

**Curso ENAP**  
Construindo Agendas Estratégicas

Ricardo Gomes e  
Denilson Bandeira Coêlho  
IPOP / UnB

# Formação de agenda: estágios pré-decisórios

Denilson Bandeira Coêlho  
IPOL/UnB

# Tópicos

- Introdução
- Modelo de múltiplos fluxos
- Modelo de equilíbrio pontuado
- Uma análise de política: O Bolsa Escola
- Similaridades e Diferenças
- Conclusões

# Introdução

- Objetivo: discutir e analisar modelos teóricos que auxiliem na compreensão do processo de formulação de políticas.
- Questão central: Por que alguns problemas se tornam importantes para um governo?
- Crítica à literatura tradicional
- Modelos abordam ação individual e estrutura (sistema político e subsistemas)

## Modelo de múltiplos fluxos (Kingdon, 2003)

- Foco: saúde e transporte (EUA).
- Metodologia: entrevistas, estudos de caso, pesquisa empírica.
- Foco nos estágios pré-decisórios: formação de agenda e alternativas de formulação.
- Agenda Governo: tradicional x decisional.
- Questões: entram, permanecem e saem.

## Modelo de múltiplos fluxos

- Conceito: Estado “anarquia organizada”.
- Três fluxos independentes e interconectados.
- Em momentos críticos: convergência.
- Resultado: oportunidade de mudança.
- Fluxos: problemas, soluções e política.

## Modelo de múltiplos fluxos: problemas

- Questão x problema. (“estado de coisas”).
- Mecanismos básicos impõem ação política:
  - Indicadores: força dos dados
  - Crises/Eventos: raramente atinge agenda e só reforçam a percepção preexistente?
  - Feedback: controle interno (+) externo (-) na forma de gastos, metas, efeitos.

### Duas conclusões:

- Mecanismos isoladamente não garantem agenda.
- Definição de problema é fundamental: forma como atinge os formuladores.

## Modelo de múltiplos fluxos: soluções

- O papel das idéias.
- Comunidades políticas geram idéias.
- Conceito de sobrevivência. Caldo primitivo
- Por que sobrevivem e são selecionadas?
  - viáveis tecnicamente, aceitas e custos baixos.
- Difusão é também complexa: multiplicidade de atores, arenas e processos no tempo.
- Quando ocorre: *bandwagon*.
- Kingdon: CP foca stakeholders, poder, pressão.
- Faria: perspectiva pós-positivista.

## Modelo de múltiplos fluxos: política

- Fluxo com dinâmica e regras próprias.
- Não há lugar para idéias. Mas jogo político
- 3 elementos afetam a agenda de governo:
  - Clima ou humor nacional
  - Forças políticas (grupos de interesse).
  - Mudanças no governo (*turnover, modelo de gestão, congresso, chefias*). Tempo inicial e final da gestão. *Manejo na estrutura de poder.*

**Questão: quais as mais importantes?**

- Tal conjuntura explica: entrada, permanência e saída de questões da agenda.

