

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NA FRONTEIRA**

**PUBLIC POLICIES ON EDUCATION AT THE BORDER**

Itamara Martins de Souza<sup>1</sup>  
Carmen Regina Dorneles Nogueira<sup>2</sup>

Recebido em: 15/03/21

Aceito em: 10/05/2021

**Resumo:** As políticas públicas de educação no Brasil são formuladas pelo governo federal, com possibilidade de participação da comunidade na elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE). As políticas pensadas do centro para a periferia não contemplam as necessidades locais, como ocorre nas regiões de fronteira, que apresentam interações entre as populações vizinhas e necessitam de políticas públicas que considerem suas características. Um avanço nesse sentido pode ser considerado o acordo firmado entre Brasil e Argentina, que prevê cooperação na área da educação, contudo sua aplicabilidade esbarra em questões legais e nos atores envolvidos. Desta forma, este trabalho teve como objetivo apresentar metodologia de análise de políticas públicas que pode ser utilizada para melhor compreensão do problema “inexistência de políticas públicas de educação específicas para a região da fronteira” e um modelo para identificação dos fatores que influenciam a inclusão de demandas na agenda governamental. Foi procedida pesquisa bibliográfica e documental, com análise qualitativa dos dados. A partir do referencial teórico e da legislação vigente, considera-se a análise do problema e a compreensão do funcionamento da agenda governamental requisitos necessários para que os atores locais possam participar, de forma racional, na busca do atendimento de suas demandas.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Educação na Fronteira; Análise de Políticas Públicas; Formação da Agenda Governamental.

**Abstract:** Public education policies in Brazil are formulated by the federal government, with the possibility of community participation in the preparation of the National Education Plan (PNE). Policies designed from the center to the periphery do not contemplate local needs, as occurs in border regions, which present interactions between neighboring populations and need public policies that consider their characteristics. An advance in this direction can be considered the agreement signed between Brazil and Argentina, which provides for cooperation in the area of education, however its applicability collides with legal issues and the actors involved. Thus, this work aimed to present a methodology for analyzing public policies that can be used to better understand the problem "lack of specific public education policies for the border region" and a model for identifying the factors that influence the inclusion of demands on the government agenda. Bibliographic and documentary research was carried out, with qualitative data analysis. Based on the theoretical framework and current legislation, the analysis of the problem and the understanding of the functioning of the governmental agenda are considered necessary requirements so that local actors can participate, in a rational way, in the search for meeting their demands.

Keywords: Public Policy; Border Education; Public Policy Analysis; Formation of the Government Agenda.

## INTRODUÇÃO

<sup>1</sup>Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa (Unipampa), *campus* São Borja. Pesquisa sobre Políticas Públicas. E-mail: ita.souzza@gmail.com

<sup>2</sup>Doutora em Geografia Humana, Professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Unipampa, *campus* São Borja. Pesquisa sobre Políticas Públicas. E-mail: cr.unipampa@hotmail.com

A formulação das políticas públicas de educação no Brasil está centralizada no governo federal, há uma lei nacional que define as diretrizes e bases da educação, seus princípios, sua organização, os níveis e modalidades dos sistemas de ensino e as fontes de financiamento, de acordo com percentuais de reserva de recursos previstos na Constituição Federal (CF). Quanto ao planejamento estratégico das políticas de educação, há um Plano Nacional de Educação (PNE) que define diretrizes, metas e estratégias, para um período de 10 anos. Em consonância com a CF, na lei que rege o PNE há previsão de participação da comunidade em sua elaboração.

Nas regiões de fronteira no Brasil, em especial nas cidades gêmeas<sup>3</sup>, como São Borja e Santo Tomé, ocorrem interações entre a população fronteiriça, a maior parte das relações são comerciais, entretanto há interesse e possibilidade de cooperação na área da educação. A fim de promover a integração regional fronteiriça foi firmado acordo bilateral entre Brasil e Argentina, o qual dentre outros direitos, prevê a cooperação na área da educação. Contudo, na prática, não é simples implementar as ações previstas no acordo, seja pelas distintas legislações, seja pelos diferentes atores que precisam ser envolvidos para sua implementação.

