

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.

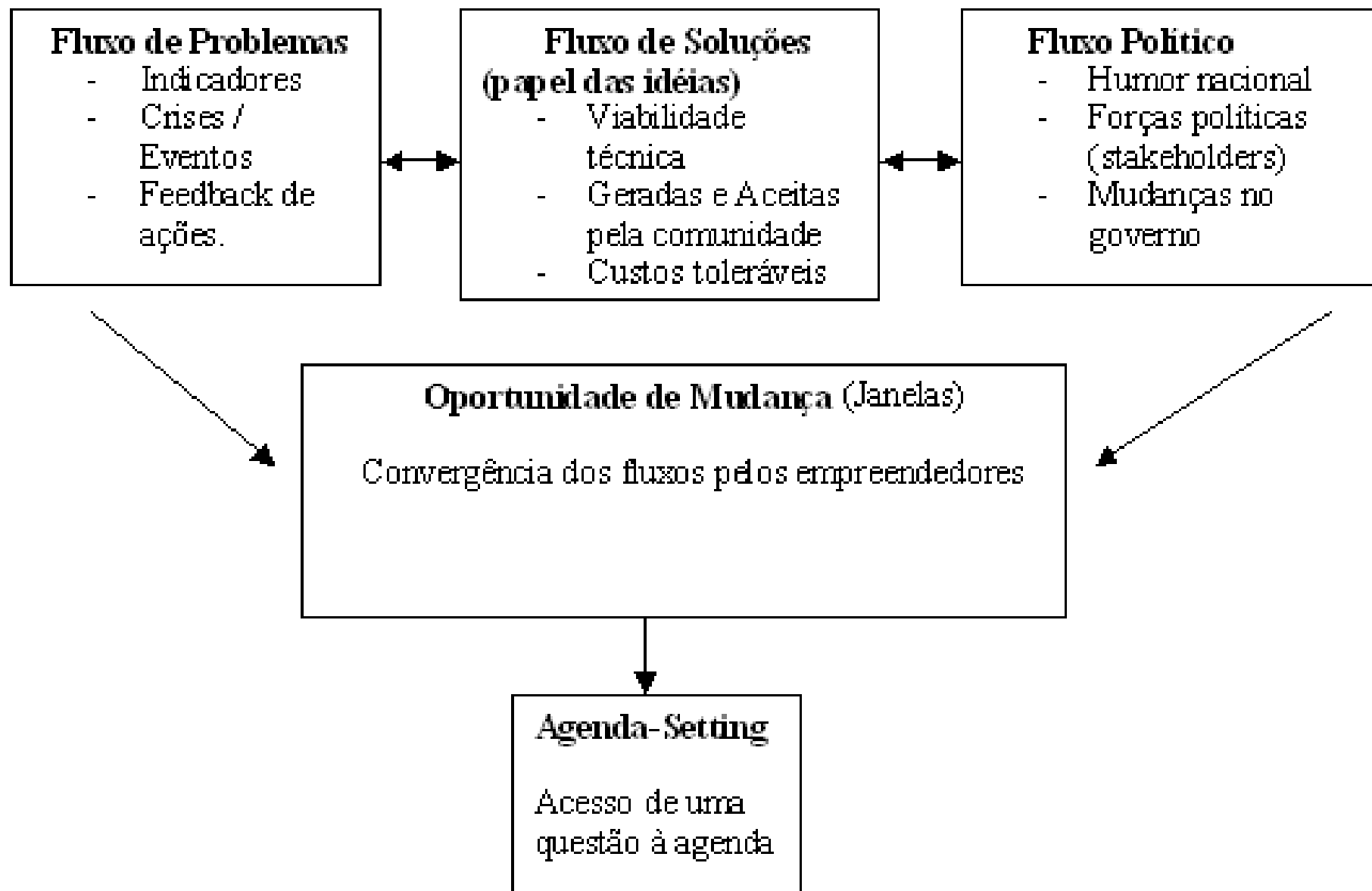
Modelo de múltiplos fluxos

- 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.

