



UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANDRÉ CAMILO COELHO DA SILVA E SOUZA

A FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA
EDUCAÇÃO INFANTIL: um estudo de caso acerca do Programa
Nova Semente de Petrolina-PE

JUAZEIRO
2023

ANDRÉ CAMILO COELHO DA SILVA E SOUZA

**A FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA
EDUCAÇÃO INFANTIL: um estudo de caso acerca do Programa
Nova Semente de Petrolina-PE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf) como requisito para obtenção do título de mestre em Administração Pública.

Linha de atuação: Políticas públicas.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Henrique Pereira dos Santos

**JUAZEIRO
2023**

Souza, André Camilo Coelho da Silva e
SXXX A FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA
c EDUCAÇÃO INFANTIL: um estudo de caso acerca do Programa Nova
Semente de Petrolina-PE / André Camilo Coelho da Silva e Souza. –
Petrolina - PE, 2023.
xv, XXX f. : il. ; XX cm.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública -
Profiap) Universidade Federal do Vale do São Francisco, Campus
Juazeiro-BA, 2023.

Orientador: Prof^a. Dr. Marcelo Henrique Pereira dos Santos

Inclui referências. Gestão pública. Políticas públicas. Educação
infantil. Formação de agenda. Programa Nova Semente. Teoria dos
múltiplos fluxos.

1. Gestão pública. 2. Políticas públicas 3. Educação infantil 4.
Formação de Agenda 5. Programa Nova Semente 6. Teoria dos
Múltiplos Fluxos – Juazeiro (BA). I. Título. II.. III. Universidade Federal
do Vale do São Francisco.

XXX.XX

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Integrado de Biblioteca SIBI/UNIVASF
Bibliotecário: Nome e CRB.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

FOLHA DE APROVAÇÃO

ANDRÉ CAMILO COELHO DA SILVA E SOUZA

**A FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA
EDUCAÇÃO INFANTIL: um estudo de caso acerca do Programa
Nova Semente de Petrolina-PE.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração Pública, pela Universidade Federal do Vale do São Francisco.

Aprovada em: 13 de junho de 2023.

Banca examinadora

Documento assinado digitalmente



MARCELO HENRIQUE PEREIRA DOS SANTOS
Data: 14/07/2023 10:43:43-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Marcelo Henrique Pereira dos Santos – Orientador
Universidade Federal do Vale do São Francisco – UFVSF



Documento assinado digitalmente

WANDERLEI SOUZA CARVALHO
Data: 11/07/2023 12:05:39-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Vanderlei Souza Carvalho
Universidade Federal do Vale do São Francisco – UFVSF



Documento assinado digitalmente

JOSE RAIMUNDO CORDEIRO NETO
Data: 13/07/2023 21:53:33-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. José Raimundo Cordeiro Neto
Universidade Federal do Vale do São Francisco – Univasf



Documento assinado digitalmente

RODRIGO BOMBONATI DE SOUZA MORAES
Data: 14/07/2023 12:05:05-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Rodrigo Bombonati de Souza Moraes
Universidade Federal de Goiás - UFG

AGRADECIMENTOS

Agradeço, de início, ao princípio formador, fundamento e base de qualquer coisa.

À minha companheira, Ana Karolina Pereira Gomes, que me brindou com a estabilidade necessária para acreditar e avançar neste projeto (e noutros), intra e além-mares.

Agradeço a gentileza no fornecimento das (valiosíssimas) informações e contatos do Sr. Júlio Emílio Lóssio de Macedo, ex-prefeito de Petrolina.

Às senhoras Celina Ferro, Mônica Couto e ao Sr. Josaías Santana, pela atenção e disponibilidade de informações, minha reverência pela contribuição como partícipes da construção e condução de tão relevante programa.

Ao Professor Marcelo Henrique Pereira dos Santos, pelo interesse, simplicidade e sutileza na condução da orientação e nas críticas, sempre valiosas, deste produto.

“Aquilo que foi e que será, e até mesmo aquilo que é, não somos capazes de saber, mas quanto àquilo que devemos fazer, não apenas somos capazes de saber, como também o sabemos sempre, e somente isso nos é necessário.”

Tolstói

SOUZA, André Camilo Coelho da Silva e. A formação da agenda de políticas públicas na educação infantil: um estudo de caso acerca do programa nova semente de Petrolina-PE. Dissertação de Mestrado realizado pelo Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (Profiap/Univasf). Juazeiro (BA), 2023.

RESUMO

As políticas públicas constituem uma decisiva parcela da ação estatal. É o estado em ação (MARQUES, 2013). É como o Estado organiza suas ideias e problemas, define suas prioridades e arranja condições, por meio de programas e ações. Compreender seu processo e ciclo é, de antemão, um exercício de soberania, além de lançar luz sobre a necessária profissionalização e racionalidade da utilização dos recursos, almejando a efetividade do serviço público. Dentre tais ações, destaca-se a oferta da educação, consagrada como um direito fundamental e dever estatal por força constitucional. Nesse cenário, observa-se a relevância da questão da educação infantil, porquanto ela influencia todo o percurso educacional da pessoa. No Brasil, a educação infantil não se apresenta como algo novo, sendo abordada desde meados da década de 80, inclusive no âmbito federal. Entretanto, a própria organização federada do Estado Brasileiro, a descentralização de responsabilidades e as dificuldades de coordenação entre os entes federados e diversos outros atores impõem restrições severas à oferta de serviço público, alcançando também a educação. No âmbito da cidade de Petrolina-PE, a questão da educação infantil alçou à agenda governamental em face de eventos sensíveis e indicadores alarmantes acerca da mortalidade infantil, observadas em 2008. O ex-chefe do Poder Executivo Municipal, assumindo nova administração em 2009, definiu a educação infantil como prioridade do seu governo e para instrumentalizar a política, ele criou o Programa Nova Semente, formalizando-o legalmente por meio da Lei nº 2.788/2016. Tal programa consistiu num modelo “inovador” e híbrido de oferta de educação infantil, ancorada na parceria – poder público, famílias e entidades privadas –, para financiamento e responsabilidades funcionais. Buscando compreender como foram as ações dos principais atores, elementos e processos existentes no processo de formação da agenda da política, quais circunstâncias elevaram a questão da educação infantil, os mecanismos, estratégias e analisar a participação dos atores políticos do caso Nova Semente, realizou-se pesquisa exploratória, coletando dados em documentos e em entrevistas semiestruturadas, examinando-os, sob a Análise de Conteúdo (Bardin, 1977), baseada na Teoria dos Múltiplos Fluxos, apresentada por Kingdon (2014). Percebeu-se que o Programa Nova Semente recebeu grande influência do chefe do Poder Executivo, proeminente ator ao propor uma temática na agenda. Atores importantes como a imprensa, os membros do Poder Legislativo e servidores (em geral) participaram de maneira incipiente na formação do processo. Por outro lado, os grupos de interesses e a participação popular, além do apoio de especialistas foram fundamentais para a construção do modelo. Do ponto de vista dos fluxos, da janela de políticas, do acoplamento e a participação de empreendedores de políticas, o caso da educação infantil em Petrolina-PE, se mostrou relativamente próximo da teoria, não obstante existam características na Teoria dos Múltiplos Fluxos que não foram congruentes com o caso estudado.

Palavras-chave: Gestão pública. Políticas públicas. Educação infantil. Formação de agenda. Programa Nova Semente. Teoria dos múltiplos fluxos.

SOUZA, André Camilo Coelho da Silva e. The formation of the public policy agenda in early childhood education: a case study about the Nova Semente program in Petrolina-PE. Master's dissertation carried out by the Graduate Program in Public Administration (Profiap/Univasf). Juazeiro (BA), 2023.

ABSTRACT

Public policies constitute a decisive part of state action. It is the state in action (MARQUES, 2013). It is how the State organizes its ideas and problems, defines its priorities and arranges conditions, through programs and actions. Understanding its process and cycle is, beforehand, an exercise of sovereignty, in addition to shedding lucidity on the necessary professionalization and rational use of resources, aiming at the effectiveness of the public service. Among such actions, the offer of education stands out, enshrined as a fundamental right and a state duty by constitutional force. In this scenario, the relevance of the issue of early childhood education is observed, as it influences the entire educational path of the person. In Brazil, early childhood education is not something new, being addressed since the mid-1980s, including at the federal level. However, the federated organization of the Brazilian State itself, the decentralization of responsibilities and the coordination difficulties between the federated entities and several other actors impose severe restrictions on the provision of public services, also affecting education. Within the scope of the city of Petrolina-PE, the issue of early childhood education rose to the government agenda in the face of sensitive events and alarming indicators about infant mortality, observed in 2008. The former head of the Municipal Executive Branch, assuming a new administration in 2009, defined early childhood education as a priority of his government and to implement the policy, he created the *Nova Semente* Program, formalizing it legally through Law nº 2.788/2016. This program consisted of an “innovative” and hybrid model of providing early childhood education, anchored in partnership – public authorities, families and private entities – for funding and functional responsibilities. Seeking to understand the actions of the main actors, existing elements and processes in the formation process of the political agenda, what circumstances raised the issue of early childhood education, the mechanisms, strategies and to analyze the participation of political actors in the *Nova Semente* case, exploratory research was carried out, collecting data in documents and semi-structured interviews, examining them under Content Analysis (Bardin, 1977), based on the Theory of Multiple Flows, presented by Kingdon (2014). It was noticed that the *Nova Semente* Program received great influence from the head of the Executive Branch, a prominent actor when proposing a theme on the agenda. Important actors such as the press, members of the Legislative Power and civil servants (in general) participated in an incipient way in the formation of the process. On the other hand, interest groups and popular participation, in addition to the support of specialists, were fundamental for the construction of the model. From the point of view of the flows, the policy window, the engagement and participation of policy entrepreneurs, the case of early childhood education in Petrolina-PE, proved to be relatively close to the theory, despite the fact that there are characteristics in the Theory of Multiple Flows that do not were congruent with the case studied.