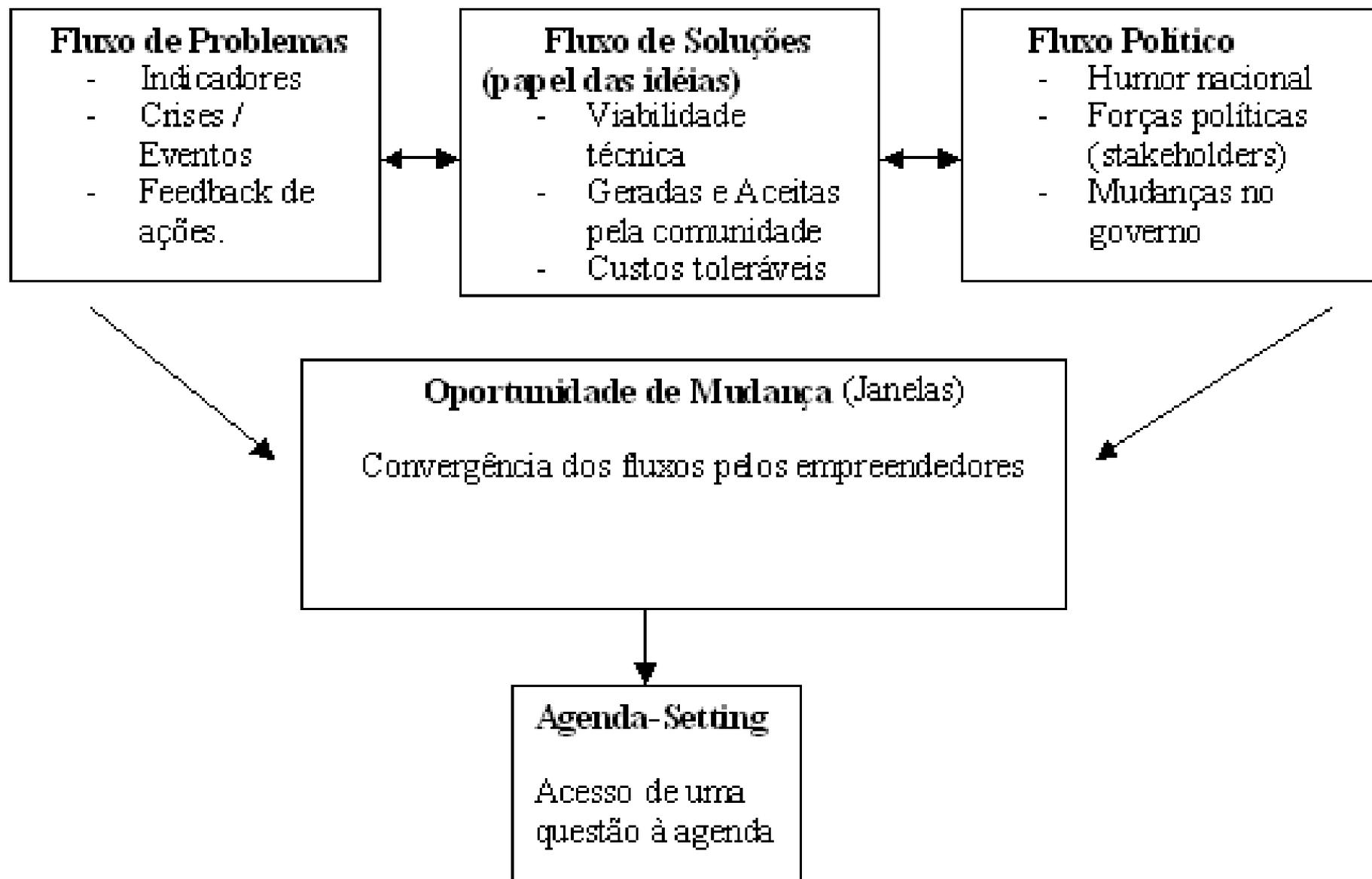
## Modelo de múltiplos fluxos

- Em determinadas circunstâncias: 3 fluxos convergem e oportunizam mudanças na agenda. “janela aberta”.
- Problema foi reconhecido
- Solução está disponível
- Condições políticas favoráveis.
- Componente fundamental: empreendedores políticos. Sem este ator, convergência ameaçada.
- Brasil: superpresidente, barões da federação e alguns atores como empreendedores políticos.
- Maior influência: problema e política.
- Soluções: não influencia diretamente.

