo dos anos. Este processo de codificação é fundamental para rastrear a influência de eventos significativos e a resposta governamental às demandas e crises emergentes no setor educacional.

Embora este resumo expandido não apresente resultados empíricos específicos, ele proporciona um guia metodológico sobre como MEP e os macrocódigos do Codebook podem ser empregados para investigar a atenção dada à educação. A combinação dessas ferramentas metodológicas permite uma compreensão aprofundada das flutuações na agenda educacional, fornecendo insights valiosos para pesquisadores e formuladores de políticas sobre como a atenção à educação pode ser moldada por uma variedade de fatores.

A abordagem metodológica aqui apresentada contribui significativamente para a literatura sobre análise de políticas públicas e pode ser adaptada e replicada em diferentes contextos estaduais e nacionais. Ao proporcionar um modelo para a análise da alocação de atenção a temas específicos na agenda governamental, este estudo serve como uma base sólida para futuras investigações que busquem compreender a dinâmica das políticas educacionais e a influência dos fatores externos e internos sobre a formulação e implementação de políticas.

O avanço na compreensão da forma como as políticas educacionais são moldadas e alteradas ao longo do tempo é crucial para o desenvolvimento de estratégias mais eficazes e informadas. A aplicação desse modelo representa um passo importante nessa direção, fornecendo uma estrutura analítica que pode iluminar as complexas interações entre fatores políticos, sociais e econômicos que influenciam a educação.

4. REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 30 jul. 2024.

CAPELLA, A C N. et al. O estudo da agenda governamental: questões metodológicas e indicativos para pesquisas. Encontro Anual da ANPOCS , v. 39, p. 1-43, 2015.

COHEN, J. E. The president s legislative policy agenda, 1789-2002. New York:

Cambridge University Press, 2012.

Lindblom, C. E. The science of muddling through. **Public Administration Review**, v. 3, n. 19, p. 79-88, 1959.

Lindblom, C. E. Still muddling, not yet through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979.