Keywords: Public management. Public policy. Child education. Diary formation. New Seed Program. Theory of multiple streams.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – O processo de política públicas americano	169
Figura 2 – O ciclo de política pública	169
Figura 3 – O ciclo de política pública na União Européia	170
Figura 4 – Repercussão regional de apresentação do PNS nos Estados Unidos da América	171
Figura 5 – Repercussão nacional acerca do funcionamento do PNS	171
Figura 6 – Repercussão regional acerca do funcionamento do PNS	172
Figura 7 – Modelo de Kingdon (2014) para junção dos múltiplos fluxos	80
Figura 8 – Modelo de percurso metodológico adotado	88
Figura 9 – Etapas do desenvolvimento da pesquisa	90
Figura 10 – Ordem de aparição dos atores institucionais nas transcrições das entrevistas	100
Figura 11 – Emenda (recusada) modificativa ao projeto de Lei nº 007/2015 – Poder Executivo	172
Figura 12 – Emenda (recusada) modificativa ao projeto de Lei nº 007/2015 – Poder Executivo	173
Figura 13 – Parecer da Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Juventude (CECEJ) acerca do Projeto de Lei nº 007/2015 – Poder Executivo	174
Figura 14 – Parecer da Comissão de Finanças e Orçamento (CFO) acerca do Projeto de Lei nº 007/2015 – Poder Executivo	175
Figura 15 – Parecer da Comissão de Justiça e Redação (CJR) acerca do Projeto de Lei nº 007/2015 – Poder Executivo	176
Figura 16 – Teia da contribuição dos atores governamentais ou não para a definição da agenda na política de educação infantil em Petrolina-PE	132
Figura 17 – Repercussão acerca do Programa Nova Semente na cidade de Petrolina-PE	133
Figura 18 – Registro da candidatura de Lóssio às eleições do PEM de 2008 no TSE	135
Figura 19 – Registro da candidatura de Lóssio às eleições do PEM de 2012 no TSE	136
Figura 20 – Registro retornados de notícias do PNS na imprensa em 2012	146
Figura 21 – Registro retornados de notícias do PNS na imprensa em 2016	147
Figura 22 – Modelo de Kingdon (2014) para junção dos múltiplos fluxos aplicado ao caso do PNS.	155
Gráfico 1 – Comparativo da taxa de mortalidade infantil – 2008 e 2014	31
Gráfico 2 – <i>Treemap</i> de presença das citações/códigos dos atores institucionais nas transcrições das entrevistas	96
Gráfico 3 – Barras de frequência das citações/códigos dos atores institucionais nas transcrições das entrevistas	97
Gráfico 4 – <i>Donut</i> de frequência das citações/códigos dos atores institucionais nas transcrições das entrevistas	98
Gráfico 5 – Barras de percepção de direção (valor qualitativo) das citações/códigos dos atores institucionais nas transcrições das entrevistas	99

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Orçamento estimado por unidade do PNS	26
Quadro 2 - Cronograma inicial do PNS	27
Quadro 3 - Classificação da pesquisa	30
Quadro 4 - Variação do número de novas matrículas – 2008 e 2014	32
Quadro 5 - Articulação entre os objetivos e as técnicas de coleta de dados da pesquisa	83
Quadro 6 - Categorias, subcategorias e códigos adotados	93

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEB	Autarquia Educacional de Belo Jardim
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CEB	Câmara de Educação Básica
CECEJ	Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Juventude
CEPI	Coordenadoria de Educação da Primeira Infância
CF	Constituição Federal
CFO	Comissão de Finanças e Orçamento
CJE	Comissão de Justiça e Redação
CNE	Conselho Nacional de Educação
DataSUS	Departamento de informática do Sistema Único de Saúde do Brasil
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
LAI	Lei de Acesso à Informação
ONU	Organização das Nações Unidas
PEM	Poder Executivo Municipal
Petrape	Pequenos Trabalhadores de Petrolina
PLM	Poder Legislativo Municipal
PMP	Prefeitura Municipal de Petrolina
PNPI	Plano Nacional pela Primeira Infância
PNS	Programa Nova Semente
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RN	Recém-nascido
SECSAU	Secretaria de Saúde
SEDUC	Secretaria de Educação
SEPI	Secretaria Especial de Primeira Infância
TMF	Teoria dos Múltiplos Fluxos
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	18
1.1.1	Conceitos e ciclo de políticas públicas	18
1.1.2	Como surgiram as políticas públicas	19
1.1.3	Definições e o ciclo de políticas públicas	20
1.2	A TEORIA DOS MÚLTIPLOS FLUXOS	22
1.3	O MUNICÍPIO DE PETROLINA	22
1.3.1	O Programa Nova Semente (PNS)	24
1.4	PROBLEMA DE PESQUISA.....	27
1.5	OBJETIVOS.....	27
1.5.1	Objetivo geral.....	27
1.5.2	Objetivos específicos.....	28
1.6	METODOLOGIA RESUMIDA	28
1.7	JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA.....	30
1.8	ESTRUTURA DO TRABALHO	33
2	REFERENCIAL TEÓRICO	34
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS	34
2.1.1	Conceito de políticas públicas.....	34
2.1.2	O ciclo das políticas públicas	35
2.1.3	Formulação de políticas públicas	36
2.1.4	Modelos de formulação de políticas públicas existentes.....	36
2.1.4.1	<i>Coalizão de defesa – Advocacy Coalition</i>	37
2.1.4.2	<i>Arenas sociais – Policy Networks</i>	37
2.1.4.3	<i>“Equilíbrio interrompido” ou “pontuado” – Punctuated Equilibrium</i>	37
2.1.4.4	<i>Modelos influenciados pelo “gerencialismo público” – políticas de caráter participativo</i>	38
2.1.4.5	<i>O Modelo “lata de lixo” (Garbage Can)</i>	38
2.1.5	Adoção do modelo e delimitação da teoria.....	39
2.2	A TEORIA DOS MÚLTIPLOS FLUXOS	40
2.2.1	Conceitos importantes.....	40
2.2.2	Diferença entre os processos de definição de agenda e especificação de uma alternativa	41
2.2.3	Participantes de dentro da “estrutura governamental”	41
2.2.3.1	O chefe do Poder Executivo em si	41
2.2.3.2	Equipe de assessoramento do chefe do executivo (gabinete).....	42
2.2.3.3	Nomeados políticos (primeiro escalão)	43
2.2.3.4	Servidores públicos do Poder Executivo.....	44
2.2.3.5	O Poder Legislativo.....	45
2.2.3.6	Os recursos parlamentares	46
2.2.3.7	Incentivos.....	46
2.2.3.8	Servidores do Poder Legislativo	47
2.2.4	Participantes de fora da “estrutura governamental”	48
2.2.4.1	Grupos de interesse	48
2.2.4.1.1	Recursos dos grupos de interesses.....	49
2.2.4.2	Acadêmicos, pesquisadores e consultores.....	49
2.2.4.2.1	<i>Tipos de atividade de acadêmicos, pesquisadores e consultores</i>	50

2.2.4.3	A imprensa	51
2.2.4.4	Existência de processos eleitorais	52
2.2.4.5	Ativistas políticos	52
2.2.4.6	Partidos políticos.....	53
2.2.4.7	Opinião Pública	53
2.2.5	Uma (necessária) distinção entre grupos visíveis e grupos ocultos.....	54
2.2.6	O fluxo dos problemas.....	55
2.2.6.1	Indicadores	55
2.2.6.1.1	As características de um indicador	56
2.2.6.2	Eventos, crises e símbolos.....	56
2.2.6.3	Opiniões e feedback de programas existentes.....	57
2.2.6.4	Razões pelas quais os problemas desaparecem.....	58
2.2.6.5	Orçamento: um problema especial	58
2.2.6.6	A definição do problema	59
2.2.7	O fluxo das proposições (das políticas).....	61
2.2.7.1	Comunidades políticas.....	61
2.2.7.2	Os empreendedores de políticas	63
2.2.7.3	O processo de “amadurecimento” das ideias	64
2.2.8	O fluxo político	68
2.2.8.1	O Clima Nacional	69
2.2.8.2	Forças políticas organizadas	71
2.2.8.3	A janela de políticas.....	74
2.2.8.4	Efeitos de derramamentos	77
2.2.9	A junção dos fluxos	78
3	METODOLOGIA	81
3.1	LÓCUS DA PESQUISA	81
3.2	CORTE TEMPORAL	81
3.3	MÉTODOS DE COLETA DE DADOS.....	82
3.3.1	Instrumentos de coleta de dados	83
3.3.2	Entrevista semiestruturada	83
3.3.2.1	Participantes da pesquisa	84
3.3.3	Pesquisa documental	86
3.4	FASES DA PESQUISA	87
3.5	MÉTODOS (PROCEDIMENTOS) DE ANÁLISE DOS DADOS	88
3.5.1	Ideias iniciais sobre o método de análise dos dados	88
3.7.3	Tratamento dos resultados obtidos e interpretação.....	94
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	96
4.1	A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL.....	101
4.1.1	O PROGRAMA NOVA SEMENTE	102
4.1.1.1	A EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE PETROLINA	102
4.1.1.2	ESTRUTURA DO PROGRAMA	104
4.1.1.3	DO FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA NOVA SEMENTE.....	107
4.1.1.4	DO ACESSO AO PROGRAMA NOVA SEMENTE	108
4.1.1.5	NÍVEIS DE ENSINO.....	108
4.1.1.6	CUSTEIO DO PROGRAMA.....	109
4.2	AÇÕES DOS PRINCIPAIS ATORES.....	109
4.2.1	O chefe do Poder Executivo em si.....	109
4.2.2	Equipe de assessoramento do chefe do executivo.....	117
4.2.3	Nomeados políticos (primeiro escalão).....	120

4.2.4	Servidores públicos do Poder Executivo.....	121
4.2.5	O Poder Legislativo.....	121
4.2.6	Equipe do Poder Legislativo.....	123
4.2.7	Grupos de interesse.....	123
4.2.8	Acadêmicos, pesquisadores e consultores.....	124
4.2.9	A imprensa.....	128
4.2.10	Ativistas políticos.....	129
4.2.11	Partidos políticos.....	130
4.2.12	Opinião Pública.....	130
4.3	REFLEXÕES SOBRE AS AÇÕES DOS PRINCIPAIS ATORES DA TEORIA DOS MÚLTIPLOS FLUXOS.....	131
4.3.1	O chefe do Poder Executivo.....	132
4.3.2	Equipe de assessoramento do chefe do executivo.....	136
4.3.3	Nomeados políticos (primeiro escalão).....	137
4.3.4	Servidores públicos do Poder Executivo.....	138
4.3.5	O Poder Legislativo.....	139
4.3.6	Grupos de interesse.....	141
4.3.7	Acadêmicos, pesquisadores, consultores e especialistas.....	143
4.3.8	A imprensa.....	144
4.3.9	Existência de processos eleitorais.....	147
4.3.10	Ativistas/ativismo políticos.....	148
4.3.11	Partidos políticos.....	149
4.3.12	Opinião Pública.....	150
4.4	OS MÚLTIPLOS FLUXOS.....	151
4.4.1	O fluxo dos problemas.....	151
4.4.2	O fluxo das proposições (das políticas).....	152
4.4.2.1	Os empreendedores de políticas.....	152
4.4.3	O fluxo político.....	153
4.4.4	A janela de políticas e o acoplamento.....	154
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	157
	REFERÊNCIAS.....	162
	ANEXO – LISTA DE FIGURAS.....	169
	APÊNDICE A – Plano para entrevista para atores do Programa Nova Semente.....	177

1 INTRODUÇÃO

A educação é pilar fundamental e motriz da evolução humana. Já na década de 1990 a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), ratificava a Declaração Universal dos Direitos Humanos acerca da necessidade da educação como universal, direito de toda pessoa humana. Registrava, ainda, que embora tal direito fosse líquido e certo, muitas nações enfrentavam dificuldade de assegurá-lo, notadamente, em níveis satisfatórios.¹

Paulo Freire (2001), patrono da educação brasileira², expunha que a educação compreendida no constructo do “conhecimento” é imprescindível para o próprio posicionamento social, suas derivações e relações, além de representar pilar basilar no desenvolvimento e evolução do ser humano como espécie e coletividade.