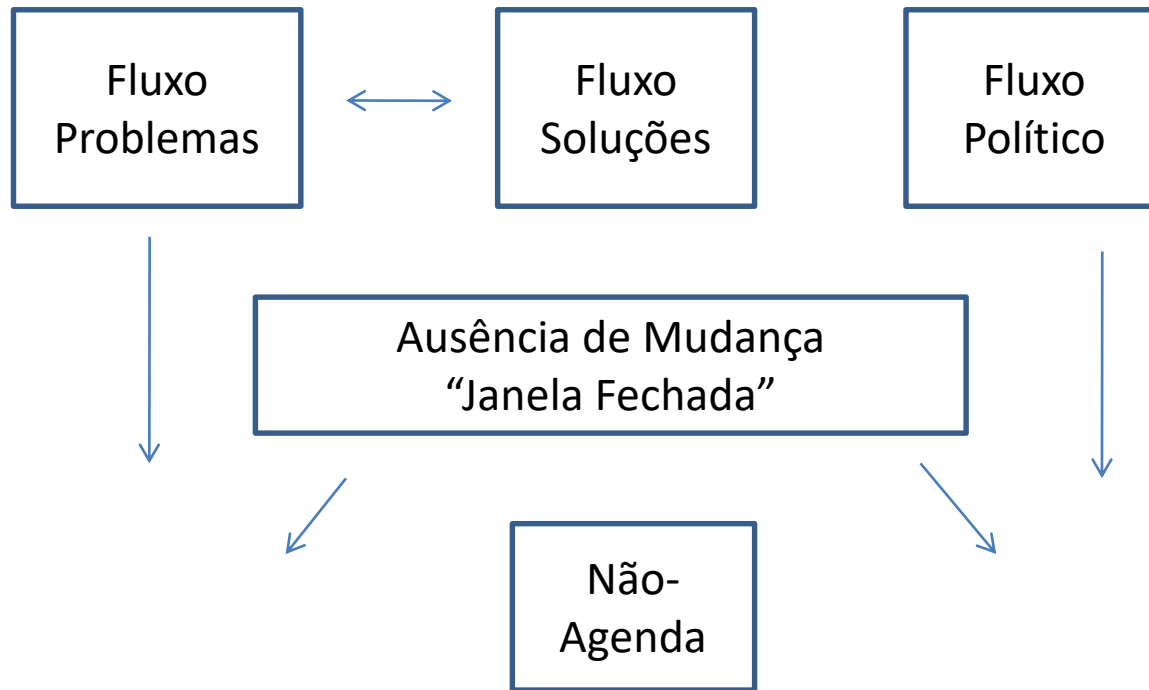
Modelo de múltiplos fluxos: relevância dos atores políticos

- 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.

	Kingdon Modelos de Múltiplos Fluxos	Baumgartner & Jones Modelo de equilíbrio pontuado
	<p>Não há vínculo causal entre problemas e soluções.</p>	<p>Não há vínculo causal entre problemas e soluções.</p>
<p>Problemas</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>

	Kingdon Modelos de Múltiplos Fluxos	Baumgartner & Jones Modelo de equilíbrio pontuado
	<p>Não são desenvolvidos necessariamente para resolver um problema.</p>	<p>Não são desenvolvidos necessariamente para resolver um problema.</p>
Soluções	<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>

	Kingdon Modelos de Múltiplos Fluxos	Baumgartner & Jones Modelo de equilíbrio pontuado
Dinâmica Político-Institucional	<p>O contexto político cria o “solo fértil” pra problemas e soluções.</p>	<p>O contexto político e institucional exerce influência sobre a definição de problemas e soluções.</p>
	<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>

	Kingdon Modelos de Múltiplos Fluxos	Baumgartner & Jones Modelo de equilíbrio pontuado
Atores	<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>
Mudança na Agenda	<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).*