Considerando o problema “inexistência de políticas públicas de educação específicas para a região da fronteira”, este trabalho teve como objetivo apresentar metodologia de análise de políticas públicas, que pode ajudar a clarificar o problema, por meio de seu diagnóstico, sua definição e estabelecimento do objetivo a ser alcançado. Respondidas estas questões, poderão ser construídas alternativas para solução ou mitigação do problema. Entretanto, além de uma boa análise da política pública, é necessário que o problema seja inserido na agenda governamental<sup>4</sup>, então, apresenta-se o modelo teórico múltiplos fluxos, para compreensão de como se dá a formação da agenda governamental. Desta forma, os atores locais podem participar de forma racional neste processo, a fim de inserir as demandas locais na agenda governamental.

Neste trabalho, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental utilizando livros, artigos e legislação. A análise de dados foi qualitativa. O trabalho está composto, além da introdução e da conclusão, pela seção políticas públicas, onde são trazidos conceitos gerais e o contexto do surgimento dos estudos na área; na sequência, seção sobre a política pública de educação no Brasil, como se dá a regulamentação e o planejamento; seguida pela seção em

que trata-se as políticas públicas de educação na fronteira do Brasil, onde consta uma breve conceituação de fronteira e se discorre sobre as políticas na área de educação nesta região; por fim, o referencial teórico de análise de políticas públicas, que contempla dentro da análise de políticas públicas, a análise do problema e da formação da agenda governamental.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS**

O surgimento do estudo de políticas públicas, no meio acadêmico, segundo Souza (2007), ocorreu nos Estados Unidos da América, com interesse na área executiva dos governos, já a adoção da política pública como subsídio para as decisões de governo se deu durante o período da Guerra Fria, com a finalidade de combater seus efeitos negativos sobre os Estados. São considerados “pais fundadores” da área de políticas públicas: Laswell, que buscou aproximar a academia do objeto empírico, os governos; Simon, que trouxe o conceito de racionalidade limitada; Lindblom, que sugeriu a incorporação de outras variáveis para análise, além das racionalistas; e Easton, que definiu a política pública como um sistema em constante interação (SOUZA, 2007).

Segundo Souza (2007), existem diversas definições de políticas públicas, nas quais muitos autores as definem com foco na função de solucionar problemas, as críticas a essas definições são por desconsiderarem a essência da política pública, que são os conflitos que ocorrem em torno de ideias e interesses. Em todo caso, segundo a autora, todos os diferentes conceitos direcionam os olhares para o governo, onde os conflitos se desenvolvem. Souza (2007, p. 70) adota concepção de política pública como “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Nota-se a ligação do campo de estudo às ações do governo, justamente por ser o principal formulador e implementador de políticas públicas.

Segundo Souza (2007, p. 70), os “Estudos sobre políticas públicas buscam explicar a natureza da política analisada e seus processos [...]”, os quais, segundo ela preocupam-se em entender porque e como as coisas acontecem. Desta forma, os estudos de políticas públicas compreendem a análise do contexto e dos processos. A autora ainda afirma que, o estudo, a formulação, a implementação e a avaliação ou análise de políticas públicas, envolvem outras áreas de conhecimento (sociologia, economia, etc.), assim, conforma-se em área multidisciplinar.

Na linha dos pesquisadores ligados ao conceito de políticas públicas com a função de solucionar problemas, traz-se o entendimento de Secchi (2016), para quem, a política pública está atrelada a um problema público, “O problema público é um conceito intersubjetivo, ou seja, ele só existe se incomoda uma quantidade ou qualidade considerável de atores. Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2016, p. 5). Portanto, a cultura da população influencia na percepção dos problemas públicos. Como exemplo da construção de uma percepção de problema público, traz-se a lei que proíbe o consumo de produtos fumígenos em recintos coletivos fechados no Brasil. Tal problema público foi apontado pela Organização Mundial da Saúde (OMS), o Brasil, como membro da Organização, assinou, no ano de 2003, convenção para o controle do tabaco. A legislação nacional antitabaco foi promulgada em 2011. Após menos de 10 anos da regulamentação, tornou-se inaceitável, para boa parte da população, o consumo de produtos fumígenos em recintos coletivos. Esta ação consistiu, dentre outras fundamentações, em uma política pública de saúde com o objetivo de resolver o problema das doenças causadas pelo tabaco, o que corrobora a afirmação de Secchi (2016), de que uma política pública visa enfrentar um problema público.

