

Formação da agenda de políticas públicas e o equilíbrio interrompido

Prof. Marcos Vinicius Pó

marcos.po@ufabc.edu.br

O que faz com que alguns temas despertem a atenção pública e outros não?

Por que algumas políticas passam por grandes mudanças de repente?

Quando chega a hora de uma idéia?

- Processo de formulação de agenda:
 - Estabelecimento de agenda
 - Especificação de alternativas
 - Escolha final entre as alternativas (Legislativo, Executivo)
- Não há uma ordem lógica: problema → alternativa → decisão
- **Agenda: lista de temas ou problemas que, em dado momento, são alvo de sérias atenção pelas autoridades governamentais e não-governamentais a elas associadas**
 - Tentativa de sistematizar um processo normalmente errático
 - Varia de acordo com o nível e área de governo: Geral x Especializada
 - Analisada em termos de processos e participantes
- A construção de alternativas é um processo diferenciado da definição de agenda e pode inclusive modificá-la (realimentação).

Fluxos concorrentes para o estabelecimento de agenda

- Três fluxos paralelos inter-relacionados, mas independentes
 - Problemas (*Problems*)
 - Eventos políticos (*Politics*)
 - Políticas públicas (*Policies*)
- O encontro desses fluxos depende dos:
 - Participantes
 - Janelas de oportunidades
 - Estágio de cada um deles, especialmente o de soluções (políticas públicas)

Fluxo de Problemas

- Origens
 - Mudanças em indicadores/status/contexto
 - Eventos de grande magnitude
 - Feedback: avaliação, relações informais
- Percepção de problemas:
 - Colocar em cheque valores importantes
 - Comparação com outras realidades/possibilidades
 - Classificação (direito x necessidade)
- Os problemas devem estar relacionados à percepção da necessidade de mudança.

Problemas desaparecem (da agenda!)

- Podem ser ignorados após tentativas mal sucedidas de solucioná-los.
- Os atores podem acostumar-se à situação.
- O problema pode ser reclassificado, percebido de outro modo ou deixar de ser percebido como um problema.
- A situação ou o contexto podem mudar e novidades podem passar por cima de temas anteriores.

Fluxo de Política (jogo político)

- Vários fatores podem afetar o contexto político e gerar oportunidades de avançar temas na agenda pública, tais como:
 - Mudanças na coalizão dominante e novo governo
 - Negociações
 - Papel da oposição
 - Mudança na posição relativa dos atores
 - “Humor nacional”

Fluxo de Políticas públicas (soluções)

- Alternativas são propostas de soluções para os problemas. Envolve duas dinâmicas: Geração e Filtro
- Geração: “Caldo primordial” de políticas
 - Desordenado, incoerente, conflitante
- Filtro
 - Viabilidade técnica e política
 - Recursos
 - Alinhamento com os valores das comunidades
 - Avaliação de oposição, limites
- Amadurecimento/amaciamento de alternativas
 - Reelaboração, junção, reavaliação, ...

Atores

- Dois tipos:
 - Visíveis: definição de agenda
 - Invisíveis: alternativas
- Comunidades de especialistas (epistêmicas)
 - Crenças
 - Valores
 - Causalidade
 - Ideias: discussão, debate, disseminação

Empreendedores políticos

- Podem ser políticos, grupos de interesse, indivíduos, lideranças, etc.
- Os empreendedores avançam propostas, aproveitam oportunidades de trazer à tona os temas de suas agendas.
- Tem o papel de conectar pacotes de problemas e soluções
 - Reelaboram propostas, fazem conexões
 - Negociação com grupos, costurar soluções

Janelas de oportunidade

- Oportunidades de junção dos fluxos
 - Problemas (*Problems*)
 - Política, jogo político (*Politics*)
 - Política pública: propostas, soluções (*Policies*)
- Conjuntura crítica (*policy window*) fornece:
 - Condições propícias para se elevar a cotação de uma determinada matéria na agenda política.
 - Oportunidade de que se entrelaçarem os três processos.
- A junção dos três fluxos aumenta a probabilidade de entrar na agenda de decisões, mas não garante que isso ocorra.

