

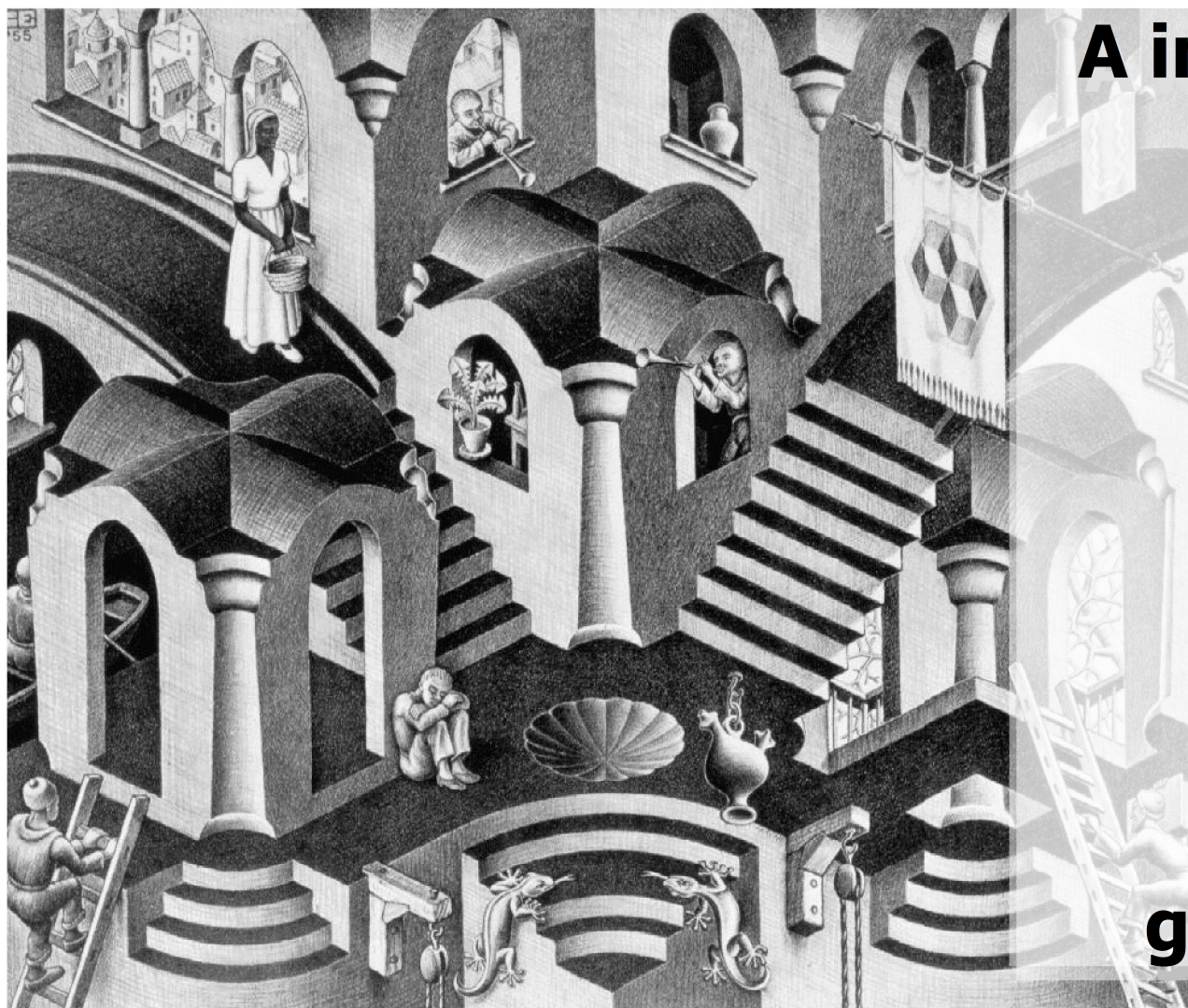
# Curso de Formação para o cargo de Analista de Planejamento e Orçamento – 17ª Edição

## **EIXO 4 – PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

**Disciplina: D4.2 – Planejamento Estratégico Governamental (24h)**  
(Aula 2: A importância da leitura dos atores para a viabilidade política da agenda governamental)

**Professor:** Antônio Ernesto Lassance de Albuquerque Júnior

01 a 06 de março de 2012



# **A importância da leitura dos atores para a viabilidade política da agenda governamental**

**Antonio Lassance**

Pesquisador IPEA

Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)