Como processo de conhecimento, formação política, manifestação ética, procura da boniteza, capacitação científica e técnica, a educação é prática indispensável aos seres humanos e deles específica na História como movimento, como luta. A História como possibilidade não prescinde da controvérsia, dos conflitos que, em si mesmos, já engendrariam a necessidade da educação. O que a pós-modernidade progressista nos coloca é a compreensão realmente dialética da confrontação e dos conflitos e não sua inteligência mecanicista. Digo realmente dialética porque muitas vezes a prática assim chamada é, de fato, puramente mecânica, de uma dialética domesticada (FREIRE, 2001, p. 10).

Seguindo o padrão internacional, a República Federativa do Brasil acolheu, em sua pedra angular constitucional vigente, a tese de que a educação é direito de todos e atribuiu ao Estado o dever de ofertá-la e coordená-la. O artigo 205 da Constituição Federal de 1988 (CF) define que a educação é “direito de todos e dever do Estado” (BRASIL, 1988) e, ainda, que sua promoção e incentivo deve ser realizado em colaboração com a sociedade.

Já no art. 208 da CF percebe-se o grau de responsabilidade do Estado e como a educação será efetivada. O diploma constitucional define que a educação infantil será efetivada através de creches e pré-escolas, às crianças de até 5 (cinco) anos, sendo creches para oferta de crianças de até 3 anos de idade e pré-escolas para

¹ Na declaração mundial sobre educação para todos, em Jomtien, Tailândia. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000171028>.

² Conforme a Lei nº 12.612/2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12612.htm.

crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade. A oferta deverá perpassar todas as etapas da educação básica, atravessando os programas suplementares como transporte, alimentação, assistência à saúde, além do material didático escolar (BRASIL, 1996).

Adicionalmente, a Lei nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, 1996), reafirma a obrigação estatal e expressa a definição e as responsabilidades acerca da oferta da educação infantil, expressando a priorização do ensino fundamental e o legislador define a alçada de cada ente federado da república, atribuindo aos municípios, ente federado de maior grau de descentralização da República Federativa do Brasil, a obrigação de oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e de coordenar os sistemas municipais de ensino.

A educação infantil, componente da educação básica, é conceituada no bojo do artigo 29 da Lei nº 9.394/96 e sua finalidade é primar pelo desenvolvimento integral de crianças de até 5 anos, compreendendo concepções físicas, psicológicas, intelectuais e sociais, em extensão à ação da família e comunidade (BRASIL, 1996).

Permanecendo no perímetro legal, a Lei nº 8.069/90, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e dá outras providências, repisa a obrigação do poder público, e sopesa a observação especial, ao definir absoluta prioridade de asseverar o efetivo acesso ao direito à educação (dentre outros), através da preferência na formulação de políticas públicas para tais fins, através de atendimento em creche e pré-escola, gratuito e observado como direito público subjetivo e, ainda, prevê responsabilidade do agente público em caso de inexecuibilidade da oferta pública de ensino:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

(...)

c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;

Capítulo IV

Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
(...)

V - acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica. (Redação dada pela Lei nº 13.845, de 2019)

Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

(...)

IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade; (Redação dada pela Lei nº 13.306, de 2016)

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.

A adequada compreensão acerca da importância da educação e da responsabilidade do Estado em promovê-la é, no referido diploma legal, clara.

Todavia, na esteira da efetividade estatal e diante de suas obrigações definidas pelo Constituinte e Legislador, é patente reconhecer a complexidade e diversidade das formas de implementação das ações do Estado. Sendo assim, o foco deste estudo repousa sob a ótica das políticas públicas como braço operacional das ações estatais, notadamente nas suas fases iniciais e na problemática da formação da agenda.

Muitas são as demandas sociais. Por assim dizer, para fins de delimitação neste estudo, entende-se que as questões são os dilemas e dificuldades sentidas e enfrentadas pela sociedade e que somente se tornam um problema, no contexto das políticas públicas, quando reclamam a atenção e passam a integrar o radar de assuntos e discussões das autoridades detentoras de assertividade e ação no processo decisório de políticas públicas.

Esse “evento” ocorre quando se percebe a atenção dos tomadores de decisão na necessidade de ação, mormente abalizado em fatos expressivos, conflitos, tensões, símbolos e indicadores sociais/econômicos. Quando tal(is) evento(s) ocorre(m) e aponta(m) para a existência de uma questão, esta pode ser percebida como problemática pelos formuladores de políticas.

Portanto, alguma dificuldade naturalmente é percebida pela sociedade, mas, em não havendo discussões ou pautas pelos definidores de ações estatais, ela não

será tratada como um problema, pois não há qualquer curso de debate/ação em torno de mitigá-la e/ou resolvê-la.

Todavia, no exercício discricionário de suas funções, o administrador público comumente se depara com a multiplicidade e adversidade entre anseios sociais e a capacidade produtiva/operacional do Estado para enfrentá-los.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1.1 Conceitos e ciclo de políticas públicas

O enfrentamento das questões sociais é realizado, por diversas e muitas vezes, através de políticas públicas. Isso ocorre pois, segundo Marques (2013), o plural de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades outorgadas por ele no exercício das suas atividades é a própria definição de políticas públicas: “É o Estado em ação” (MARQUES, 2013). Compreender que a política pública é, portanto, um mecanismo robusto e assaz presente na atividade estatal denota a seriedade de compreender suas particularidades.

Para Capella (2013), um conceito corriqueiro aplicado nos debates de políticas públicas é o do ciclo da política pública. Alguns modelos são propostos - e abordados à frente. Para ela, a formulação da política é identificada como primeira etapa, seguida da tomada de decisão, implementação e avaliação da política pública.

Entende a autora que a formulação é fase fundamental e antecedente a qualquer outra fase da política. Na sua compreensão da definição da agenda e das alternativas, Capella (2013) elucida a importância da formulação da política, pois dela derivará o *locus* de discussão e será matriz para a tomada de decisão, exercendo influência expressiva nas demais fases do ciclo da política pública.

Independentemente de considerarmos a formulação como fase inicial do ciclo, os estudos desenvolvidos sobre essa temática têm mostrado que investigar a formação de agenda e alternativas corresponde, em última análise, a investigar o poder político (CAPELLA, 2018, p. 10).

A importância do estudo da formulação de políticas públicas é patente, pois, conforme Capella (2018), todas as ações (e omissões) da máquina pública e a operacionalização e produção do Estado estão diretamente relacionadas à definição do problema e da definição da agenda. Dye (2013) sustenta que as políticas públicas podem influenciar e agir ativamente sobre a organização da máquina pública, sobre a

distribuição de benefícios, sobre a forma de agir do Estado e até mesmo sobre a reclamação de impostos.

Capella (2018) também argumenta que o processo de formulação das políticas públicas é baseado em duas vertentes fundamentais: (a) a definição da agenda e; (b) a definição de alternativas. Enquanto a definição da agenda está atrelada à percepção e captação das questões existentes na sociedade, a definição de alternativas trabalhará em formas possíveis e críveis de ação para a resolução daquelas questões. A autora defende que a seara de pesquisa da formulação de políticas públicas, assim, busca compreender a razão pela qual temas passam a ser relevantes e despertam a vigilância dos atores envolvidos nas decisões de políticas públicas em detrimento de outros temas que passam despercebidos e/ou, mesmo percebidos, não são selecionados para aprofundamento de debate.

1.1.2 Como surgiram as políticas públicas

Segundo Souza (2006), é fundamental compreender, numa área de conhecimento, sua origem e ontologia, cuja percepção poderá contribuir significativamente para a compreensão da trajetória e as perspectivas futuras de tal ramo. Para Minogue (1983 apud MARQUES, 2013) o início das análises de políticas públicas orbitava sobre aspectos operacionais (numa perspectiva destacada pela doutrina como associada ao estudo da Administração Pública) aspectos propositivos, em razão inclusive da inexistência de estudos relacionados, buscando indicar métodos e caminhos que possibilitassem a melhoria das políticas públicas.

Já o contorno analítico (associado à dedicação da Ciência Política) se dispôs a entender e analisar aspectos mais gerais, esquivando-se de aspectos operacionais (MARQUES, 2013). Essa diferença de literaturas, segundo Marques (2013), foi de grande importância na trajetória do desenvolvimento da análise das políticas públicas. “A trajetória das últimas décadas levou à formação paulatina de conhecimento cumulativo a respeito das políticas que nos permite entender com algum grau de detalhe, nos dias de hoje, os processos que cercam as ações do Estado” (MARQUES, 2013)”.

Souza (2006) destaca que as ações governamentais ocorrem de maneira distinta em democracias estáveis. Isso ocorre, pois, segundo a autora, a estabilidade política concede tempo necessário para um debate técnico, que contempla necessário

prazo para a formulação científica das possibilidades, a discussão e apreciação por terceiros e o seu melhor amadurecimento no contexto de aprovação.

1.1.3 Definições e o ciclo de políticas públicas

Marques (2013) reflete que muitas são as definições possíveis para as políticas públicas. Todavia, assevera: “[...] parto aqui da ideia de que se trata do conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo” (MARQUES, 2013). Souza (2006) corrobora tal opinião e afirma que não há uma melhor definição de política pública, mas várias, mencionando as trazidas por Mead (1995) e Peters (1986) e arremata que a definição mais conhecida é trazida por Laswell apud Souza (2006): “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”.