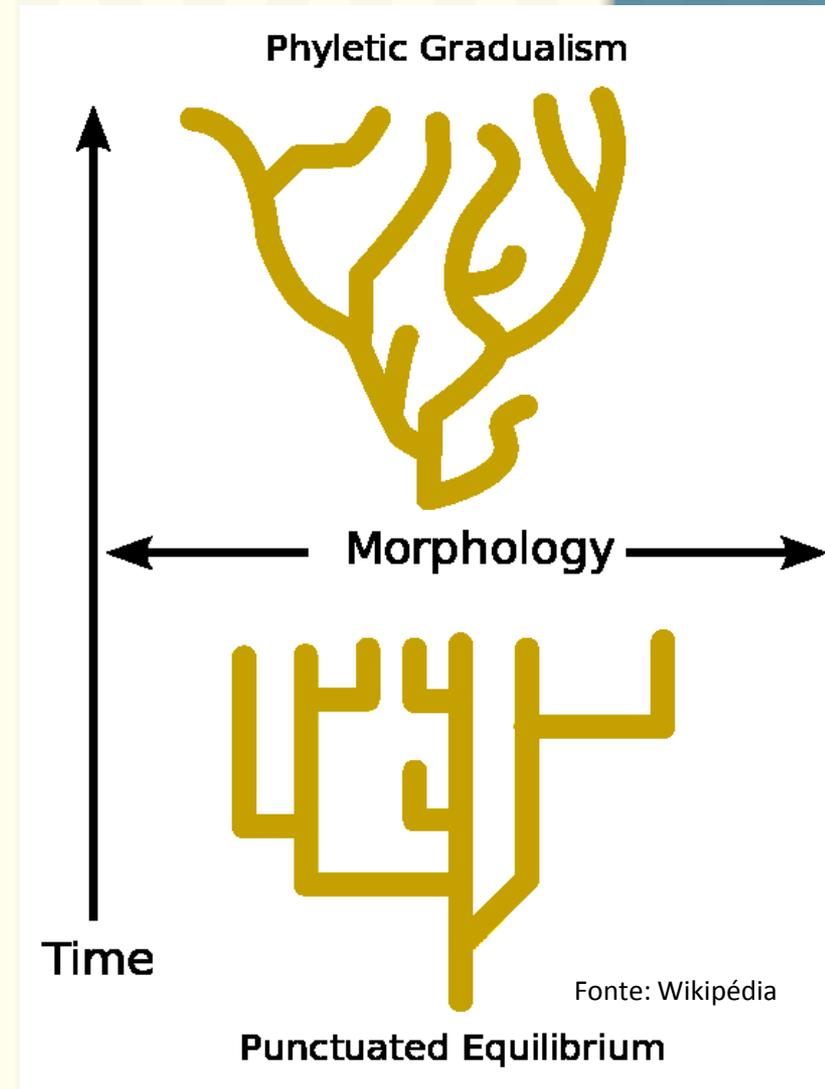
Agenda de decisões

- Questão probabilística, não há certezas.
- Possibilidade de algum item chegar à decisão aumenta quando há a conexão plena dos fluxos.
 - Aumenta também quando há sucesso em questões adjacentes.
- Oportunidades, janelas e empreendedores políticos podem fazer as soluções (políticas) propostas se concretizarem.
- É maior a chance de se chegar à uma decisão quando as alternativas já foram “amaciadas” pelo processo político e pelos atores.

Equilíbrio interrompido

(punctuated equilibrium)

- Origem: biologia e modelos computacionais
- Política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que levam a mudanças significativas.
 - A estabilidade é o mais comum nas políticas públicas, mas crises e mudanças bruscas ocorrem eventualmente



Usos da teoria

- O modelo explica porque um sistema político pode:
 - Funcionar de forma incremental, mantendo o status quo.
 - Passar por fases de mudanças mais radicais quando há períodos de instabilidade.
 - Como as decisões são processadas no sistema político e em seus subsistemas.
- Aplicação:
 - Situações onde o conflito político extrapola as fronteiras do subsistema dominado por especialistas (ganha a agenda pública).
 - Foco na mudança de imagem da política pública (como ela é entendida ou caracterizada).