As políticas públicas são elaboradas e implementadas com a finalidade de “enfrentamento, diminuição e até mesmo a resolução do problema público” (SECCHI, 2016, p. 5). Os problemas públicos que se desenvolvem na sociedade, podem ser complexos e de difícil solução, e, por vezes o custo de sua solução é extremamente alto, o que leva à decisão de apenas mitigar os seus efeitos negativos. Em suas decisões, os gestores podem optar por atacar as causas do problema ou as suas consequências. Para fins de compreensão do todo, Secchi (2016) sugere a construção da “árvore do problema”, na qual se encontra “No nível mais essencial [...] a causa (raiz), no nível intermediário está o problema (tronco) e no nível superficial aparece a consequência (ramos)” (SECCHI, 2016, p. 54). Assim, as políticas públicas são pensadas de acordo com o objetivo a ser atingido.

## **POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO NO BRASIL**

A educação no Brasil é “direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento

183

da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, art. 205). Neste trecho da CF, pode-se constatar a obrigação do Estado e da família em garantir o direito à educação. Por sua vez, o Estado realiza ações neste sentido por meio de políticas públicas de educação, que devem ser planejadas em cooperação com a sociedade, objetivando garantir o desenvolvimento dos receptores da política pública.

O Estado deverá garantir Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) obrigatória e gratuita, dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada oferta gratuita, também, aos que não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, 1988). Em relação aos conteúdos a serem desenvolvidos, a própria CF prevê que para o Ensino Fundamental “Serão fixados conteúdos mínimos [...] de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais” (BRASIL, 1988, art. 210). No Ensino Fundamental, as aulas serão ministradas em língua portuguesa, sendo assegurado às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem (BRASIL, 1988). Além da Educação Básica, o Estado oferta Ensino Técnico e Superior de forma gratuita em instituições públicas, como também, disponibiliza bolsas de estudo em instituições privadas.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), reúne os princípios que regem a educação e seus fins; o direito à educação e o dever de educar; a organização da educação, em que, a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios devem trabalhar em regime de colaboração, cabendo à União, a coordenação da política nacional da educação; define os níveis e as modalidades de sistemas de ensino e os profissionais de educação; e discorre sobre os recursos financeiros a serem aplicados na educação (BRASIL, 1996). Assim, as bases e diretrizes da educação no país são estabelecidas pelo governo e as instituições de ensino seguem os preceitos indicados. Além da instituição da LDB, a CF prevê que deve ser estabelecido, por lei, um plano nacional de educação, com duração de dez anos, com o objetivo de

[...] articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...] (BRASIL, 1988, art. 214).

O Plano Nacional de Educação (PNE) vigente foi aprovado no ano de 2014, apresenta-se em formato de planejamento estratégico, traz em seu texto diretrizes, metas e estratégias. No PNE, ficou estabelecido que o Ministério da Educação (MEC); a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; o Conselho Nacional de Educação (CNE); e o Fórum Nacional de Educação (FNE) devem: realizar o monitoramento contínuo e avaliações periódicas da implementação do PNE e do cumprimento das metas estipuladas; divulgar os resultados nos sítios institucionais na internet; analisar e propor políticas públicas para garantir a implementação das estratégias e o cumprimento das metas; e propor a revisão do percentual de investimento público em educação (BRASIL, 2014).

A construção do PNE se dá em conjunto com a comunidade. Devem ser realizadas duas Conferências Nacionais de Educação (CNE) até o final dos dez anos do Plano em vigência, estas, devem ser precedidas de conferências distrital, estaduais e municipais, sendo coordenadas pelo FNE, com a finalidade de avaliar a execução do PNE vigente e elaborar o plano subsequente (BRASIL, 2014). Desta forma, fica reforçada a importância da colaboração da comunidade na elaboração da política pública de educação.

## **POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO NA FRONTEIRA DO BRASIL**

A fronteira, segundo Azambuja (2008), consiste em linhas naturais ou artificiais, que delimitam o território de um Estado. No Brasil é delimitada uma extensão territorial de “até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei” (BRASIL, 1988). Esta delimitação pode ser considerada como zona de fronteira que, para Azambuja (2008), são nestas zonas, que de um lado e de outro acompanham as delimitações formais demarcadas, onde realmente se constitui a fronteira, ali são sentidas pressões econômicas, políticas, morais e militares, e apesar de ser um meio de separação, permitem a interpenetração de culturas.

Amaral (2016, p. 27), afirma que “[...] a fronteira vive em um constante paradoxo. Construída como separação, mas sendo inevitável sua porosidade [...]”. Segundo a autora, os municípios de fronteira, de um lado e outro da linha divisória, apresentam problemas comuns, e por vezes a interação é necessária, embora haja dificuldade em atender aos diferentes regulamentos e procedimentos administrativos específicos de cada país. Além do embaraço

em lidar com a legislação de dois países diferentes em uma região de circulação internacional, há que se considerar que as normas são pensadas nos grandes centros, por vezes, desconsiderando a realidade vivenciada pelas populações fronteiriças.