[antonio.lassance@ipea.gov.br](mailto:antonio.lassance@ipea.gov.br)

# Para fazer “leitura” de atores precisamos

- 1. Saber o que são atores**
- 2. Distinguir entre instituições, organizações e atores**
- 3. Enxergar quem são, saber encontrá-los**
- 4. Diferenciar poder de iniciativa, poder de agenda e agenda**
- 5. Construir métodos, técnicas, rotinas de varredura de temas e atores**
- 6. Exercitar o olhar para a leitura dos atores**
- 7. Produzir análises bem informadas e permanentemente calibradas**

# 1. O que são atores?

Líderes, representantes, mobilizadores, participantes, formuladores, agitadores, porta-vozes, cronistas, decisores, mártires, testemunhas oculares.

**Atores são todos aqueles que devem ser levados em conta diante de uma questão pública relevante.**



## 2. Atores, organizações e instituições



**Atores**

**são os jogadores**

**Organizações**

**são os times**

**Instituições** são as regras do jogo

## 2. Atores, organizações e instituições

**Para que os  
atores formam  
organizações?**

**As  
organizações  
são atores?**

**Mudar a regra do  
jogo influi nos  
resultados?**

## 2. Atores, organizações e instituições

**Para que os  
atores formam  
organizações?**

**Para mobilizar  
outros atores e  
construir coalizões  
capazes de mudar  
as regras do jogo**

**As  
organizações  
são atores?**

**As organizações  
podem ser  
tratadas como  
ator coletivo,  
mas isso pode  
mascarar a  
diversidade de  
seus muitos  
atores**

**Mudar a regra do  
jogo influi nos  
resultados?**

**Mudar a regra do jogo  
pode definir vencedores  
e perdedores e a  
natureza do jogo:  
cooperativo ou  
predatório**

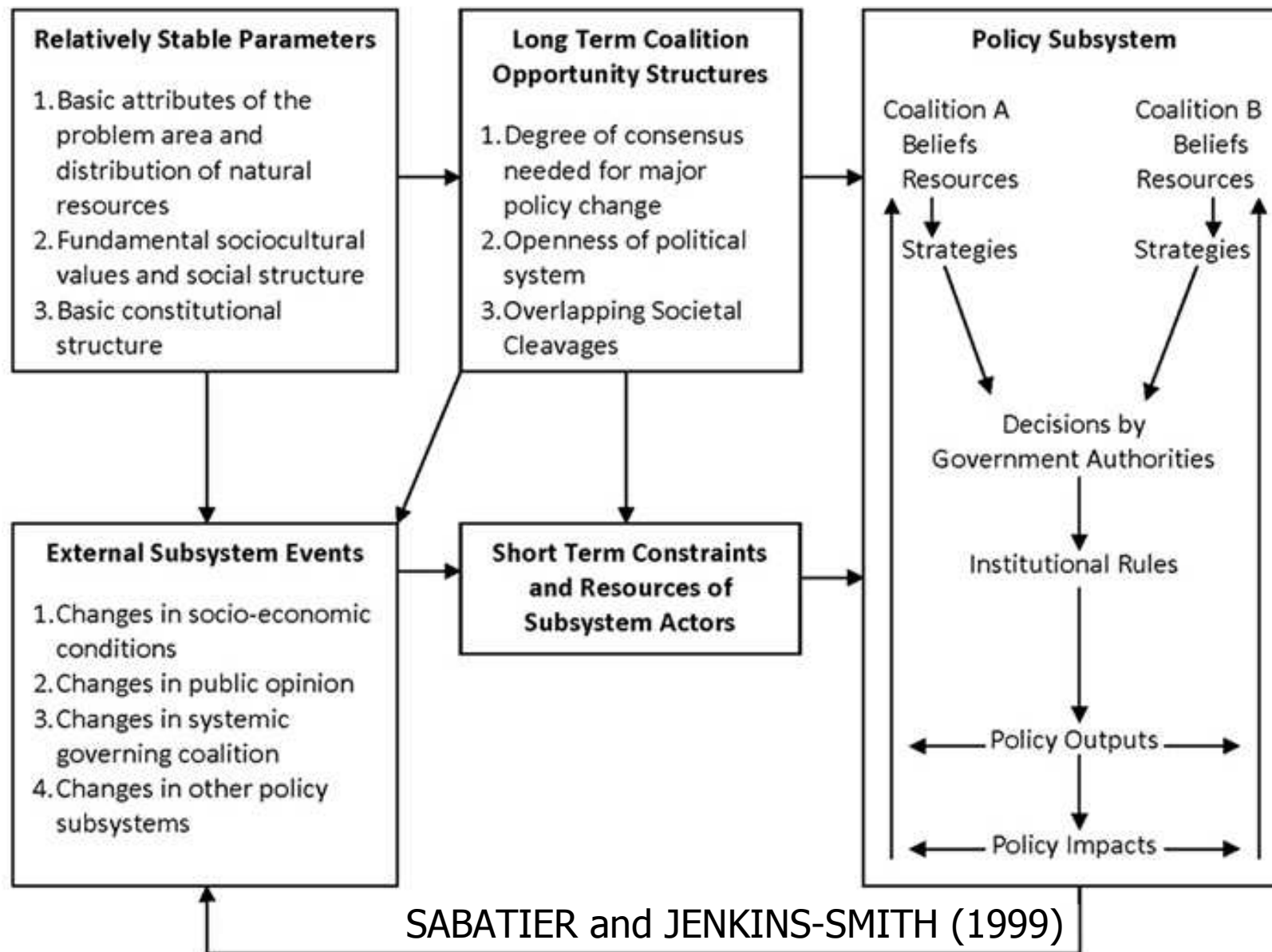
### 3. Como enxergar os atores?