De acordo com Souza (2006):

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Dye (2013), por sua vez, traz a definição de que política pública é tudo que o governo escolhe fazer ou não fazer. Governos, segundo o autor, fazem muitas coisas. Eles regulam conflitos dentro da sociedade; eles organizam a sociedade no enfrentamento de conflitos com outras sociedades; eles distribuem uma grande variedade de recompensas simbólicas e serviços materiais aos membros da sociedade; e eles arrecadam dinheiro da sociedade, principalmente na forma de taxas. “Portanto, as políticas públicas podem regular o comportamento, organizar burocracias, distribuir benefícios ou extrair taxas – ou todas essas coisas de uma só vez.” (DYE, 2013, p.3, em tradução livre).

Embora a literatura reconheça fragilidades teóricas, a ideia de ciclo de políticas públicas ainda é uma abordagem analítica e didática adequada para compreender o processo. Algumas foram apresentadas por Jenkins-Smith e Sabatier (1993), apud Dias (2012), como uma “abordagem de manual”:

(a) Os diferentes ‘estágios’ não são ligados por um componente causal;

- (b) Não oferece uma base clara para testes empíricos;
 - (c) A sucessão de 'estágios' não descreve o processo de forma acurada;
 - (d) O foco legalista e *top-down* leva os analistas a negligenciar outros fatores descritivo-explicativos importantes;
 - (e) O ciclo de políticas é tomado de forma imprópria como a unidade temporal de análise, quando o foco deveria ser em ciclos múltiplos e interativos, que envolvem múltiplos níveis de governo;
 - (f) Há uma falha na integração da análise de política com o aprendizado orientado por políticas.
- (JENKINS-SMITH, 1993, p.44).

As figuras 1, 2, e 3 ilustram as diversas formas de concepção do ciclo de políticas públicas existentes no mundo. Nos Estados Unidos da América há a menção clara ao processo de “orçamentação” e a identificação do problema ocorrendo fora da etapa de definição da agenda, com percebido na figura 1. Já o modelo discutido na Nova Zelândia, disposto na figura 2, é mais enxuto e define os ciclos em “assuntos gerais”, similarmente ao percebido no modelo aplicado na União Europeia (figura 3) Em geral, é possível perceber diferenças conceituais de quantidade de etapas, definição de etapas, embora sua lógica de retroalimentação seja razoavelmente comum. O ciclo de políticas públicas é uma representação teórica de como as políticas públicas são desenvolvidas e implementadas em um sistema democrático e é comumente simplificado, para fins didáticos, em cinco etapas principais: 1) identificação do problema, 2) formulação da política, 3) adoção da política, 4) implementação da política e 5) avaliação da política (SABATIER, 2007):

1. Identificação do problema: esta é a primeira etapa do ciclo, onde os decisores políticos identificam uma questão ou problema social que requer ação. Esta etapa também envolve a definição do problema e a determinação de suas causas e efeitos.
2. Formulação da política: uma vez identificado o problema, várias soluções potenciais são propostas e discutidas. Esta etapa envolve a análise de várias alternativas de política e a seleção da mais adequada.
3. Adoção da política: nesta etapa, a política selecionada é formalmente adotada por meio de legislação ou outros meios legais. Isso muitas vezes envolve negociações e compromissos entre diferentes partes interessadas.
4. Implementação da política: uma vez adotada, a política precisa ser implementada. Isso pode envolver a criação de novas agências

governamentais, a designação de recursos e a elaboração de regulamentos específicos.

5. Avaliação da política: a última etapa do ciclo é a avaliação da política, onde os resultados da política são avaliados para determinar se ela atingiu seus objetivos. Esta etapa também pode levar à identificação de novos problemas e ao início de um novo ciclo de políticas.

O autor registra, ainda, que essa sequência nem sempre ocorre de forma linear e muitas vezes etapas podem ocorrer simultaneamente ou em diferentes ordens (SABATIER, 2007).

1.2 A TEORIA DOS MÚLTIPLOS FLUXOS

A Teoria dos Múltiplos Fluxos é sedimentada na existência de três fluxos principais: o fluxo dos problemas, o fluxo das políticas e o fluxo político que, em algum momento específico (janela de políticas), convergem (*coupling*) para definir um problema na agenda, por meio da ação de empreendedores (*entrepreneurs*) de políticas públicas. Outros atores são introduzidos pela teoria de acordo com sua posição (dentro e fora do governo), suas relações com os fluxos e como participam das definições.

Segundo a TMF, os problemas são complexos e diversos, de maneira que, dada a escassez de recursos e a capacidade de lidar com tantas questões existentes, os formuladores de políticas públicas priorizariam algumas em detrimento de outras, o que é classificado por Kingdon (2014) como “agenda decisional”, isto é, a parte da agenda que contém soluções prontas, um degrau mais profundo do que a agenda governamental, que seria o conjunto de pautas que transitam nas decisões do governo. O Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon, sustentado no modelo “lata de lixo”, analisa os fluxos que percorre uma decisão em organizações que se configuram como “anarquias organizadas” e tenta compreender quais razões, pessoas, eventos e processos são importantes na proeminência de uma questão social se tornar política pública

1.3 O MUNICÍPIO DE PETROLINA

O Município de Petrolina está situado no interior do Estado de Pernambuco, no nordeste do país, na região do São Francisco e distante aproximadamente a 700

quilômetros de Recife, capital do Estado. Sua posição é estratégica, pois geograficamente se mostra equidistante de importantes regiões metropolitanas como Recife, Salvador, Teresina e Fortaleza. “Esta localização lhe proporciona uma função articuladora entre estas metrópoles e capitais regionais” (PETROLINA, 2022).

Petrolina-PE faz limite com os municípios de Afrânio-PE, Dormentes-PE, Lagoa Grande-PE, Casa Nova-BA e Juazeiro-BA. O clima é semiárido quente (PETROLINA, 2022), administrativamente, o município é composto pela Sede, pelos distritos de Curral Queimado, Rajada e pelos povoados de Cristália, Nova Descoberta, Tapera, Izacolândia, Pedrinhas, Uruás, Lagoa dos Carneiros e Caatinguinha.

Em termos demográficos, com dados extraídos do Censo de 2010, Petrolina possui uma população de 293.962 habitantes, embora a população estimada para 2021 seja de 359.372 pessoas e aproximadamente 25,42% residem na área rural, onde repousa a população alvo do Programa Nova Semente (IBGE, 2010).

Geograficamente, a área total do município é 4.561,872 quilômetros quadrados, o que define uma densidade populacional de 64,44 hab/km². Ainda de acordo com os dados do Censo (IBGE, 200), Petrolina apresenta densidade demográfica menor que a média de Pernambuco, que é 89,62 (hab/km²).

Em relação à distribuição da população por sexo, segundo o IBGE (2010), os homens correspondem a 48,7% e as mulheres a 51,2%. Essa prevalência do sexo feminino apresentou-se em todas as faixas etárias a partir dos 14 anos. Na área rural de Petrolina, a população masculina é de 51,51% (IBGE, 2010).

Já com base nos dados sociais, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal da Unidade (IDHM) de Petrolina em 2010 foi de 0,697, medida que situa o município na faixa de IDHM médio (entre 0,6 e 0,699). Dessa forma, em relação a todos os 185 municípios de Pernambuco, Petrolina encontra-se na 6ª posição e ocupa a 1995ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros segundo o IDHM (PNUD, 2013).

No campo econômico, o salário médio mensal dos trabalhadores formais em 2020 foi de 2 salários-mínimos e aproximadamente 39,8% da população teve rendimento nominal mensal per capita de até meio salário-mínimo (IBGE, 2023). Em relação aos anos iniciais do ensino fundamental (na rede pública) o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) apresentou resultado – para o ano de

2010 e considerando somente a rede de ensino Municipal – de 6,2, acima da meta proposta para o mesmo ano (que era de 5.3)³.

1.3.1 O Programa Nova Semente (PNS)

O Programa Nova Semente, segundo o Plano Base do Programa Nova Semente (2010), foi criado em face da inquietação da Prefeitura Municipal de Petrolina-PE frente aos elevados indicadores de mortalidade infantil, além de aspectos relacionados à baixa escolaridade e à educação doméstica (PETROLINA, 2010). Para fazer frente à tal questão, a Prefeitura Municipal de Petrolina (PMP) criou o programa em 2010 a fim de “suprir as necessidades básicas existentes no município de Petrolina” (PETROLINA, 2010).

Sua idealização foi projetada de modo que o Programa Nova Semente fosse “desenvolvido pela parceria entre o Poder Público Municipal, a iniciativa privada e a sociedade civil, envolvidos no bem-estar social e no desenvolvimento participativo entre o público e o privado” (PETROLINA, 2010), numa perspectiva conjunta entre as Secretarias da mulher, da Saúde, da Educação, de Desenvolvimento Social e do Trabalho e em alinhamento com a Lei de diretrizes e bases da educação nacional. O Plano Base do Programa Nova Semente (2010) estipulou que o projeto é um novo modelo de participar na educação da criança.

Segundo o item 2.2 do Plano Base do Programa Nova Semente (2010) os núcleos do Programa Nova Semente (PNS) foram instalados por meio da participação de parceiros, que disponibilizariam o espaço e a infraestrutura necessária, enquanto a Prefeitura Municipal de Petrolina (PMP) custearia o projeto, especialmente com pessoal, alimentação e despesas gerais. O público-alvo do projeto foi definido no item 2.3 do Plano Base do Programa Nova Semente (2010), sendo as crianças de famílias carentes residentes na periferia de Petrolina, notadamente dos bairros que apresentassem maior índice de mortalidade infantil.

Os serviços ofertados foram, nos termos do item 2.4 do Plano Base do Programa Nova Semente (2010):

2.4.1 Acolhimento da criança de 0 a 6 (zero a seis) meses com a bolsa aleitamento, acompanhamento médico, peso, medida e perímetro cefálico, semanalmente. O RN terá uma ajuda financeira no valor de R\$ 25,00 por semana e será efetuada em bônus comercial.

³ Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=481145>.