Na fronteira do Brasil, segundo Amaral (2016), desenvolvem-se interações entre a população fronteiriça, que apesar de apresentar a composição de cultura mista, ainda mantém presentes alguns preconceitos. A autora aponta a ausência de políticas públicas para a promoção da integração, em especial na área da educação, a qual visualiza no contexto de uma “[...] constante interação entre crianças, jovens e educadores de países diferentes, na construção de subjetividades próprias de um lugar híbrido” (AMARAL, 2016, p. 28). A autora salienta que “O desenvolvimento de políticas educacionais na fronteira está diretamente ligado à ideologia e a concepção de fronteira que o Estado tem, e que a sociedade fronteiriça tem” (AMARAL, 2016, p. 30). Assim, compreende-se que as políticas de educação na fronteira são fortemente influenciadas pela forma de percepção das populações vizinhas e pela visão que os governantes, locais e centrais, têm desta região.

A educação na fronteira, conforme Amaral (2016), historicamente esteve pautada no fortalecimento do nacionalismo, entretanto, recentemente têm ganhado força as perspectivas de integração, por influência do Mercado Comum do Sul (Mercosul), com proposta de criação de escolas interculturais de fronteira nos países-membros, visando fortalecer as características culturais regionais. Um avanço, neste sentido, entre o Brasil e a Argentina se deu com a celebração do Acordo de Porto Iguazu, que prevê, entre outros: o direito ao ensino público em condições de gratuidade e reciprocidade aos residentes fronteiriços; a cooperação por meio de intercâmbio de docentes e estudantes; e a aproximação pelo ensino de geografia e história em perspectiva regional e integradora (BRASIL, 2016). Apesar de o acordo estar vigente, sua implementação não se dá de imediato, pois esbarra em questões de legislação de ambos os países, bem como na dependência da ação de diferentes atores para sua execução.

Além do debate sobre o direito à educação nestas regiões, Amaral (2016) considera importante a discussão sobre as ações específicas para a educação na fronteira, que não é discutida pelo governo nacional, sendo em muitos casos pensadas apenas por governos estaduais e municipais. A autora indaga:

Como conciliar políticas educacionais construídas para o interior do país, em locais circunscritos na lógica nacional e soberana, com a interação com a lógica binacional? Como criar capacidade para acolhimento de estudantes estrangeiros

186

pelas instituições nacionais? Como interagir com os países vizinhos em ações conjuntas para a faixa de fronteira, que se configura como faixa de transição entre um e outro país? Como cooperar para fortalecer a educação na fronteira? São os conceitos de integração e regionalização as chaves para a análise? (AMARAL, 2016, p. 30).

Com base na bibliografia pesquisada, em um primeiro momento, nota-se a necessidade de uma boa análise do problema “inexistência de políticas públicas de educação específicas para a região de fronteira”. Devido as características particulares de cada região, não se pode realizar análise macrorregional, demanda-se análise específica para cada local em estudo. Outra perspectiva importante de análise, neste caso, é a compreensão do processo de formação da agenda governamental. Na seção seguinte, apresenta-se metodologia de análise de políticas públicas, que pode auxiliar na análise do problema e modelo teórico para compreensão de como se dá a formação da agenda governamental.

### **ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DO PROBLEMA E FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL**

O surgimento da análise de políticas públicas, segundo Secchi (2016), ocorreu nos Estados Unidos da América (EUA), no início do século XX, na Era Progressista, liderada por intelectuais e presidentes, período em que a tomada de decisões baseada em conhecimento científico passou a ser considerada importante. Já a origem da metodologia de análise de políticas públicas teve como marco a publicação da obra “*The policy sciences*”, de Lerner e Lasswell, em 1951 (SECCHI, 2016). No princípio, as análises eram apenas de cunho racionalista, baseadas em métodos quantitativos, nos anos 1980, surgiu a abordagem argumentativa, que abriu espaço para análises interpretativas; resultado desta nova abordagem, nos anos 1990, levou à “virada argumentativa”, movimento na busca da construção de novos modelos analíticos, que atendessem às necessidades da abordagem argumentativa (SECCHI, 2016).