**Antes de mais nada,  
entenda como  
funciona seu  
subsistema de  
políticas públicas**



### 3. Como enxergar os atores?



## 3. Como enxergar os atores?

### 5 tipos de atores fundamentais:

#### Os do velho "triângulo de ferro":

- **Dirigentes políticos (presidentes, governadores, prefeitos, ministros);**
- **Burocratas (secretários das áreas, diretores, coordenadores, técnicos);**
- **Grupos de interesse (empresários, organizações civis etc);**

#### Outros importantes:

- **Especialistas**
- **Comunicadores**

### **3. Como enxergar os atores?**

#### **Algumas perguntas básicas para identificar atores:**

- **Quem são os dirigentes que conduzem e tomam decisões naquela área?**
- **Quais os parlamentares que acompanham essa área?**
- **Quem fala a respeito dos temas dessa área e é chamado de “especialista”?**
- **Quem são os que se opõem e brigam contra decisões tomadas?**
- **Quem é referência de gestão pública nessa área?**
- **Que veículos e jornalistas cobrem essa área?**
- **Que crises já foram provocadas nessa área? Quem aparecia bem e mal na foto?**

## 4. Iniciativa, poder de agenda e agenda

**Os atores dependem de uma combinação de (três) fatores para que suas soluções se tornem uma agenda:**

**Que seus problemas sejam considerados graves (chamar a atenção)**

**Que suas políticas sejam consideradas viáveis (ter boas soluções)**

**Que a política os coloque em pauta (furar a fila do processo de decisão política)**

***É preciso que se abra uma janela de oportunidade para essa política***

***("policy window")*** (teoria da "agenda setting" de Kingdon)

## 4. Iniciativa, poder de agenda e agenda

### Poder de iniciativa

É o poder de propor. Que atores têm este poder?