2.4.2 Acolhimento da criança de 6 meses a 1 ano em berçário do núcleo “NOVA SEMENTE” vigilância e cuidados de uma funcionária recrutada e treinada pelo programa e atenderá 5 (cinco) crianças;

2.4.3 Assistência e guarda das crianças de 1 a 3 (um a três) anos em sala apropriada e equipada, com mesa, cadeiras e colchonetes disponíveis para o horário de descanso e atividades, acompanhados de duas funcionárias treinadas pelo programa que atenderá nesta fase 20 crianças;

2.4.4 Assistência e guarda das crianças maiores de 3 a 5 (três a cinco) anos em sala apropriada para a faixa etária disponibilizando 20 colchonetes e cinco mesas com quatro cadeiras, incluindo material necessário para o desenvolvimento mental e social. Nesta fase serão designados dois para atender 20 (vinte) crianças.

2.4.5 O grupo maior de 5 a 6 (cinco a seis) anos ficará aos cuidados de professora que fará o trabalho de alfabetização. A turma será composta por 10. (Haverá uma redução de 20 para 10 vagas ou redução de 8 para 4 horas de permanência, o tempo restante, ficará sob a guarda das cuidadoras;

2.5.6 Todas as crianças passarão por acompanhamento das agentes de saúde quinzenalmente e serão atendidas por médicos logo que se faça necessário ou urgências (PETROLINA, 2010, p. 4-5).

Para Granja (2013), dentre os objetivos do PNS destacam-se: o aumento dos índices educacionais; melhoria de índices sobre nutrição infantil e redução de mortes pós-parto. Na análise da autora, o regime de funcionamento das unidades contou com equipe específica de trabalho, constituída de pessoas da comunidade, dividida em grupos, sendo:

- 0 a 6 meses – pela própria mãe, com recebimento de instruções sobre alimentação, higiene, saúde e demais informações que se fizessem necessárias e recebendo uma bolsa mensal de R\$ 100,00;
- O grupo 2 seria cuidado por três pessoas exclusivamente treinadas para cuidar desta fase pós-aleitamento por um período de 12 (doze) horas diárias. Terminado o expediente, a mãe receberia o filho e seus pertences, inclusive as roupas usadas que serão cuidadas por ela, em forma de colaboração e participação no programa;
- Os grupos 3 e 4 seriam cuidados por seis funcionárias treinadas para esta fase. As cuidadoras receberiam treinamento especial para o trabalho de até 12 (doze) horas diárias e seriam selecionadas, preferencialmente, entre pessoas da comunidade. No final do expediente a mãe receberia o filho e seus pertences, inclusive as roupas usadas que seriam cuidadas por ela, em forma de colaboração e participação no programa;

- O grupo 5 seria atendido por uma professora que excetuaria as atividades de alfabetizadora em horário integral e duas assistentes de crianças em regime de trabalho normal, após a aula o grupo ficaria sob os cuidados de duas cuidadoras;

Cada núcleo foi designado para ser administrado por uma gestora local, coordenando todas as atividades, e sendo o elo entre a unidade do PNS e a coordenação geral do programa, além do apoio de cozinheiro e auxiliar de serviços gerais (PETROLINA, 2010).

O item 5 do Plano Base do Programa Nova Semente (2010) definiu, em valores correntes de 2010 e em reais, o custo anual de cada unidade do Programa Nova Semente, sendo, sinteticamente:

Quadro 1 - Orçamento estimado por unidade do PNS	
Discriminação	Valor Total (R\$)
Inversões Fixas	
Terreno	
Construção Civil ou Aluguel	6.000,00
Móveis, Utensílios e Equipamentos	11.808,00
Inversões Financeiras	
Recursos para custeio	191.175,00
Total	208.983,00

Fonte: (PETROLINA, 2010).

Segundo o item 2.6 do Plano Base do Programa Nova Semente (2010), além da estruturação, o Programa Nova Semente poderia firmar parcerias com a sociedade civil organizada a fim de captar recursos, materiais, mão-de-obra voluntária etc. Por fim, o item 7 do Plano Base do Programa Nova Semente (2010), ao evidenciar o cronograma, previa o início das atividades e elaboração do planejamento do programa em março e inauguração e funcionamento geral do núcleo em julho de 2010.

Quadro 2 - Cronograma inicial do PNS

CRONOGRAMA DE ATIVIDADES										
	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
ATIVIDADES										
Elaboração do planejamento	X	X								
Apresentação do planejamento			X							
Pesquisa para identificação da área		X	X	X						
Captação de Parcerias	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Captação de Recursos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Implantação do Núcleo					X	X	X			
Recrutamento e Seleção de Pessoal					X	X	X			
Treinamento de Pessoal					X	X	X	X	X	X
Matrícula das Crianças					X	X	X			
Inauguração do Núcleo						X				
Funcionamento geral do núcleo						X				

Fonte: (PETROLINA, 2010).

Nesse contexto, esta pesquisa se propôs a investigar a fase de formulação de políticas públicas no Município de Petrolina, perseguindo compreender as nuances e relação dos principais formuladores que permearam a constituição do Programa Nova Semente, no âmbito da Política Municipal de Primeira Infância.

1.4 PROBLEMA DE PESQUISA

Como foram as ações dos principais atores, elementos e processos que alçaram a questão da política de educação infantil à condição de problema e integraram a agenda da política pública do município de Petrolina?

1.5 OBJETIVOS

1.5.1 Objetivo geral

Verificar as circunstâncias que elevaram a questão da educação infantil ao conceito de problema na agenda de políticas públicas no município de Petrolina-PE, por meio de um estudo de caso aplicado à Teoria dos Múltiplos Fluxos.

1.5.2 Objetivos específicos

- Verificar se o programa Nova Semente compunha o projeto original de governo eleito em 2008 ou se foi implementado durante o(s) mandato(s);
- Identificar quais os mecanismos e estratégias empregados na formação de tal política pública;
- Analisar a participação dos atores políticos e sociais (pessoas, organizações, órgãos públicos, mídia etc.) que influenciaram a formação da política.

1.6 METODOLOGIA RESUMIDA

Essa pesquisa, em termos procedimentais, foi classificada como uma pesquisa documental e bibliográfica, amparada num estudo de caso, que Gil (2002) definiu como um “estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento” (GIL, 2002). Sendo finalidade da presente pesquisa o estudo de um objeto (o Programa Nova Semente), foi possível defini-la como estudo de caso.

De acordo com o entendimento de Yin (2001), o estudo de caso é caracterizado pela análise profunda e exaustiva dos fatos e objetos de investigação, permitindo um amplo e pormenorizado conhecimento da realidade e dos fenômenos pesquisados.

Yin (2001, p. 28), ainda na mesma perspectiva, considera o estudo de caso enquanto uma estratégia de pesquisa que possui uma vantagem específica: “faz-se uma questão tipo ‘como?’ ou ‘por quê?’ sobre um conjunto contemporâneo de acontecimentos sobre o qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle”. E ainda mais, partem como origem desses questionamentos e inquietações do pesquisador, as medidas resolutivas de enfrentamento (RAUPP; BEUREN, 2006).

Em se tratando da natureza da pesquisa, o presente trabalho teve como finalidade a geração de um produto tecnológico. Assim, define-se como uma pesquisa aplicada porque objetivou-se compreender circunstâncias específicas do Programa Nova Semente.

Quanto à abordagem da pesquisa, classifica-se como qualitativa. “A pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o

aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc.” (GOLDENBERG, 1997, p. 34).

Relevante distinção que cabe ao caminho metodológico é a de acordo com o método de investigação de Richardson (2012). Ele divide, de modo amplo, a existência de dois grandes métodos: o quantitativo e o qualitativo:

(...) tais métodos se distinguem pela sistemática e principalmente pela forma de que aborda o problema. Com isso, é fundamental compreender que o método precisa estar apropriado ao tipo de estudo que se deseja realizar, mas é a natureza do problema ou seu nível de aprofundamento que, de fato, determina a escolha do método (RICHARDSON, 2012, p. 90).

O método quantitativo, conforme depreende-se da própria nomenclatura, caracteriza-se pelo emprego de dados quantificáveis, tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, perpassando técnicas mais acessíveis, como percentual, média, desvio-padrão, às mais complexas, como coeficiente de correlação, análise de regressão etc. É frequentemente aplicado nos estudos descritivos, naqueles que procuram descobrir e classificar a relação entre variáveis.

Por outro lado, as pesquisas que concentram a metodologia qualitativa costumam se detêm a delinear a complexidade de um problema específico, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, e possibilitam o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos (RICHARDSON, 2012, p. 70-80). Flick (2004) explica que o processo de pesquisa qualitativa sopesa as particularidades tanto do pesquisador como dos pesquisados, registrando a relação mantida por eles como fundamental na construção do conhecimento acerca daquela temática.

A pesquisa teve caráter exploratório porque se fez necessária a utilização de fontes bibliográficas, documentais e entrevistas semiestruturadas, e, também, teve caráter descritivo, pois o trabalho de descrição é de fundamental importância para a pesquisa qualitativa (MANNING, 1979), e para explicar um fenômeno social, compreender a sua configuração, atividades, organização e todas as questões que o envolvem (GODOY, 2008, p. 124). Os instrumentos de coleta de dados utilizados foram a pesquisa documental e a entrevista semiestruturada.

Quadro 3 - Classificação da pesquisa

Quanto à natureza	Pesquisa Básica
	Pesquisa Aplicada
Quanto à abordagem	Quantitativa
	Qualitativa
Quanto aos objetivos	Pesquisa Exploratória
	Pesquisa Descritiva
	Pesquisa Explicativa
Quanto aos procedimentos	Pesquisa Bibliográfica
	Pesquisa Documental
	Pesquisa Experimental
	Pesquisa Operacional
	Pesquisa Ação
	Pesquisa Participante
	Survey
Estudo de Caso	

Fonte: Elaboração própria, baseado em Prodanov e Freitas (2013).

1.7 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA

A vida moderna e os anseios populares por melhores condições têm demandado das organizações públicas melhores práticas de atuação e modernização de processos, no intuito de entregar melhores serviços e condições públicas, razão fundamental da existência do Estado.

