

***Agenda-setting e conflitos de
interesse na elaboração de programas
inovadores: o caso do Plano BR-163
Sustentável***

CPDA/UFRRJ – Novembro de 2011
Fernanda Ferreira (IPPUR/UFRRJ)

1. Objetivo geral

- Compreender os fatores que impulsionaram a elaboração do Plano BR-163 Sustentável, assim como os elementos que dificultaram a sua implementação.

2. Pergunta orientadora

- **Quais fatores explicam as oportunidades e limitantes da implementação do Plano BR-163 Sustentável?**

3. Hipóteses

- **O Plano BR-163 Sustentável é resultante de múltiplas articulações de grupos com acesso desigual aos processos decisórios, que buscavam influenciar as políticas públicas naquela região;**
- **Os conflitos de interesse observados durante as etapas de concepção e elaboração do Plano BR-163 Sustentável ocasionaram a sua implementação parcial, contraditória ou mesmo a não-execução de ações previstas (“força simbólica”).**

4. Referencial teórico

4.1 O modelo de Kingdon: esquema geral

Baseia-se na idéia de caráter processual de formulação da política pública, que visa explicitar a interação entre intenções e ações e desvendar a relação entre o ambiente social, político, econômico e o governo, de modo a compreender as decisões tomadas e as suas inúmeras contradições.

Para Kingdon, o momento crítico para a incorporação de um tema a agenda de políticas pública não é a sua origem, mas o somatório entre o ambiente de governo, a receptividade a idéia e a combinação de atores envolvidos na decisão, elaboração e implementação da política pública.

4.2 Fluxo de problemas

Problemas: são construções sociais e, portanto envolvem a interpretação de fatos que podem capturar (ou não) a atenção dos formuladores de políticas públicas, alcançando assim a agenda governamental.

- Indicadores;
- Crises;
- *Feedback* de ações governamentais.

4.3 Fluxo de soluções

Soluções: são geradas e difundidas pelas comunidades de políticas. No processo de difusão de idéias, algumas delas se afirmam, outras se confrontam e se combinam dando origem a novas propostas, e algumas são descartadas.

- **Viabilidade técnica;**
- **Custos toleráveis;**
- **Aceitação pela comunidade e receptividade dos formuladores de políticas públicas.**

4.4 Fluxo da Política

Possui uma dinâmica própria independente dos problemas e das soluções. Sendo influenciado por elementos como:

- **Humor nacional (favorece ou cria condições e incentivos para a promoção de algumas questões);**
- **Ação organizada de grupos de pressão (sinaliza consenso ou conflito dentro de um arena política);**
- **Mudanças no governo (transições de governo, mudanças de chefias e pessoas estratégicas nos órgãos, mudanças nos próprios órgãos e mudanças no congresso) que podem facilitar ou bloquear a introdução de um tema na agenda de políticas públicas.**

4.5 Oportunidades de mudança

Janelas de Oportunidades: em algumas circunstancias os fluxos dos problemas, das soluções e da política se articulam proporcionando uma mudança na agenda. Ou seja, um problema é reconhecido, uma solução é possível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança.

4.6 Empreendedores políticos

São indivíduos dispostos a investir tempo, reputação e dinheiro para promover uma idéia em troca de ganhos futuros (matérias ou simbólicos). E que podem exercer influência sobre:

- Definição dos problemas (chefe do executivo, alta burocracia, assessores nomeados e os parlamentares);**
- Geração de soluções (servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores).**

5. Conflitos

Enquanto expressão do exercício do poder e tomada de decisão. *“A tem poder sobre B, na medida em que ele pode levar B a fazer algo que, de outra forma, não faria”*. E conclui: *“Atores cujas preferências prevalecem em conflitos sobre questões políticas-chave são os que exercem o poder em um sistema político”* (DAHL).

Existe consenso de que os conflitos sobre assuntos-chave fornecem evidências sobre a natureza da distribuição de poder, mas é preciso analisar também a não-tomada de decisão que, em alguns casos, assume a forma de decisão.

Bachrach e Baratz formularam um “complemento” à definição de Dahl sobre o poder afirmando que *“o poder também é exercido quando um ator A utiliza suas forças para criar ou reforçar valores sociais e políticos e práticas institucionais que venham a restringir o debate a questões que não produzam politicamente danos à A”*.

5.1 Tipos de conflitos

- **Aberto (ou explícito):** os atores envolvidos percebem, racionalmente, a existência de conflitos sobre decisões chave;
- **Latente (ou não aberto),** em que os grupos jogam para suprimir os conflitos e impedir sua chegada ao processo de elaboração da política (à agenda de política).

6. Procedimentos metodológicos da pesquisa

- a) pesquisa bibliográfica;**
- b) pesquisa documental;**
- c) entrevistas (em Santarém, Belém e Brasília);**
- c) observação direta.**

7. Conflitos no âmbito do Plano

a) papel da rodovia (aberto)

- **estratégica de racionalização e barateamento do transporte de cargas X eixo indutor de desenvolvimento regional;**

b) concepção do Plano (aberto)

- **perspectiva de regulação pelo mercado e sociedade X planejamento como forma de priorização de ações e resolução de conflitos;**
- **prevenção e mitigação X plano de desenvolvimento abrangente;**

c) elaboração do conteúdo (latente)

- **área de abrangência do plano;**
- **mediação dos conflitos setoriais - inconciliáveis.**

d) Modelo de governança/gestão (latente)

- **Decisão de governo X dinâmica regional de concertação da política pública.**

Conclusões

▪ A utilização da abordagem do ciclo de políticas públicas na realização do estudo permitiu visualizar:

a) o caráter processual de construção do Plano;

▪ O enfoque de análise nas etapas pré-decisórias e o uso da abordagem dos múltiplos fluxos no processo de formulação das políticas possibilitou a identificação:

a) formas de definição dos problemas (narrativas simbólicas e numéricas utilizadas);

b) processo de formulação das alternativas (resgate de demandas históricas);

c) conflitos abertos e latentes (decisões de fazer, decisões de não fazer e não-decisões);

Conclusões

d) mudanças nos contextos políticos (ingresso e saída dos temas na agenda governamental);

- **Abordagem adequada para o estudo.**

Obrigada!