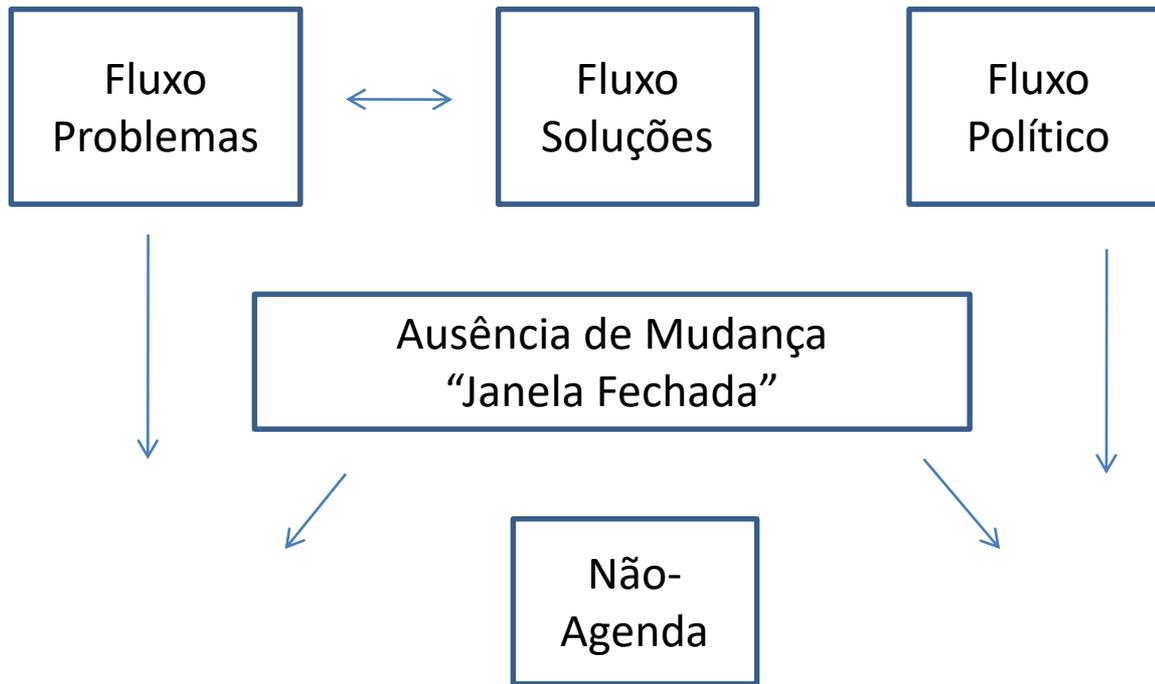
## Modelo de múltiplos fluxos: relevância dos atores políticos

- Presidente. Muito poder mas sem controle total sobre alternativas e resultados.
- Alta burocracia. Foca e impede propostas. Pouco controle sobre formulação e implementação.
- Legislativo. Geram alternativas por meio de autoridade legal e negociam. Estáveis.
- Partidos Políticos. Programa de governo e coalizão.
- Grupos de interesse. Embora afetem a agenda + e - não dispõem de poder de ação isolada.
- Mídia. Não demanda, replica ou circula idéias.
- Servidor Público: atua nas alternativas e implementação e não na formulação.

**Figura 1 – O modelo de Kingdon. O Estado como uma anarquia organizada (Garbage Can).**



# Modelo de Múltiplos Fluxos: Não-Agenda



Conclusão: Modelo não-determinista

## Modelo Múltiplos Fluxos: críticas

- Muito fluido (Sabatier)
- Abstrato (Mucciaroni)
- “Reinvenção do Garbage Can”: sem estrutura
- Fluxos abrangentes e amplos
- Variável ação individual: problema da causalidade
- Alto grau de imprevisibilidade
- Resistência a ideia da independência dos fluxos
- Investigar convergência prévias entre fluxos
  
- Kingdon: revisita o modelo

## Modelo de equilíbrio pontuado

- Análise de períodos de estabilidade e mudanças rápidas. Estudo de caso: EUA.
- Metodologia: artigos na mídia e audiências no Congresso (40 a 100 anos).
- Foco: formação de agenda e instituições.
- Pressuposto é que PFP são estáveis e incrementais. Pouca inovação.
- **Em que condições a situação muda?**
- Por meio de feedback positivo
- Questões se tornam relevantes após difusão. Fenômeno *S-Shaped*.

## Modelo de equilíbrio pontuado

- Modelo privilegia: estruturas institucionais como facilitadoras ou não de soluções.
- Há relação entre agenda e dinâmica institucional. Não é apenas um processo.
- Conceito de micro-sistemas e macro-sistemas.
- Idéias emergem da micro estrutura institucional e do apoio de certos valores políticos da comunidade.
- Portanto: contexto institucional importa.

## Modelo de equilíbrio pontuado

- Para instrumentalizar a análise, autores utilizam o conceito de *imagem política*.
- Melhor entendida como: consenso em torno de uma política.
- Imagem de apoio facilita difusão e consenso e mantém monopólio.
- Imagem construída por meio de informações empíricas e apelos emotivos.
- Imagens mudam: EUA, legitimidade dos CCTs.
- Atores detém controle sobre imagem e não sobre soluções e resultados.

## Modelo de equilíbrio pontuado

- Tal como Kingdon: é fundamental a presença de um empreendedor político.
- Como ocorre a mudança?
  - Questão passa do micro para o macro-sistema por meio de consensos sobre a política,
  - noção de ganhos políticos
  - apoio da opinião pública e
  - atuação do empreendedor político.