A análise de políticas públicas compreende “[...] a atividade e o campo de conhecimento teórico e metodológico voltados para a geração e a sistematização de conhecimentos aplicados ao enfrentamento de problemas públicos” (SECCHI, 2016, p. 1). Segundo o autor, a análise tem a finalidade de apresentar subsídio para a tomada de decisão dos gestores públicos, utiliza-se de critérios metodológicos específicos para este fim, e pode auxiliar na formulação e implementação das políticas públicas. Para Secchi (2016, p. 4)



“Fazer análise de política pública é esforçar-se para que as políticas públicas sejam mais adequadas, tenham mais benefícios de longo prazo e sejam tecnicamente consistentes, socialmente sensíveis e politicamente viáveis”. O autor aponta como missão do analista de políticas públicas, a difícil tarefa de conformar proposições que satisfaçam os critérios técnicos, as necessidades da população e os interesses políticos. Para que a proposição tenha maior possibilidade de aceitação pelos gestores, deve-se equilibrar essas três dimensões.

Neste trabalho, nos deteremos na análise do problema, que conforme Secchi (2016), compreende: o diagnóstico do problema, seu contexto, sua amplitude, sua intensidade e sua tendência; definição do problema, sintetização escrita; e definição do objetivo, delimitação do alcance desejado com a implementação da política pública, seja eliminação do problema ou mitigação de seus efeitos. O diagnóstico do problema compreende

[...] diagnóstico do contexto: origem do problema e histórico, análise política, econômica, sociocultural, e jurídico-legal; diagnóstico da amplitude: quantas e quais pessoas são ou serão atingidas; diagnóstico da intensidade: intensidade absoluta ou relativa do problema; diagnóstico da tendência: variação diacrônica do problema, verificando o passado e projetando o futuro (SECCHI, 2016, p. 39).

Seguindo a metodologia de análise de política pública de Secchi (2016), buscou-se apontar questões a serem consideradas para a análise do problema “inexistência de políticas públicas de educação específicas para a região de fronteira”. Este problema pode ser visualizado como uma oportunidade de política pública, considerando as tendências de internacionalização da educação e de integração transfronteiriça. Na fase de diagnóstico do contexto, faz-se análise da evolução temporal, do local onde se desenvolve, dos atores envolvidos, dos tipos de relações existentes, das causas do problema, dos recursos humanos e financeiros que precisam ser mobilizados, dentre outras indagações que venham a surgir (SECCHI, 2016).

Prosseguindo, na análise política, devem ser considerados os atores que possuem interesse no tema, no caso apresentado, envolve atores locais, regionais e nacionais de dois países. Como são muitos atores envolvidos e podem apresentar relações e interesses distintos, pode ser construído um mapa de atores, conforme sugerido por Secchi (2016), para melhor visualização do contexto político. Já na análise econômica, devem ser avaliados os custos diretos ou indiretos ao governo ou à sociedade; no quesito jurídico-legal, devem ser levantados os instrumentos legais relativos ao problema ou que o afetem; a análise

sociocultural, serve para compreensão das dinâmicas sociais e culturais relacionadas ao problema; o diagnóstico da amplitude serve para identificação dos atores afetados, a quantidade e os que ainda poderão ser afetados; o diagnóstico da intensidade do problema refere-se à quantificação da gravidade do problema; e o diagnóstico da tendência serve para projetar a evolução do problema, a fim de melhor avaliar as alternativas de resolução (SECCHI, 2016).

Procedido o diagnóstico do problema, será possível defini-lo de forma sintética, mais objetiva. Por fim, deve ser definido o objetivo que se pretende alcançar, em que “Os desafios da definição dos objetivos são estabelecer o grau de resolução que se deseja alcançar e se as ações da política pública deverão ser focadas nas causas do problema, no problema em si ou nas suas consequências” (SECCHI, 2016, p. 53). Após a análise do problema, sua definição e o estabelecimento dos objetivos, o analista deve escolher a abordagem de análise a ser utilizada. A abordagem racionalista gera proposições fundamentadas no trabalho de pesquisa do analista, apresenta diagnóstico e recomendações baseados em evidências; já na abordagem argumentativa, o analista tem a função de promover o debate entre os atores envolvidos, e, assim, fazer a construção coletiva das soluções aos problemas públicos identificados; ainda, é possível adotar ambas as abordagens ou aplicar partes de uma na outra (SECCHI, 2016).

Constata-se a importância de uma análise criteriosa do problema e da definição do objetivo almejado, realizadas com a utilização de metodologia específica para este fim, que permita a apresentação de alternativas de políticas públicas estruturadas e com maior potencial de assertividade. Entretanto, há que se considerar a forma como se dá a seleção dos problemas que farão parte da agenda governamental, para que os atores locais possam participar de forma racional neste processo, a fim de inserir as demandas locais na agenda.