Fundamentos analíticos

- Instituições políticas
 - Incentivos ao processo de tomada de decisão e ao processamento de decisão.
 - Pontos de veto.
 - Possibilidades de quebra de monopólios e de mudança de percepções.
- Racionalidade limitada
 - As instituições e pessoas têm capacidade limitada de processar informação
 - Estratégias de tomada de decisão.

Processamento de informação no processo político

- Dificuldade em processar informações de maneira “suave” e articulada, o que a sujeita o sistema a rupturas esporádicas.
 - O processo político funciona bem com acomodações marginais.
- Racionalidade limitada:
 - Capacidade limitada de análise e processamento de informações
 - Acesso parcial a informações
 - Lacunas teóricas conectando causas e efeitos
 - Incertezas
- Superação da racionalidade limitada gera incentivo ao incrementalismo
 - Busca de segurança

Sistemas institucionais e políticas públicas

- Sobreposições permitem
 - Conservadorismo
 - Inovação
- Papéis característicos
 - Macropolítica: interrupção, ruptura
 - Subsistemas: equilíbrio
- Arenas políticas: onde as decisões são tomadas
- Feedback negativo e positivo: estabilidade e ruptura (instabilidade)

Causas institucionais da ruptura

- Por que ocorrem as rupturas?
 - Sistema político conservador, travado.
 - Mudanças, mesmo pequenas, exigem grande mobilização.
 - As mobilizações abrem espaço para mudanças maiores.
- Políticas públicas podem ser reforçadas ou questionadas quando um tema entra na agenda
 - Reforço leva a maiores dificuldades para mudanças
 - Questionamentos abrem espaço para rupturas
- Quanto menos ajustável a mudanças, mais sujeito o sistema estará à rupturas

Subsistemas, estabilidade e ruptura

- Podem ser monopolísticos, competitivos, inconstantes, longevos...
 - Triângulos de ferro, redes temáticas, advocacy coalitions...
- Permitem ao sistema político-decisório processar as suas múltiplas questões de forma paralela.
 - Experiências de implementação e de avaliação.
 - Maturação do debate.
 - Construção de coalizões e mobilizações.
- O processamento paralelo é fragmentado e tópico, inviabilizando mudanças maiores.

Preferências e atenção

- Para ocorrerem rupturas em políticas é necessário que haja uma mudança de percepção da imagem pública
- Isso pode ser causado por dois principais motivos:
 - Mudança de preferências – mais rara
 - Mudança de atenção – mais freqüente
 - Pode ser causado também por irracionalidades (decisões contrárias às suas preferências)
- Ao adentrar a agenda pública a tomada de decisões é serial e demanda atenção focada.
 - A atenção pode mudar ao longo do tempo e do debate.

Imagens da política pública (*policy image*)

- Mistura de informação empírica e apelos emotivos, podendo:
 - Caracterizar situações como problemas.
 - Ligar problemas a possíveis soluções.
 - Ressaltar ou ocultar aspectos do tema em questão.
 - Alterar a percepção pública e dos tomadores de decisão.
- As imagens possibilitam aos atores:
 - Colocar o tema na agenda pública e criar instabilidade.
 - Quebrar o monopólio político e podem levar a questão à agenda pública.
- Há sempre disputa para consolidar entendimento das imagens
- Papel de destaque para a mídia.

ATIVIDADES

Exemplo: Crise

- Na agenda de janeiro a abril de 2015, com boletins diários sobre o nível dos reservatórios, índices pluviométricos...
- Por que saiu da agenda? Situação melhorou? Mudou contexto? O que aconteceu?

Crise hídrica: São Paulo está preparada para enfrentar a estiagem?