## Similaridades e Diferenças entre os modelos

- Problemas e soluções dissociados.
- Sistema político é demandado quando:
  - Há construção de consensos nas comunidades políticas ou micro-sistemas
- Momento crítico: idéias movem soluções e problemas e assim modificam agenda.
- Ciclos vistos de forma diferentes em função do legado institucional:
  - Mais fluído x menos fluído.

# Similaridades e Diferenças entre os dois modelos teóricos

Obs.: ver próximos slides.

	<b>Kingdon</b> <b>Modelos de Múltiplos Fluxos</b>	<b>Baumgartner &amp; Jones</b> <b>Modelo de equilíbrio pontuado</b>
	<p>Não há vínculo causal entre problemas e soluções.</p>	<p>Não há vínculo causal entre problemas e soluções.</p>
<p><b>Problemas</b></p>	<p>Questões não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construções que envolvem interpretação sobre a dinâmica social.</p>	<p>Questões não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construídos (policy image) e difundidos.</p>
	<p>Definição de problemas é fundamental para atrair a atenção dos formuladores de políticas.</p> <p>Problemas representados por meio de indicadores, eventos, crises que relacionam questões e problemas.</p>	<p>Definição de problema é essencial para mobilizar a atenção em torno de uma questão.</p> <p>Problemas são representados por meio de componentes empíricos e valorativos: números, estatísticas, argumentação, histórias causais</p>

	<b>Kingdon</b> <b>Modelos de Múltiplos Fluxos</b>	<b>Baumgartner &amp; Jones</b> <b>Modelo de equilíbrio pontuado</b>
	<p>Não são desenvolvidos necessariamente para resolver um problema.</p>	<p>Não são desenvolvidos necessariamente para resolver um problema.</p>
<b>Soluções</b>	<p>Geradas nas comunidades (<i>policy communities</i>), difundem-se e espalham-se (<i>bandwagon</i>) no processo de amaciamento (<i>soften up</i>).</p>	<p>Geradas nos subsistemas, difundem-se e espalham-se rapidamente (<i>bandwagon</i>).</p>
	<p>Soluções tecnicamente viáveis, que representam valores compartilhados, contam com consentimento público, e a receptividade dos formuladores de políticas com maiores chances de chegar à agenda.</p>	<p>Soluções que têm imagens fortemente vinculadas a uma instituição e representam valores políticos (<i>policy images</i>) têm maiores chances de chegar ao macrossistema.</p>

	<b>Kingdon</b> <b>Modelos de Múltiplos Fluxos</b>	<b>Baumgartner &amp; Jones</b> <b>Modelo de equilíbrio pontuado</b>
	<p>O contexto político cria o “solo fértil” pra problemas e soluções.</p>	<p>O contexto político e <b>institucional</b> exerce influência sobre a definição de problemas e soluções.</p>
<b>Dinâmica Político-Institucional</b>	<p>“Clima nacional”, forcas políticas organizadas e mudanças no governo são fatores que afetam a agenda.</p>	<p>Imagens sustentam arranjos institucionais (<i>policy venues</i>), incentivando ou restringindo a mudança na agenda.</p>
	<p>Idéias, e não apenas poder, influência, pressão e estratégia são fundamentais no jogo político.</p>	<p>Disputa em torno da <i>policy image</i> é fundamental na luta política.</p>

	<b>Kingdon</b> <b>Modelos de Múltiplos Fluxos</b>	<b>Baumgartner &amp; Jones</b> <b>Modelo de equilíbrio pontuado</b>
<b>Atores</b>	<p>O presidente exerce influência decisiva sobre a agenda. Alta burocracia e Legislativo também afetam a agenda.</p> <p>Grupos de interesse atuam mais no sentido de bloquear questões do que de levá-las à agenda.</p> <p>A mídia retrata questões já presentes na agenda, não influenciando sua formação.</p>	<p>O presidente exerce influência decisiva sobre a agenda.</p> <p>Grupos de interesse desempenham papel importante na definição das questões.</p> <p>A mídia direciona a atenção dos indivíduos, sendo fundamental à formação da agenda.</p>
<b>Mudança na Agenda</b>	<p>Oportunidades de mudanças (<i>windows</i>) possibilitam ao empreendedor (<i>policy entrepreneur</i>) efetuar a convergência de problemas, soluções e dinâmica política (<i>coupling</i>), mudando a agenda.</p>	<p>Momentos críticos, em que uma questão chega ao macro-sistema, favorecem rápidas mudanças em subsistemas anteriormente estáveis.</p> <p><i>Policy entrepreneurs</i>, imagens e a questão institucional são fundamentais nesse processo.</p>