### Poder de agenda

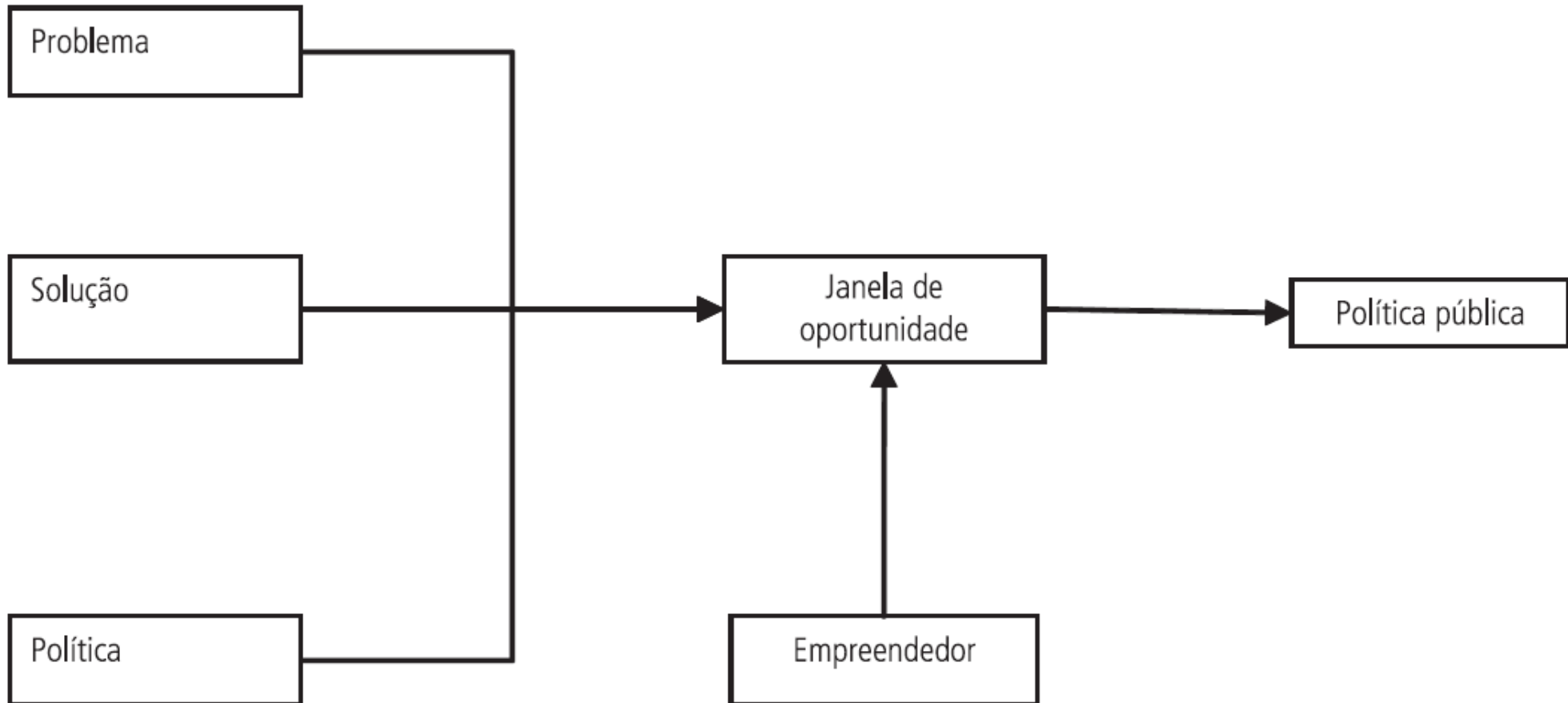
É o poder de definir o que deve ser decidido primeiro e depois.

### Agenda

É o resultado do processo de decisão política orientado por um poder de agenda ou pela ocorrência de uma janela de oportunidade

## 4. Iniciativa, poder de agenda e agenda

### O modelo de fluxos múltiplos



Fonte: Adaptado de Zahariadis (2007, p. 71).

## 4. Iniciativa, poder de agenda e agenda

### **Saiba enxergar:**

**Problemas novos que afetam sua área de atuação? Eles mobilizam alguém?**

**Soluções inovadoras implementadas por outros governos.**

**Projetos e movimentações políticas que interferem (positiva ou negativamente) em sua área de atuação.**

**Atores que aos poucos ganham projeção falando de temas relacionados à sua área de atuação.**

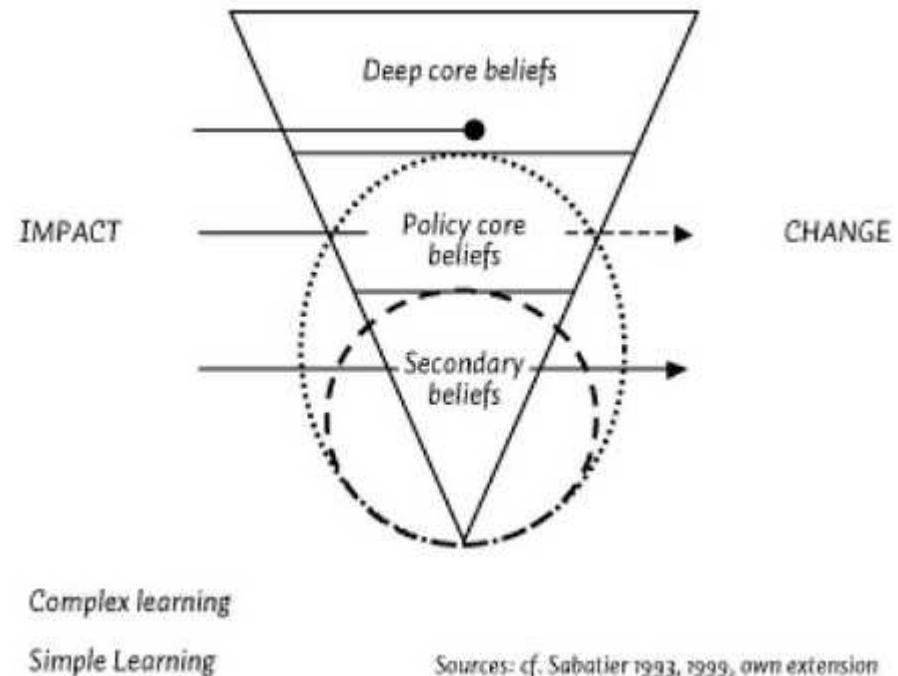
## 4. Iniciativa, poder de agenda e agenda