Mônica Vasconcelos
Da BBC Brasil em Londres

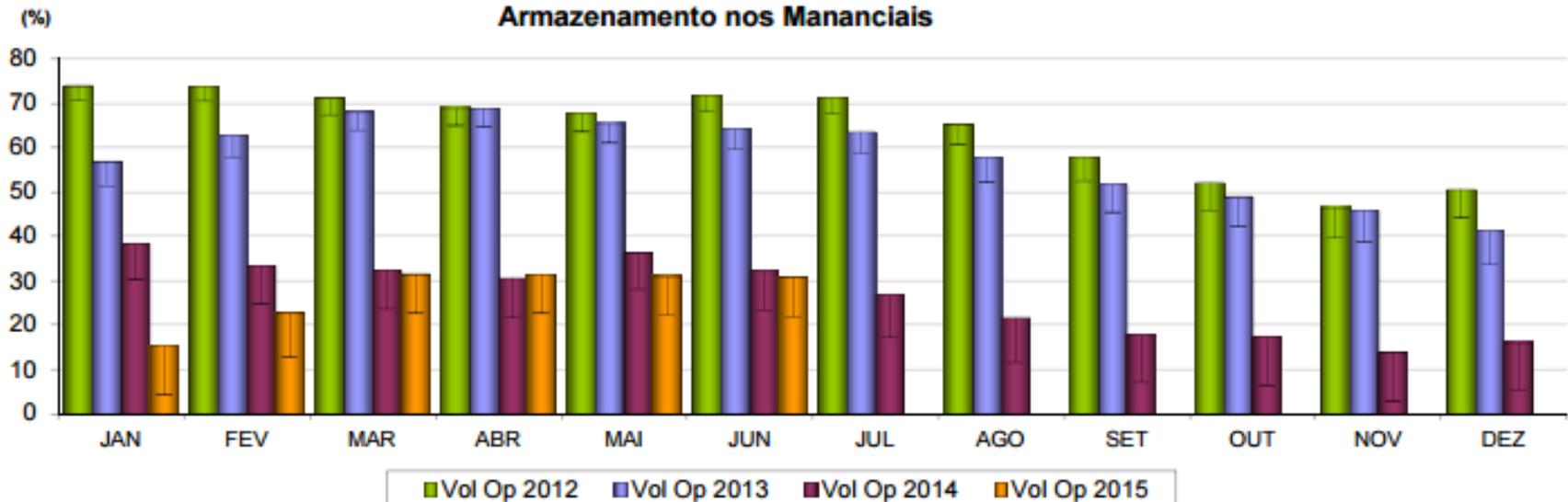
5 maio 2015

Compartilhar



Águas da Billings, em São Paulo; secretaria estadual promete mais fiscalização de captações irregulares de água na cidade

Armazenamento nos Mananciais



Redução da maioria penal faria aumentar em 33% o déficit prisional no RS

Levantamento feito por [ZH](#) mostra que, caso seja aprovada redução da idade 16 anos, sistema carcerário gaúcho levaria a acréscimo de 1,4 mil detentos no Estado

Por: Carlos Ismael Moreira

A **proposta de redução da maioria penal** no país tem acirrado o duelo de argumentos e as teorias quanto a prejuízos ou benefícios que a medida traria para conter a criminalidade juvenil. A discussão, contudo, apresenta dilemas práticos ainda mais desafiadores a parlamentares, órgãos governamentais, especialistas e entidades envolvidos com o tema.

[Aloysio Nunes Ferreira Filho](#): "O objetivo não é propriamente reduzir a violência, é fazer Justiça"

[Pepe Vargas](#): "Esse jovem precisa de proteção do Estado, e não simplesmente uma prisão"

Levantamento de Zero Hora com dados da Superintendência dos Serviços Penitenciários ([Susepe](#)) e da Fundação de Atendimento Socioeducativo (Fase) do Estado mostra que a redução de 18 para 16 anos como idade mínima para responsabilização de crimes faria aumentar em 33% o déficit no sistema prisional do RS.

Em 2014, a [Susepe](#) encerrou o ano enfrentando superlotação de 4.371 presos acima da capacidade de vagas. Registros da Fase indicam que, nos últimos cinco anos, uma média de 1.439 adolescentes de 16 e 17 anos ingressaram na fundação. Com a redução da maioria penal, esse contingente deixaria de ser encaminhado para unidades de cumprimento de medidas socioeducativas, e passaria a integrar a já debilitada estrutura penal comum.