# Uma análise de política: o Bolsa Escola

- Modelos com capacidade explicativa para o caso dos Programas de Renda Mínima.
- Múltiplos Fluxos e Equilíbrio Pontuado
- Difusão de Políticas

# Bolsa Escola e os Múltiplos Fluxos da Política

- Pontos relevantes para o estudo de uma política
- Contexto Histórico do problema
- Posição na Agenda
- Por que e Como levar esta questão para a Agenda?
- Empreendedores políticos e Grupos de Interesse
- Sistema Político como árbitro do processo
- Políticas Rivais, transversais ou modelo universal
- O monopólio da proposta: dilemas do desenho institucional
- Peso da proposta: qualidade dos dados e legitimidade
- Variáveis: tempo, manejo político, mídia, etc.

# Bolsa Escola e os Múltiplos Fluxos da Política

- Identificação do Fluxo de PROBLEMAS
- Indicadores de educação e pobreza
- A força dos dados: Brasil 52 milhões de pobres (IPEA)
- Crise: modelo da educação básica
- Crise: corrupção (IBASE / Movimento Ética na Política)
- Símbolo: elemento “fome” e não atenção às crianças
- Feedbacks: gasto público ineficiente, política quantitativa
- Feedback: problema da efetividade social

# Bolsa Escola e os Múltiplos Fluxos da Política

- Identificação do Fluxo de SOLUÇÕES
- Papel das ideias: “os acadêmicos”
- Comunidades: UnB, IBASE, IPEA, Partidos e Atores
- Difusão *soften up*
- Viabilidade técnica: estrutura e objetivos direcionados
- Custos: baixo grau de investimento orçamentário
- Custos: graus distintos de investimento institucional

# Bolsa Escola e os Múltiplos Fluxos da Política

- Identificação do Fluxo POLÍTICO
- Clima nacional: pobreza como “top policy”
- Grupos políticos: avaliação positiva das experiências municipais e estaduais
- Grupos políticos: percepção da competição política
- *Turnover*: composição do congresso e de outras instâncias como uma frágil evidência

# Bolsa Escola e os Múltiplos Fluxos da Política

## Convergência dos Fluxos: como evidenciar?

- No tempo alto grau de percepção do problema
- Tempo 1: experiências municipais
- Tempo 2: experiências estaduais
- Sistema político em consolidação
- Propostas nacionais competitivas
- Tempo 3: PGRM e consolidação da agenda
- Tempo 4: Outros programas
- Tempo 5: Programa Bolsa Família
- Tempo 6: Renda Básica de Cidadania

# Revisão da Literatura

- **Literatura de descentralização de políticas sociais:**
  - Em geral foca o papel do Governo Federal na provisão de políticas sociais.
  - Desconsidera a difusão horizontal de políticas.
  - Não considera que inovações locais podem resultar na reestruturação da oferta de políticas nacionais de renda mínima.

# Revisão da Literatura

- **Literatura de descentralização de políticas sociais: evidências analíticas de tipo conservadora**
- *Em meados da década de noventa, o programa denominado Bolsa-Escola, nos moldes propostos no programa de governo do PT à Presidência da República, começa a ser implementado em algumas prefeituras, a primeira tendo sido Campinas, e também no Governo do Distrito Federal. A visibilidade e o sucesso do programa nestes dois casos levaram à sua **proliferação de forma atabalhoada em um sem número de municipalidades** e em algumas unidades da Federação. Essas, contrariamente a Campinas e Distrito Federal, **muito raramente reuniam as condições financeiras, técnicas e operacionais para a implementação de um programa deste tipo, que acabaram sendo abandonados**” (Rocha, 2005. pág.2).*