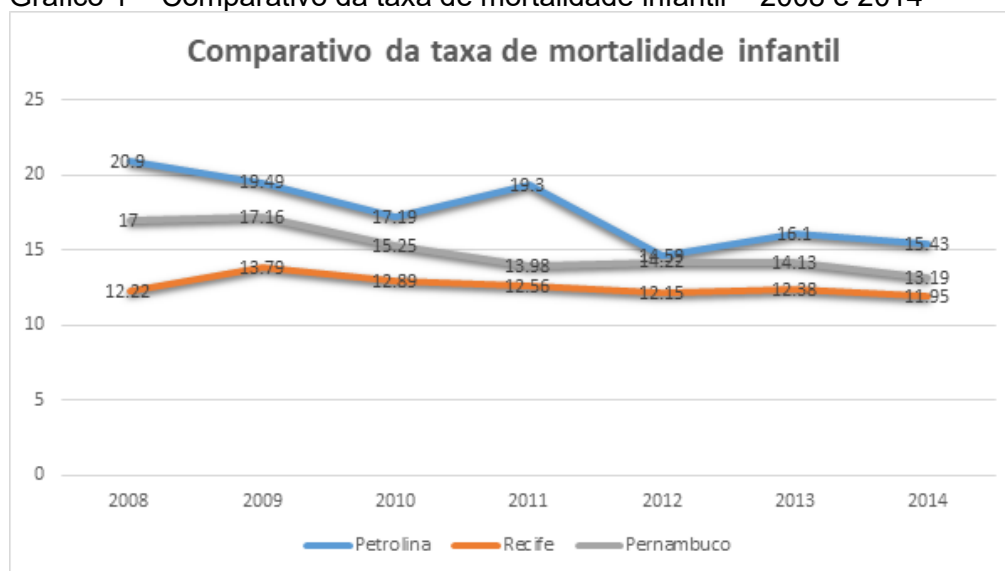
Sendo assim, a pesquisa se justificou nas premissas fundamentais de alçar lucidez à relação entre educação, política e cidadania, quão intrínseca é essa afinidade na construção de uma sociedade moderna e na tentativa de observação acerca da efetiva construção das políticas públicas no contexto de um Estado brasileiro cada vez menos capaz de retornar respostas apropriadas e concretas às demandas sociais.

Observar, na prática, as políticas públicas, sobretudo na fase da formulação, é de grande valia, pois, para além dos movimentos políticos, os dados podem exprimir de forma clara e imediata a realidade e a situação concreta que eventualmente legitima ou inviabiliza a execução da política, correlacionando-se diretamente ao princípio constitucional da eficiência e servindo prontamente ao interesse público.

Escolheu-se o Programa Nova Semente por se constituir num modelo híbrido de gestão – poder público, população e sociedade civil - quebrando o paradigma de oferta da educação infantil existentes, em que as creches eram custeadas e de responsabilidade totalmente pública. “A Política para a Primeira Infância do Município de Petrolina constitui um modelo alternativo de atendimento que incorpora as crianças e suas famílias” (PETROLINA, 2017).

Além do mais, conforme observa-se do gráfico 1 e do quadro 5, por se tratar de um modelo que integra as políticas de saúde, assistência social e educação infantil, o programa contribuiu na melhoria dos índices de mortalidade infantil e de matrículas no ensino infantil.

Gráfico 1 – Comparativo da taxa de mortalidade infantil – 2008 e 2014



Fonte: Elaboração própria (2023).

Depreende-se do gráfico 1 que o município de Petrolina-PE apresentou redução significativa na taxa de mortalidade infantil em relação à capital do Estado de Pernambuco, Recife e a própria média do estado nos primeiros anos do Programa Nova Semente. Em termos percentuais, Petrolina apresentou a maior diferença entre o valor do ano inicial (2008) ao ano final (2014), uma redução na taxa de mortalidade infantil da ordem de 26%, contra 22% de Recife e 2% de Pernambuco. Na média acumulada, Petrolina apresentou resultado semelhante a Recife (redução de 24%), muito menor do que a média acumulada percebida no Estado, cuja redução foi de aproximadamente 1%. Segundo o DATASUS, a Taxa de Mortalidade Infantil é decorrente do número de óbitos de menores de um ano de idade, por mil nascidos

vivos, em determinado espaço geográfico, no ano considerado. O cálculo da taxa de mortalidade infantil deriva da relação entre o número de óbitos de crianças menores de 1 ano de idade, a quantidade de nascidos vivos durante o ano e em determinado limite geográfico, multiplicados por mil. A mortalidade infantil compreende a soma dos óbitos ocorridos nos períodos neonatal precoce (0-6 dias de vida), neonatal tardio (7-27 dias) e pós-neonatal (28 dias e mais).

Quadro 4 - Variação do número de novas matrículas – 2008 e 2014

	Petrolina		Recife		Pernambuco		Brasil	
	Novas matrículas	Variação	Novas matrículas	Variação	Novas matrículas	Variação	Novas matrículas	Variação
2008	6.303		16.748		193.840		4.888.420	
2009	7.285	16%	16.624	-0,7%	195.744	-1,0%	4.915.969	1%
2010	8.050	11%	15.581	-6%	182.963	7,0%	4.858.870	-1%
2011	7.149	-11%	15.311	-2%	183.597	-0,3%	4.956.921	2%
2012	6.830	-4%	15.710	3%	181.373	1,2%	5.131.494	4%
2013	6.859	0,42%	15.018	-4%	179.902	0,8%	5.317.981	4%
2014	6.793	-0,96%	14.808	-1,4%	182.456	-1,4%	5.476.638	3%
	Absoluta	9,89%	Absoluta	-11,2%	Absoluta	6,3%	Absoluta	12%

Fonte: Elaboração própria, baseado na Sinopse Estatística da Educação Básica (2009).

Os dados do quadro 5 refletem o número absoluto de matrículas na Educação Infantil na cidade de Petrolina, Recife, capital do Estado de Pernambuco, a média nacional e do próprio estado. Nesse recorte, utilizou-se os valores de matrículas realizadas no âmbito da iniciativa pública, ofertadas por meio de creche e pré-escola pelo Poder Público Municipal. A análise dos dados revela que Petrolina apresenta média absoluta de novas matrículas superior ao percebido na cidade de Recife e maior do que a média dos municípios do estado. Em termos nacionais, Petrolina apresenta praticamente 2% menos matrículas do que os municípios do país, embora a cidade tenha apresentado em 2010 (ano de implementação do Programa Nova Semente) o maior percentual positivo de matrículas em todo o conjunto de dados apresentados.

O Programa Nova Semente foi, ainda, reconhecido no âmbito regional, nacional e internacional, conforme as matérias veiculadas na imprensa, representadas nas figuras 4, 5 e 6.

1.8 ESTRUTURA DO TRABALHO

Para além da introdução, este trabalho é composto por outras quatro partes: Referencial Teórico, Metodologia, Resultados e Discussões e Considerações Finais.

O capítulo 2 compreende as bases teóricas que fundamentam esta pesquisa. Buscou-se apresentar as definições relevantes sobre políticas públicas, sobre o Programa Nova Semente e sobre a Teoria dos Múltiplos Fluxos, observando a formulação da política pública, discutindo em profundidade os principais atores e como eles interagem no processo, a composição e as características dos três fluxos – de problemas, de políticas e político, e como ocorre a integração deles na janela de oportunidades para a definição do problema na agenda.

O capítulo seguinte apresenta o método utilizado para investigar a política pública, tendo por função esclarecer informações sobre a unidade de análise, tipologia da pesquisa, os procedimentos para coleta de dados e a forma adotada para sua análise, além de apresentar as etapas cumpridas para atingir o objetivo proposto.

Já o capítulo 4 detalha as informações obtidas através dos instrumentos e as discute conforme o referencial teórico.

Por fim, o capítulo 5 simboliza as declarações sobre como esta pesquisa conseguiu atingir os objetivos propostos e como seu resultado referenciou as circunstâncias que alçaram a política de primeira infância à agenda governamental e se tornasse a política pública constituída no Programa Nova Semente. Nesta seção, ficou demonstrada a relevância deste trabalho para as instituições estudadas, além de percepções gerais acerca do uso da metodologia estabelecida, evidenciando as limitações encontradas e oferecendo possibilidades de exploração para estudos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1.1 Conceito de políticas públicas

Segundo Seibel e Gelinski (2008), o cenário de redemocratização percebido no final dos anos 80 e a Constituinte de 1988 foram o pontapé inicial para discussões sobre políticas públicas no Brasil. O assunto ganhou ainda mais contornos de relevância em razão dos estudos acerca das formas de gestão do orçamento público e, mais recentemente, a gestão fiscal diante da escassez de recursos.

Souza (2007) aponta três razões que lançariam luz à visibilidade do assunto no país: à princípio, a adoção de políticas restritivas a gastos, tendência mundial dos países em desenvolvimento e que era adotada no Brasil, sobretudo a partir da década de 1990. Tais políticas embasaram várias proposições que objetivavam a aplicação racional dos recursos públicos e a gestão das políticas públicas. Depois, vencida a ideia teórica do keynesianismo⁴ e da expansão do Estado por políticas menos abrangentes e mais restritivas a gastos, as políticas públicas sociais passariam a ter um caráter focalizado ao invés de universal.

E, por fim, nos países cuja democracia ainda era recente, como no Brasil e em outros países do continente, as coalizões de governo não teriam alcançado um formato adequado de definição na equação recursos e necessidades.

Segundo Ribeiro, Pelegrini e Rodrigues (2017), os diferentes problemas encarados pelo Estado competem entre si pelos recursos escassos e pela ação e atenção estatal. Seibel e Gelinski (2008) argumentam que as políticas públicas são ações governamentais orientadas na resolução de necessidades públicas específicas. Elas podem ser classificadas como sociais, quando os recursos são investidos em aspectos gerais de saúde, habitação, educação, renda etc. como macroeconômicas, quando associadas à gestão da política fiscal, monetária, cambial, industrial etc. e como outras, quando investem recursos em ciência e tecnologia, cultura etc.

⁴ Modalidade de intervenção do Estado na vida econômica, com a qual não se atinge totalmente a autonomia da empresa privada, e que prega a adoção, no todo ou em parte, das políticas sugeridas na principal obra de Keynes (SANDRONI, 1999).

2.1.2 O ciclo das políticas públicas

Nas discussões acerca das políticas públicas, ideia pacífica sobre o racional estudo delas é o do ciclo de políticas públicas, concebido como o processo de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas. Ademais, é de bom alvitre considerar a dinâmica volátil das políticas públicas, que podem sofrer modificações no processo de elaboração e implementação.

Frey (2000, p. 226) aconselha a análise do ciclo de políticas públicas em cinco fases: (1) percepção e definição de problemas, (2) definição da agenda (*agenda setting*), (3) elaboração de programas e decisão, (4) implementação de políticas e, finalmente, (5) a avaliação de políticas e as correções que se fizerem necessárias. Com essa classificação, o autor avança, em termos conceituais, em relação às classificações (de três e quatro fases) tradicionalmente propostas para o ciclo: formulação, implementação, controle e acompanhamento e avaliação das políticas.