A diretora da [Susepe](#), [Marli Ane Stock](#), não aceitou conceder entrevista e limitou-se a informar, por meio de sua assessoria de imprensa, que "ainda não há estudo do impacto pensando em absorver tal contingente".

Por que especialistas em direito consideram a diminuição da maioria penal uma péssima ideia

"Cadeia não conserta ninguém", diz ministro do STF sobre maioria penal

O debate esquentou na semana passada, depois que o **presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha**, afirmou que pretende levar para votação em plenário a proposta de emenda à constituição ([PEC](#)) sobre o tema até fim de junho. Uma comissão especial instalada em abril para analisar o projeto deve concluir os trabalhos até o dia 15.

Contrária à redução, a presidente [Dilma Rousseff](#) determinou a criação de um grupo interministerial para discutir medidas de combate à impunidade — a presidente defende o agravamento da pena do adulto que utiliza jovens para cometer crimes.

Reincidência na fase é de 32,8%

Para o presidente da Fase, [Robson Luis Zinn](#), mandar à cadeia adolescentes a partir dos 16 anos reduziria as chances de reabilitação e poderia transformá-los em "soldados do crime".

— Quando se compara o que a Fase e a [Susepe](#) fazem, estão separando o joio do trigo. Com todo respeito ao esforço dos servidores do órgão. Temos reincidência de 32,8%, enquanto a [Susepe](#) tem margem superior a 70% — afirma [Zinn](#).

O presidente reforça que todas as unidades da Fase oferecem ensino fundamental e médio, e 40% dos adolescentes realizam algum curso profissionalizante.

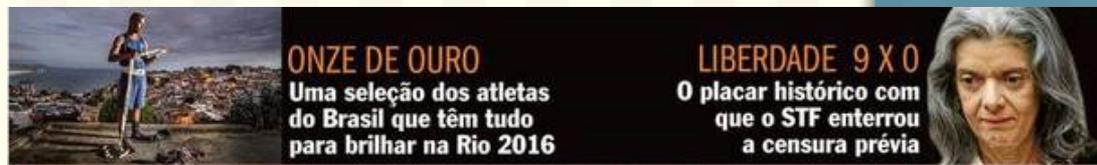
[Luiz Fernando Oderich](#), empresário e presidente da ONG Brasil Sem Grades, concorda que a falta de espaço nas prisões seria um problema no início, mas diz que cada setor teria de fazer sua parte para adequar o sistema em médio prazo. [Oderich](#), que criou a ONG em 2002 após ter o filho de 26 anos assassinado durante um assalto em Porto Alegre, diz que os críticos da redução da maioria penal só enxergam a realidade dos jovens que cometem crimes.

— O Estado punir e fazer justiça para a vítima é um aspecto da pena. Em segundo lugar, estaria retirando uma pessoa que é uma ameaça à sociedade. O terceiro aspecto é a ressocialização. Agora, vendo a Fase e o sistema prisional, não existe tanta diferença assim em ser escola do crime — opina.

Imagem da política pública e do problema

- Observem:
 - Construção de imagem da política pública
 - Reclassificação e conexão entre o problema e uma solução

A redução da maioridade penal, no entanto, não deve ter como objetivo diminuir a criminalidade, mas combater a impunidade de jovens que cometem crimes graves.



veja

www.veja.com

Editora ABRIL
edição 2430 - ano 48 - nº 24
17 de junho de 2015

ESPECIAL MAIORIDADE PENAL



G.V.S., 17 ANOS



I.V.I., 15 ANOS



J.S.R., 16 ANOS



B.F.O., 15 ANOS

**Eles estupraram, torturaram,
desfiguraram e mataram**

VÃO FICAR IMPUNES?

Referências bibliográficas

- KINGDON, John W. (1995). Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers.
- in SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma idéia (pp. 219-224); Juntando as coisas (pp. 225-246)
- CAPELLA, Ana Cláudia N. (2006). Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. BIB, São Paulo, nº 61, 1º semestre de 2006, pp. 25-52

Obrigado

Marcos Vinicius Pó
marcos.po@ufabc.edu.br