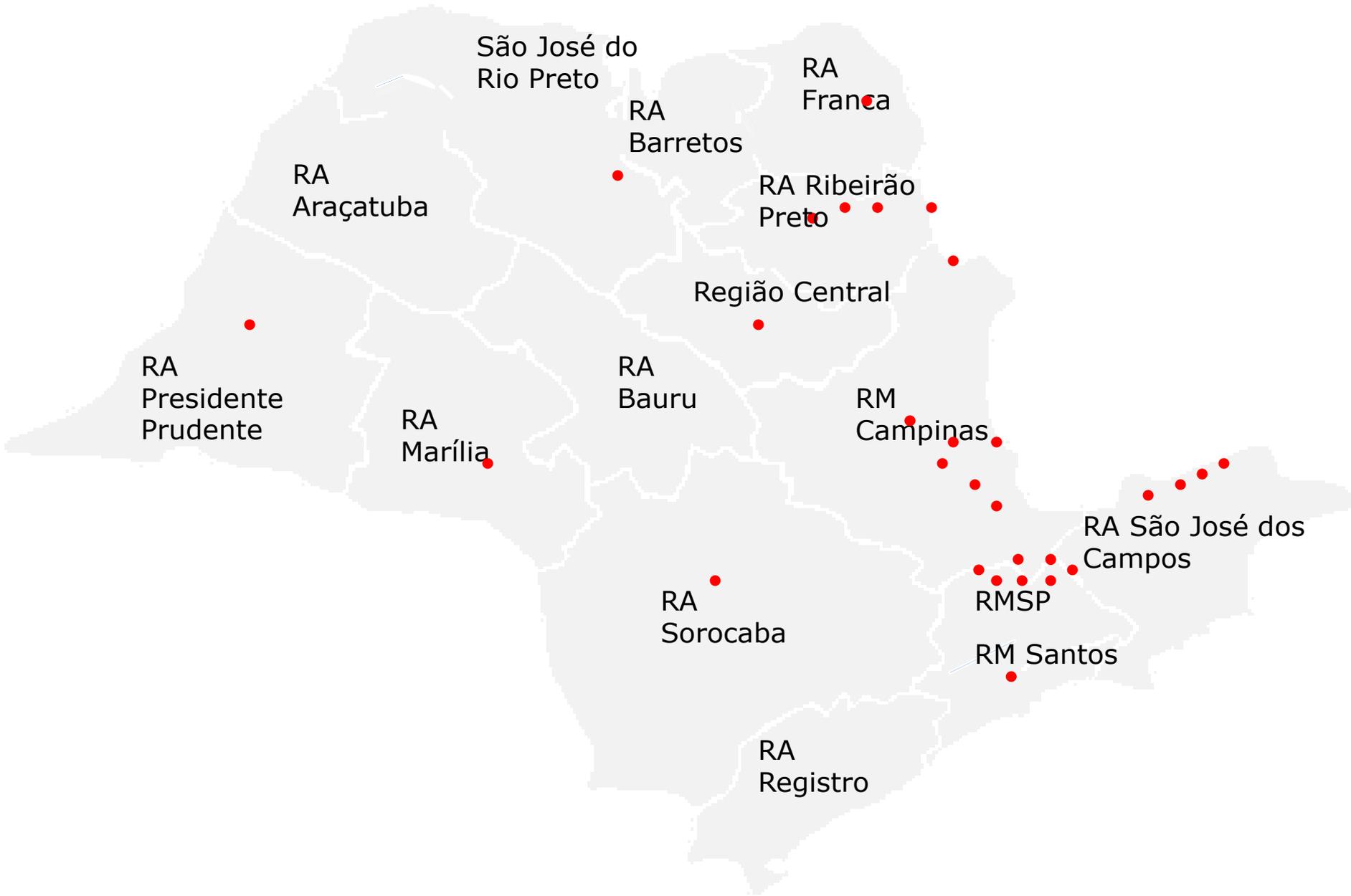
# Revisão da Literatura

- **Literatura de descentralização de políticas sociais: evidências analíticas de tipo conservadora**
- *“O governo previa a implementação do programa na totalidade dos municípios em cinco anos, correspondendo à incorporação de 20% dos municípios a cada ano, dos mais pobres aos menos pobres. **No entanto, os resultados foram pífios, com pouco interesse dos municípios, problemas de cadastramento de potenciais beneficiários, dificuldades operacionais de toda natureza, desde as de comunicação entre Brasília e os municípios, até dificuldades logísticas para realização do pagamento do benefício às famílias**” (Rocha, 2005. pág.3)..*