A agenda é um dos elementos mais importantes no ciclo de política pública (Zahariadis, 1998), um recurso heurístico utilizado para compreender o processo pelo qual uma intenção é transformada em ação por parte de um órgão público ou publicizado, chamado a cumprir objetivos públicos. Assim, controlar a montagem da agenda significa determinar o que será discutido, decidido e posto em prática (Majone, 2006), constituindo-se, dessa forma, em um poder de definir os rumos da ação pública em um determinado contexto ou meio social.

Já Kingdon (2003) defende que a expressão agenda possui diferentes significados. Em seu modelo, trata-se da “lista de assuntos ou problemas para os quais os membros do governo e as pessoas que, embora estejam fora do governo, dedicam atenção seriamente em algum momento” (KINGDON, 2003).

Seguindo a mesma linha de raciocínio, uma agenda pública compõe o conjunto de questões a que o povo dedica sua atenção (Jones e Baumgarten, 2004). Birkland (2005) conceitua a agenda como a lista das coisas que são discutidas por (e, às vezes, objeto de ações de) uma organização, pelos meios de comunicação ou pelo público geral; já em outra avaliação, o próprio Birkland (2015) percebe a agenda como uma coletânea de causas, problemas ou simbologia de situação e de soluções que vão ao encontro do público e dos que exercem função governamental.

Para Souza (2007), os modelos teóricos de políticas públicas que enfatizam a montagem ou definição de agenda são baseados na ideia de ciclo de política pública. Na sua visão, os governos definem que determinados problemas fazem parte de uma agenda quando consideram que é preciso fazer alguma coisa em relação a eles.

2.1.3 Formulação de políticas públicas

A questão fundamental sobre a formulação de políticas públicas proposta por Kingdon (1995) é compreender as razões pelas quais algumas questões entram na agenda de políticas públicas, enquanto outras são ignoradas. Por que temas se tornam socialmente relevantes e integram a atenção das ações governamentais, sendo objeto das diversas políticas?

Na tentativa de explicação desses processos, no âmbito da literatura sobre políticas públicas, algumas teorias modelaram a definição de agenda, sobretudo nos Estados Unidos da América, local de surgimento do estudo de políticas públicas como área do conhecimento (SOUZA, 2006). Dentre tais modelos, cumpre destacar como principais e de maior uso nos estudos brasileiros o dos Múltiplos Fluxos, de John Kingdon (1995), o do Equilíbrio Pontuado, de Frank Baumgartner e Brian Jones (1993) e o de Coalizão de defesa, de Smith e Sabatier (WEIBLE, SABATIER e MCQUEEN, 2009), embora existam outros e que serão tratados na seção abaixo. Naturalmente, cada modelagem carrega suas especificidades e distinções próprias, algumas delas bem acentuadas e até opostas (VIANA, 1996; SOUZA, 2006; CAPELLA, 2006).

2.1.4 Modelos de formulação de políticas públicas existentes

Três textos traçam o panorama dos modelos de formulação de políticas públicas no Brasil. É a obra estado da arte da pesquisa em políticas públicas, de Celina Souza (2007); Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas, de Capella (2007); e Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil, de Frey (2000).

As modelagens apresentadas abaixo são realizadas por meio de tais contribuições:

2.1.4.1 *Coalizão de defesa – Advocacy Coalition*

Esse modelo, proposto por Jenkins-Smith e Sabatier (1993), defende que a política pública se fundamenta na defesa de crenças ou ideias especificamente. Grupos que compartilham dos mesmos ideais tendem-se a agrupar-se ideologicamente e defenderem suas posições através de pressupostos de validação que, associados aos acontecimentos externos, definem os limites e prioridades das políticas (CAPELLA, 2007).

2.1.4.2 *Arenas sociais – Policy Networks*

Esta modelagem apresenta a ideia de *policy community*, que é a comunidade de especialistas de políticas públicas. Tais comunidades, segundo Capella (2007) são fundamentais pois mantêm vivas as discussões, temática e técnicas, acerca de determinados assuntos, permitindo sua inclusão em momento oportuno na agenda. Para Capella (2007), o modelo está suportado na ideia de formulação de políticas públicas por meio de relações, vínculos e intercâmbio que se estabelecem entre entidades e indivíduos (CAPELLA, 2007).

Frey (2000) argumenta que tal modelo é composto de grupos que se reúnem em torno de um assunto específico, cuja atuação é bem delimitada, como a criação de uma área de preservação ambiental e não a discussão ampla sobre preservação. Segundo o autor, são relações praticamente informais e que se fortalecem pela estrutura horizontalizada de competência ou pela confiança mútua.

2.1.4.3 *“Equilíbrio interrompido” ou “pontuado” – Punctuated Equilibrium*

Segundo Souza (2007), Baumgartner e Jones (1999) desenvolvem o modelo de políticas públicas “equilíbrio interrompido” ou “pontuado”. Nesse modelo, a política pública é marcada fundamentalmente “[...] por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade, que geram mudanças nas políticas anteriores” (SOUZA, 2007, p.77).

Nesse modelo, Capella (2007) argumenta que as políticas públicas tendem a ter momentos de estabilidade, de modo que as pautas de discussões drásticas são arrefecidas, com mudanças essencialmente incrementais, ocorrendo de forma lenta quando, de repente, há uma mudança significativa (*punctuation*). O padrão

anteriormente apresentado justifica a razão de que determinados assuntos vão ganhando atenção e popularidade até que se tornam questões centrais.

2.1.4.4 Modelos influenciados pelo “gerencialismo público” – políticas de caráter participativo

Em face das políticas de restrição de gastos e da ideia de novo gerencialismo público (*public management*), as políticas públicas passariam a ser focadas na busca da eficiência. Segundo Souza (2007), essas políticas são caracterizadas pela clara definição de normativos, busca pela delegação de competências e a busca pela eficiência administrativa. Os principais exemplos desse modelo são as políticas públicas de desregulamentação dos serviços públicos, as reformas sociais, a privatização e execução de serviços outrora tipicamente estatais por entes do terceiro setor. Souza (2007) argumenta, ainda, que desde a década de 1990, no Brasil, em contraposição ao modelo ora apresentado, há uma série de tentativas de adotar políticas de cunho mais participativo, em obediência a reformas constitucionais.

Os modelos influenciados pelo socialismo inauguraram novas maneiras de agrupar segmentos sociais outrora inertes ou com participações informais na formulação das políticas públicas, como conselhos gestores de políticas públicas (de saúde, de assistência social, de trabalho etc.). Tal iniciativa de participação também era observada nos orçamentos participativos, quando ocorre a atuação ativa da população. Segundo Teixeira (2008), o intuito era acomodar atores no processo de decisão, por meio de setores organizados como sindicatos e movimentos populares. Ao incluir esses atores no processo, acreditava-se que haveria maior universalização do poder popular e, naturalmente, diminuição das lacunas de desigualdade persistentes.

2.1.4.5 O Modelo “lata de lixo” (*Garbage Can*)

O modelo em tela é fundamentado na ideia de várias alternativas presentes numa espécie de lata de lixo e que os tomadores de decisão buscariam ali as soluções para seus problemas. Souza (2007) destaca o modelo desenvolvido por Cohen e colaboradores (1972), que considera que os tomadores de decisões de políticas públicas “selecionam” problemas passíveis de resposta, dentre a gama dos diversos existentes, ou seja, das soluções que estão dispostas na “lata do lixo”.

Não se percebe primeiro o problema para buscar uma solução. Percebe-se uma solução e, avaliando-a como satisfatória, busca-se num elenco de problemas existentes algo que possa acoplar-se àquela solução (SOUZA, 2007).

Esse processo não racional inverte a lógica de problematização-solução e, portanto, torna comum a prática de tentativa e erro na resolução das problemáticas sociais. (SOUZA, 2007). A ideia de anarquia organizada das organizações é decorrente de tal condição e está presente, também, no Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (CAPELLA, 2007).

2.1.5 Adoção do modelo e delimitação da teoria

Neste trabalho, revela-se o interesse em reviver o Modelo dos Múltiplos Fluxos existente sobre a formulação de políticas públicas. Em especial, interessa compreender como uma política pública é formulada, quais atores são importantes, quem decide e de que forma questões integram a agenda de políticas públicas. Naturalmente, não é a intenção esgotar a análise da literatura levantada.

O recorte de políticas públicas brasileiras municipais torna a tarefa de análise por meio de modelos ainda mais complicada, dada a imensa diversidade institucional, a relativa discricionariedade normativa e a autonomia política, administrativa e financeira que os municípios carregam em sua essência, por força das próprias disposições constitucionais, além da relativa pobreza e inacessibilidade dos dados (FREY, 2000).

Em que pesem as limitações e problemas da descentralização administrativo-política (ARRETCHE, 1996), é patente que os governos locais são vetores fundamentais das políticas públicas, atreladas às responsabilidades constitucionalmente outorgadas.

Conforme aspectos apresentados e da teoria sintetizada acima, apesar da existência de diversas abordagens, adota-se, neste trabalho, o Modelo de Múltiplos Fluxos, de Kingdon (2014), uma vez que a abordagem traz elementos importantes à compreensão da experiência em questão, apesar de suas limitações e problemas para analisar a realidade social investigada. Saasa (2006, p. 220) arremata que, “o analista não pode, invocando a precisão teórica, prender-se com excessiva rigidez a um modelo em particular, à custa de negligenciar aspectos importantes do ambiente em

estudo”. O tópico seguinte esmiúça a Teoria dos Múltiplos Fluxos, baseado no modelo proposto por Kingdon (2014), apresentando seus principais conceitos e ideias.

2.2 A TEORIA DOS MÚLTIPLOS FLUXOS

2.2.1 Conceitos importantes

Kingdon (2014), em *Agendas, Alternativas e Políticas Públicas*⁵ repousou seu olhar sobre as razões que levam as pessoas dentro e fora do governo a fixarem atenção sobre um assunto em detrimento a outros. Ele argumentou que se sabe mais sobre como os problemas são resolvidos do que como os problemas gerais se tornam problemas governamentais. Por que algumas questões são geradas e outras nunca surgiram no radar dos fazedores de políticas públicas? Nessa obra, o autor estudou especificamente as políticas públicas das áreas de saúde e transportes dos Estados Unidos da América, conduzindo entrevistas, conversas formais e informais e estudos de caso.