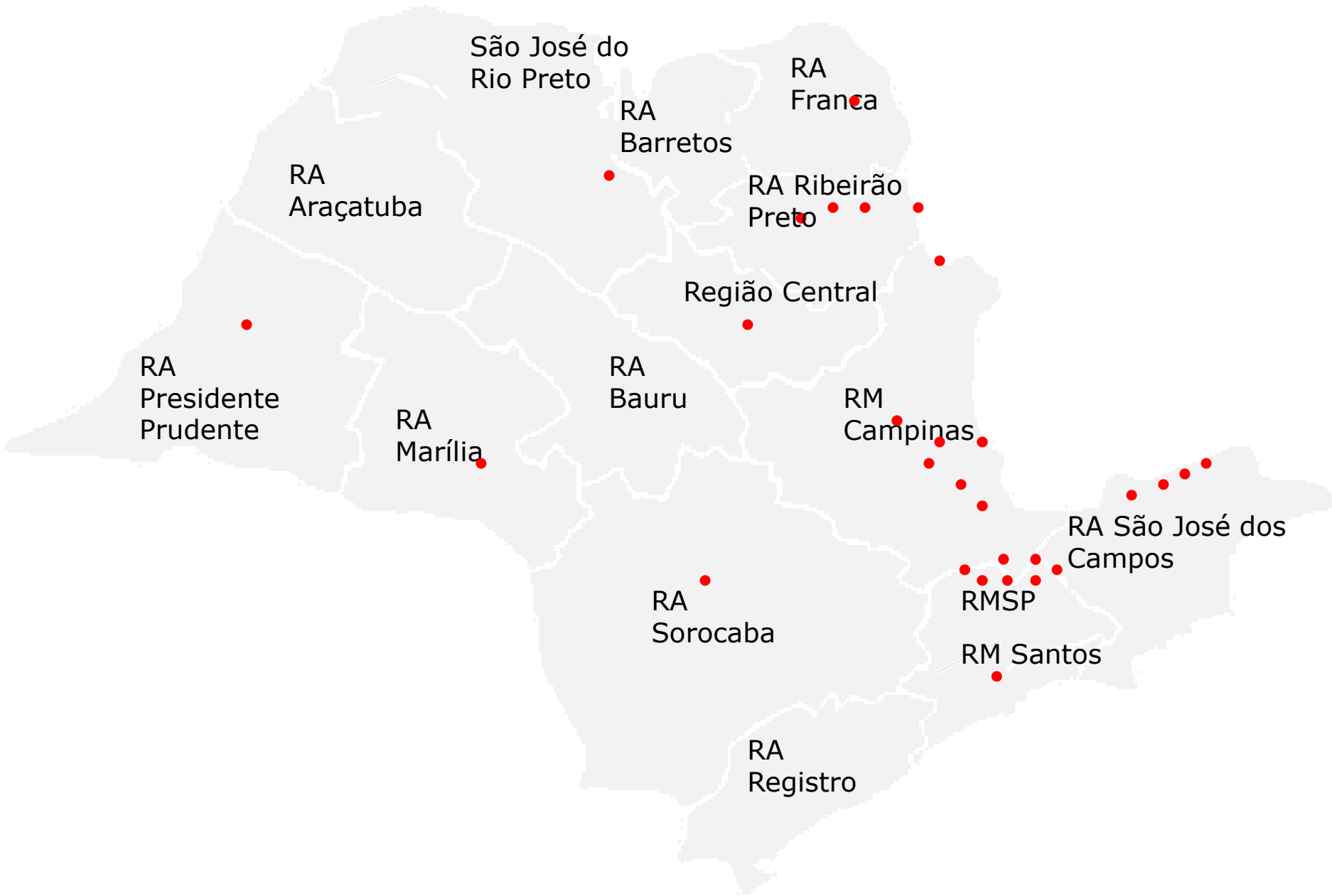
Revisão da Literatura

- **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

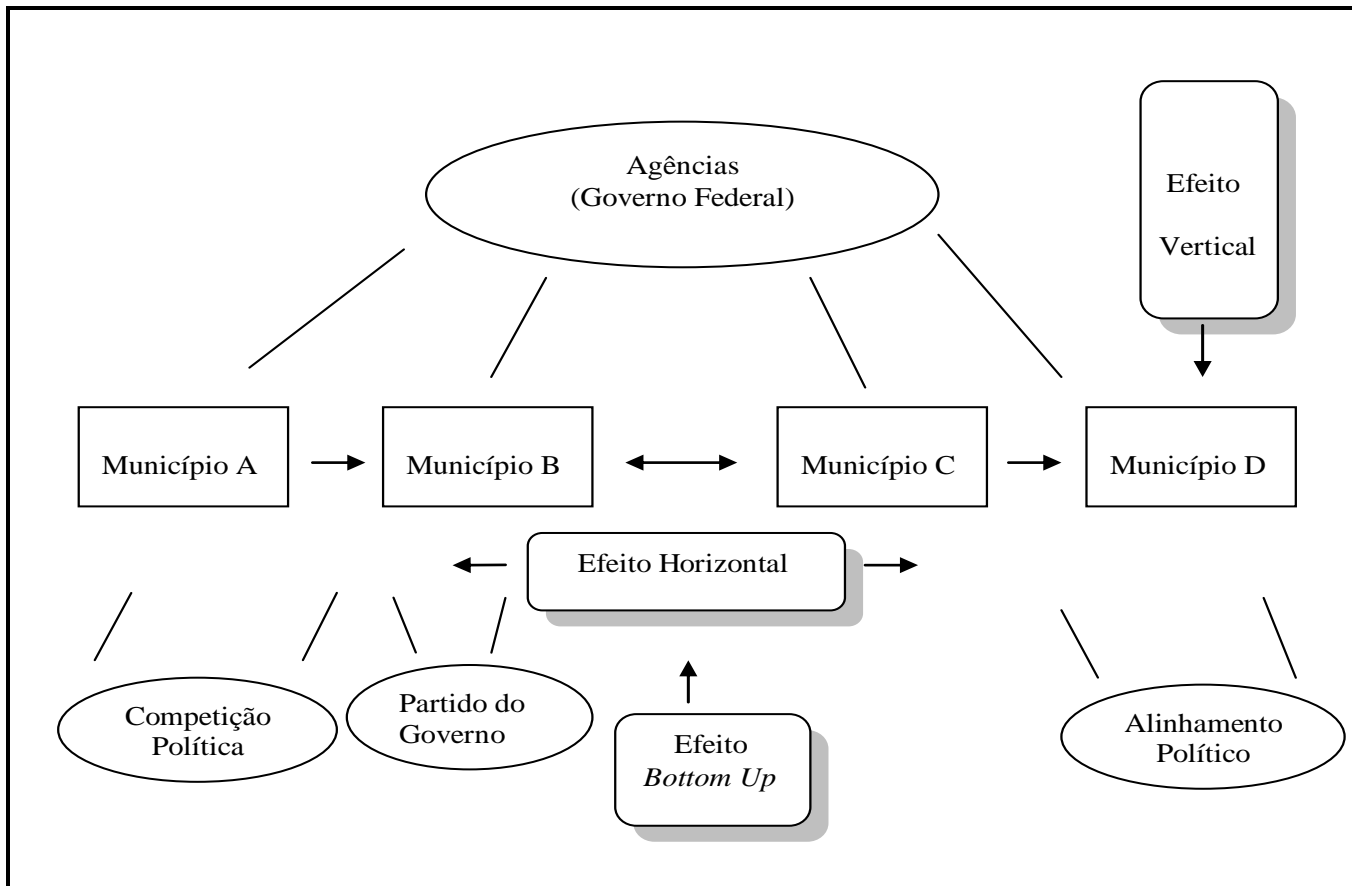
- **Literatura de descentralização de políticas sociais: evidências analíticas de tipo conservadora**
- *“Tendo em vista o fracasso das parcerias entre municípios e governo federal, assim como as evidências irrefutáveis de que a grande maioria das municipalidades não reuniam condições operacionais, técnicas 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