# Revisão da Literatura

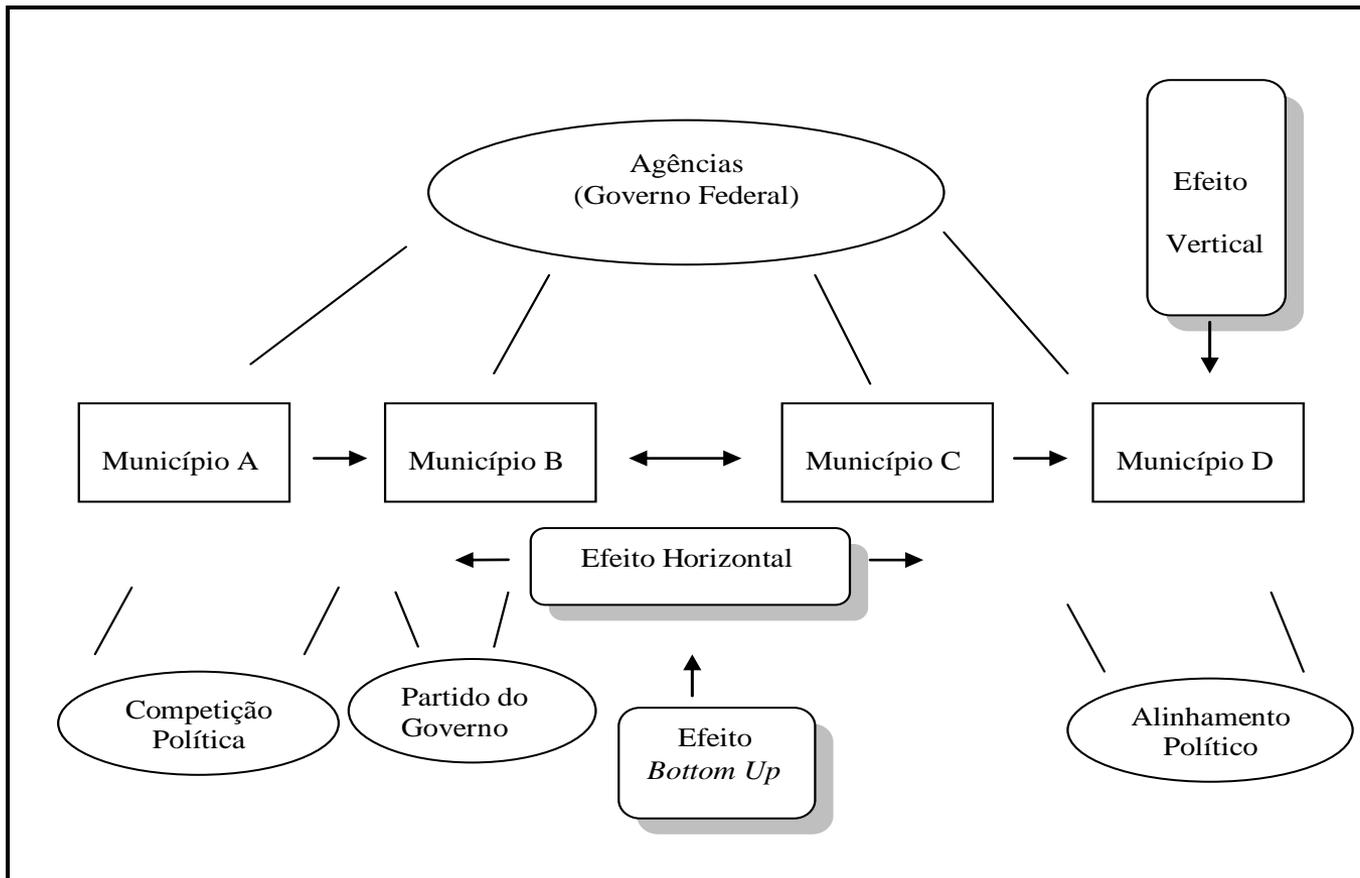
- **Literatura de descentralização de políticas sociais: evidências analíticas de tipo conservadora**
- *“Tendo em vista o fracasso das parcerias entre municípios e governo federal, assim como as evidências irrefutáveis de que a grande maioria das municipalidades não reuniam condições operacionais, técnicas e financeiras para tomar a frente do processo local de implementação de um programa de transferência de renda, o governo federal relança, em 2001, o Bolsa-Escola em novas bases: passa a bancar 100% do valor dos benefícios, o que resolve a questão financeira” (Rocha, 2005. pág.2)..*