### Saiba enxergar:

**O tamanho do problema com o qual você pretende mexer.**

**Isso dirá o tamanho do respaldo político e da coalizão de defesa que se precisará montar.**

**Grandes problemas requerem grandes soluções e grandes brigas.**





## 5. Métodos, técnicas, rotinas de varredura

**“Policy tracing”: investigue e explique casos de problemas que passaram por processos de decisão e se tornaram políticas.**

**Quais foram os atores mais importantes?**

**Método reputacional: investigue quem “apita” naquela área perguntando a pessoas-chave quem elas reputam importantes, seja no apoio, seja na oposição.**

**Análise de rede: verifique as conexões existentes entre diferentes atores e suas linhas de atuação.**

## 5. Métodos, técnicas, rotinas de varredura

### Técnica da matriz tema/ator:

**Defina um tema e liste todos os atores que interferem, classificando-os conforme sua condição (dirigente, burocrata, grupo de interesse, especialista, comunicador).**

**Identifique a maneira de rastreá-los: diretamente? Pela imprensa e internet? Por rede de contatos?**

**Em seguida, monte uma sintaxe de pesquisa, de modo a especificar como o ator pode ser identificado e relacionado ao tema**

## 5. Métodos, técnicas, rotinas de varredura

### Rotinas:

- **Clipping de notícias;**
- **Alertas e “eventos sentinela” (gestão de riscos);**
- **Acionamento da rede ou reuniões de avaliação;**
- **Eventos (seminários, conferências etc) nos quais os atores sejam convidados a falar e se posicionar;**
- **Calendário prospectivo;**
- **Pesquisas.**

## 6. Exercitar o olhar sobre os atores

É preciso evitar algumas ilusões de ótica sobre os atores, pois:

- **Muitos não estão em posição de comando**
- **Muitos influem, mas não decidem**
- **Muitos agem nos bastidores, e não publicamente**
- **Muitos falam o que não fazem, e fazem o que não falam**
- **Estão ligados a organizações de tipo muito diferente (governos, partidos, sindicatos, associações, igrejas, empresas, “lobbies” etc)**
- **Alguns são atores sem organização**
- **Por isso precisamos “calibrar” as lentes que usamos para enxergar os atores**

## 7. Produzir análises bem informadas

### Analisar é:

- **Sumarizar;**
- **Identificar a movimentação dos atores;**
- **Rastrear os processos de mudança institucional (de maior impacto);**
- **Detectar mudanças de posição, desavenças ou confluências;**
- **Levantar cenários futuros (hipotéticos, mas possíveis).**

## 7. Produzir análises bem informadas

### Orientações para a prática avaliativa:

**Objetivo: Realizar um exercício prático de mapeamento de atores relevantes para o “Brasil sem miséria” e produzir uma análise circunstanciada da agenda política do programa.**

## 7. Produzir análises bem informadas

### Roteiro:

1. Abra a planilha LASSANCE(20110704)Mapeamento-de-temas-e-atores.xls
2. Defina critérios de varredura e atores do tema em uma lista (salve em um documento em formato “.doc” ou “pdf”);
3. Liste todos os atores relevantes em cada campo da planilha (formato “xls” ou “pdf”);
4. Defina critérios pelos quais você poderia dar pesos diferentes a cada ator e explicita-os;
5. Monte pelo menos três sintaxes de pesquisa. Rode em um motor de busca de notícias e crie um sistema de alertas;
6. Produza uma análise capaz de sumarizar, em mil caracteres, todo o conjunto de informações recebidas;
7. Envie a lista de critérios (tarefa do item 2), a planilha preenchida (item 3) e a análise da agenda política (item 6) para o e-mail indicado pela ENAP.

[antonio.lassance@ipea.gov.br](mailto:antonio.lassance@ipea.gov.br)

**Obrigado e  
boa sorte**