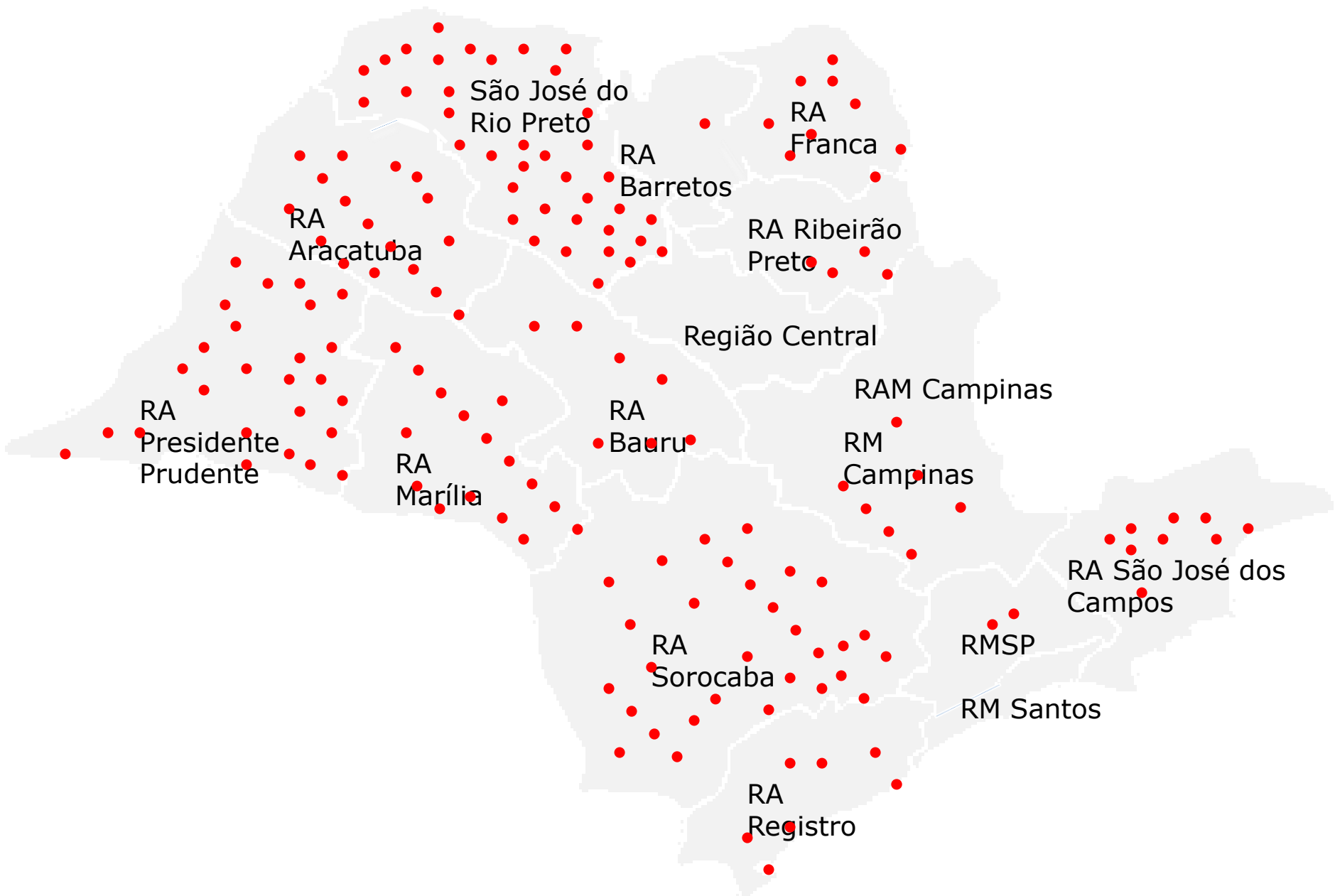
Quadro Teórico-Conceitual

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