# Mapa da Difusão do Bolsa Escola Municipal em SP – 1995-2001



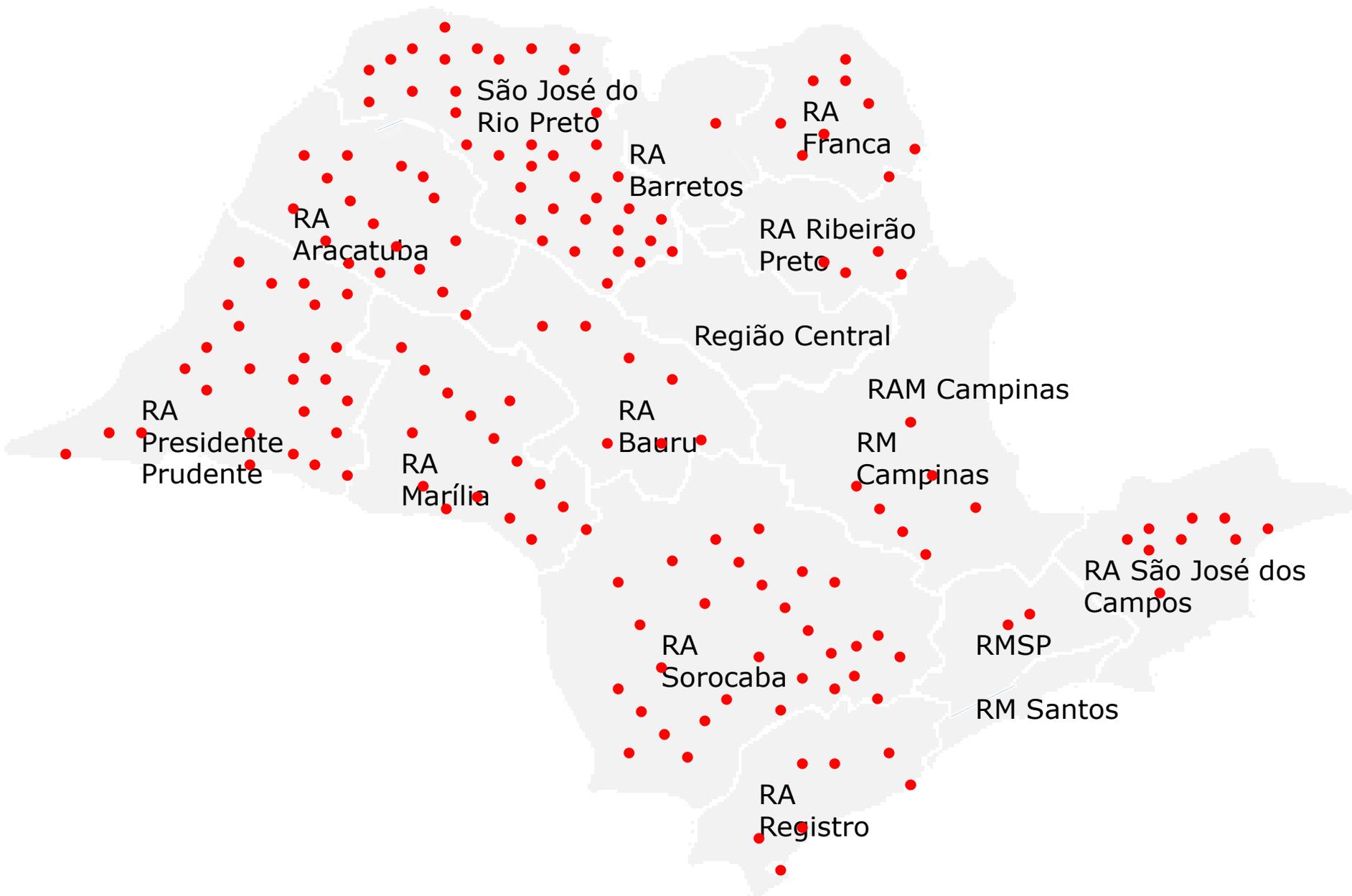
# Quadro Teórico-Conceitual

## Modelo de Difusão do PGRM



Fonte: Levi-Faur (2005:26). Elaboração do autor.

# Mapa da Difusão do PGRM em SP – 1999-2001



# Conclusões

- Por que o modelo CCT foi criado?
  - Pobreza com “top priority”: múltiplos venues
  - Viabilidade, imagem
  - Political entrepreneurs
- Por que a agenda se estabeleceu?
  - Framing
  - Venue control
  - Mobilização social