Apresenta-se como alternativa a utilização do modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams*), de Kingdon, segundo o qual, as políticas públicas não se desenvolvem de forma lógica e sequencial. Para que um problema entre na agenda governamental (*agenda-setting*), depende da convergência dos fluxos: problema (*problems*), soluções ou alternativas (*policies*) e política (*politics*) (CAPELLA, 2006).

Conforme Capella (2006), no primeiro fluxo (problema), analisa-se de que forma uma questão é reconhecida como problema e por que passa a ocupar a agenda governamental; no segundo fluxo (alternativas e soluções), as opções de soluções para os problemas são criadas e posteriormente busca-se o problema, as soluções mais viáveis destacam-se e passam a ser

consideradas como opções pelos decisores; no terceiro fluxo (política), são seguidas as dinâmicas e regras do processo político, as coalizões são construídas por barganha e negociação política (CAPELLA, 2006).

A convergência dos três fluxos, denominada *coupling*, cria uma oportunidade de mudança na agenda política; as circunstâncias que possibilitam a convergência são denominadas janelas de oportunidade política (*policy windows*), que são influenciadas principalmente pelos fluxos problema e condições políticas, o fluxo soluções e alternativas não exerce influência direta sobre a agenda, entretanto, é fundamental para que a questão tenha acesso à agenda decisional (CAPELLA, 2006). Segundo a autora, a abertura da janela de oportunidade é transitória, decorrente de eventos programados ou não, nos quais os empreendedores políticos desempenham papel fundamental na associação de soluções a problemas e proposição destes em momento oportuno.

De acordo com o modelo de múltiplos fluxos, as políticas públicas em geral, não seguem metodologia estruturada, com a definição de um problema, estudo das possíveis soluções e alternativas e posterior decisão. Desta forma, para que se possa inserir demandas na agenda governamental é necessário que os grupos interessados tenham as alternativas de solução preparadas para serem apresentadas no momento em que o problema ganhar visibilidade e for percebido pelos formuladores de políticas públicas, neste caso, se houver condições políticas favoráveis, há grande possibilidade de inclusão da demanda na agenda governamental.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As regiões de fronteira, devido a suas características peculiares, demandam, além das políticas nacionais, a elaboração e implementação de políticas públicas de educação específicas. A formulação das políticas educacionais no Brasil, é realizada pelo Governo Federal, entretanto, abre-se espaço para participação da comunidade na elaboração do Plano Nacional de Educação. Esta, pode ser uma instância para apresentação das demandas locais.

A partir da bibliografia sobre política pública de educação no Brasil e das questões relativas à política de educação na fronteira, a conduta mais coerente, em um primeiro momento, parece ser a realização de criteriosa análise do problema “inexistência de políticas públicas de educação específicas para a região de fronteira”. Este problema pode ser

190

visualizado como uma oportunidade de política pública, considerando as tendências de internacionalização da educação e de integração transfronteiriça. Neste sentido, a metodologia de análise de políticas públicas indicada por Secchi (2016) pode auxiliar na clarificação do problema e na definição dos objetivos a serem atingidos. Considera-se importante, também, a compreensão de como se dá o processo de formação da agenda governamental, conforme indicado no modelo de múltiplos fluxos, para que os atores locais possam inserir suas demandas na agenda governamental e, assim, participar de forma racional do processo.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Joana de Barros. Apontamentos sobre políticas educacionais e as fronteiras brasileiras. **Revista Geopantanal**, v. 11, n. 21, p. 23-28, jul./dez. 2016. Disponível em: <<http://seer.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/2506>>. Acesso em 03 ago. 2019.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 4 ed. São Paulo: Globo, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 08 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto, n. 8.636, 13 de janeiro de 2016**. Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, firmado em Puerto Iguazú, em 30 de novembro de 2005. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8636.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8636.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2019.

BRASIL. **Lei, n. 13.005, 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em: 08 ago. 2019.

BRASIL. **Lei, n. 9.394, 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em 08 ago. 2019.

BRASIL. **Portaria n. 125, 21 de março de 2014**. Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. 2014. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/03/2014&jornal=1&pagina=45&totalArquivos=152>>. Acesso em: 05ago. 2019.

CAPELLA. Ana Cláudia N.. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. São Paulo: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 61, p. 25-52, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 65-86.