Para Kingdon (2014) a formulação de políticas públicas deve ser avaliada como um conjunto de processos que inclui, pelo menos, (1) a definição da agenda; (2) a especificação de alternativas; (3) uma escolha autorizativa entre as alternativas especificadas; e (4) implementação da decisão.

Em termos de definição, Kingdon (2014) adverte que a palavra agenda pode ter muitos significados no mesmo contexto de política governamental. Ele a concebe como a lista de assuntos ou problemas pelos quais funcionários governamentais e pessoas de fora do governo, mas próximas a ele, estão dedicando atenção em um determinado momento. E, portanto, o processo de definição de agenda se restringe a esse conjunto de assuntos.

Ainda em definições, Kingdon (2014) faz a clara distinção entre agenda governamental e agenda de decisão (ou decisional), sendo a primeira a lista de assuntos que recebem atenção governamental e a segunda a lista de assuntos dentro das questões que recebem atenção de um governo, que estão no desígnio de uma decisão ativa, ou seja, existem propostas de solução disponíveis.

⁵ Em tradução livre.

2.2.2 Diferença entre os processos de definição de agenda e especificação de uma alternativa

Há também a distinção entre os problemas que são trazidos à atenção das pessoas ao redor do governo, que, segundo Kingdon (2014), tende a ocorrer por meio de indicadores sistemáticos, eventos como crise e desastres ou pelos resultados e avaliação dos programas já existentes e a geração de propostas políticas, que guarda relação com o processo de seleção biológica natural. Muitas das ideias são possíveis a princípio e flutuam em uma “sopa primitiva de políticas” onde especialistas experimentam suas ideias de solução (KINGDON, 2014).

2.2.3 Participantes de dentro da “estrutura governamental”

Kingdon (2014) registra que, apesar de os participantes não dominarem a agenda política de um governo, eles são considerados muito proeminentes em relação aos demais. Ele vê a administração, o próprio chefe do Poder Executivo, seus assessores diretos (gabinete) e os nomeados pelo chefe do executivo, dentro dos departamentos, secretarias, ministérios etc. como muito relevantes.

2.2.3.1 O chefe do Poder Executivo em si

Segundo Kingdon (2014), nenhum outro ator no sistema político tem a capacidade de definir agendas como o chefe do Poder Executivo. Seu estudo indicou que três quartos das entrevistas consideraram tal ator como importante e 31% como muito importante. O chefe do Poder Executivo pode ser capaz de dominar e determinar uma agenda política, mas é incapaz de dominar as alternativas que são seriamente consideradas e é incapaz de determinar o resultado (KINGDON, 2014).

As razões para a proeminente posição na definição de agenda são, inicialmente, a possibilidade de incluir veto às propostas legislativas e, também, a prerrogativa de contratar e demitir (nomear e exonerar, na forma institucional brasileira). Na construção das suas equipes, o chefe do executivo nomeia pessoas que são responsáveis pela sua concepção de agenda para suas respectivas pastas, de maneira que, se na sua avaliação, seus nomeados diretos não estão cumprindo seus anseios, sua demissão (exoneração) é facilitada.

O veto é, também, uma grande vantagem institucional que afeta sobremaneira a agenda política de todos os participantes (KINGDON, 2014). Pode, em última

instância, o chefe do poder Executivo proibir algo definido/alterado ou acrescentado pelo Poder Legislativo.

É igualmente possível, ao Poder Legislativo, vetar o projeto de lei enviado pelo Poder Executivo, sem grandes dificuldades processuais. Tais premissas conferem grande prestígio ao “poder de veto” e, para os interlocutores destes atores, há a necessidade de negociação permanente a fim de satisfazer aos interesses.

Kingdon (2014) defende, ainda, a existência de um segundo recurso organizacional como proeminente para o chefe do Poder Executivo em relação ao Legislativo: o Poder Executivo é, normalmente, melhor integrado, alinhado em torno da figura do presidente/governador/prefeito eleito e, com menos ramificações ideológicas e partidárias do que o próprio Poder Legislativo, pois é formado por um bloco ou coalizão de partidos que comungam o mesmo interesse (sucesso das pautas do governo), o que permite decisões mais engajadas e articuladas. Tendo esse grupo definido claramente sua concepção de agenda apropriada, provavelmente tal pauta deverá se tornar ativa (KINGDON, 2014).

Por outro lado, os Poderes Legislativos funcionam com muitos membros⁶, normalmente cada membro com uma agenda diferente, de ideologias, partidos e interesses difusos. Alguns membros são mais importantes do que outros, de maneira que não há um nível semelhante de coordenação no Poder Legislativo, sem incentivos ou mecanismos de cooperação comparáveis com os existentes no Poder Executivo, o que torna a tomada de decisão por parte deste mais sintonizada do que daquele, em face da sua conexão.

O terceiro recurso do chefe do Poder Executivo é o comando da atenção pública, que pode ser convertida em pressão a outro ente governamental a adotar a agenda proposta por ele, em caso de inércia ou demora excessiva. Por fim, o impacto do chefe do poder executivo na agenda depende do seu envolvimento ativo nos projetos e políticas defendidas em discursos, fóruns e compromissos públicos.

2.2.3.2 Equipe de assessoramento do chefe do executivo (gabinete)

O segundo componente na administração é a equipe de assessoramento do governo, que responde diretamente ao presidente. Alguns são conselheiros/assessores diretos do chefe do executivo, outros ocupam cargos

⁶ Em sua obra *Agendas, Alternativas e Políticas Públicas*, Kingdon (2014) cita o Congresso americano.

executivos de pastas específicas. No Brasil, estão comumente alocados nos gabinetes. Embora sejam importantes, Kingdon (2014) sustenta que os assessores não são discutidos com frequência como partes importantes na definição da agenda.

2.2.3.3 Nomeados políticos (primeiro escalão)

O terceiro componente da administração é o conjunto de funcionários nos departamentos e escritórios que são nomeados pelo chefe do Poder Executivo, desde secretários executivos e subsecretários ligados à hierarquia direta até diretores de agências ou organizações ligadas ao Poder Executivo, dependentes funcionalmente, mas hierarquicamente distintas.

Para Kingdon (2014), segundo a teoria legal tradicional, tais nomeados devem ser críticos formuladores de políticas públicas, uma vez que eles ganham sua autoridade da nomeação do presidente e da cadeia de comando que implicam sua nomeação. Entretanto, é frequente o argumento de que os nomeados se tornam reféns das suas áreas/agências, talvez porque os servidores (burocratas) encontram uma forma de desautorizar os nomeados superiores. Isso indica, segundo Kingdon (2014), que os nomeados podem ser menos importantes do que a teoria jurídica tradicional sugere.

Os respondentes das entrevistas conduzidas por Kingdon (2014) retrataram que os nomeados para os departamentos e escritórios eram frequentemente mencionados como atores no sistema político, tratando-os como importantes de alguma forma em 82% e como muito importantes em 26% dos respondentes.

Kingdon (2014) reflete que mesmo se um nomeado político não gerar uma ideia, ele ainda desempenha um papel fundamental em definir e incluir essas ideias nas agendas das pessoas importantes, tanto dentro como fora das suas próprias áreas de atuação. Muitas vezes as ideias e propostas flutuam dentro e fora da estrutura do poder executivo e não são, por vezes, aplicadas por esses atores.

Por fim, Kingdon (2014) relembra que os nomeados políticos têm um grande problema: sua volatilidade. O tempo de serviço dos nomeados é normalmente menor do que os mandatos dos chefes do Poder Executivo e muito menor do que os mandatos de um membro do Senado e mesmo da carreira de servidor público. As motivações para os nomeados políticos, dentre muitas, transitam pela intenção de “deixar sua marca em algo”.

2.2.3.4 Servidores públicos do Poder Executivo

Os servidores públicos do Poder Executivo, ou burocratas, como são concebidos por Kingdon (2014), são frequentemente considerados a fonte de muitos itens da agenda. Primeiro porque dispõem do conhecimento necessário e incorporam seus princípios aos programas, expansões em face da permanência deles naqueles projetos, por meio da experiência acumulada. Tais condições, segundo o autor, os levam a capturar os indicados políticos nas suas agendas e a forjar relacionamentos poderosos com grupos de interesses. Segundo Kingdon (2014), apesar das vantagens supracitadas, as evidências de sua pesquisa não indicaram os servidores públicos do Poder Executivo como atores influentes. Eles foram importantes em 32% das entrevistas conduzidas, mas citados como muito importantes apenas uma vez.

Kingdon (2014) arrematou que, em relação à definição da agenda, o modelo *top-down* do poder executivo pareceu ser surpreendentemente preciso. Seus estudos indicaram que o chefe do Poder Executivo pode dominar os nomeados políticos e estes podem dominar a carreira dos funcionários públicos. O modelo funciona aproximadamente com a noção tradicional de hierarquia nas organizações. O resultado, segundo o autor, foi surpreendente e intrigante pois ele observou um enorme volume na literatura argumentando o contrário, que em organizações semelhantes havia uma dificuldade de comando dos nomeados políticos aos subordinados servidores de carreira, apesar da formalidade na posição hierárquica.

Rememorando o ciclo de política públicas, Kingdon (2014) defende que a implementação é uma das principais preocupações dos servidores de carreira. Muitos deles estão administrando programas já existentes e, portanto, não se concentram em novos itens potenciais para a agenda. Preocupando-se na administração de projetos existentes, eles têm pouco tempo para propor novas ideias.

Entretanto, por meio dos resultados das operações dos programas que administram, a implementação pode levar à inovação. Se um burocrata avaliar que um programa não está entregando os resultados satisfatórios, então ele pode perceber a necessidade de uma mudança na política.

Todavia, Kingdon (2014) afirma que mesmo nesses casos há algum incentivo para proteger os projetos existentes em detrimento da abertura de novos, principalmente por conta da instabilidade dos resultados advindos. É comum que os nomeados de alto escalão (ministros e secretários) definam os itens de agenda e

então solicitem aconselhamento e avaliação dos servidores de carreira na elaboração das propostas. Os burocratas, na análise de Kingdon (2014), não são a única fonte de tal aconselhamento, mas são uma fonte relevante.

Kingdon (2014) destaca, ainda, um último recurso que os servidores de carreira dispõem: o relacionamento com as pessoas no Poder Legislativo e nos grupos de interesse. Segundo o autor, as estruturas e agências (entidades da administração indireta) caracteristicamente têm seus processos orbitando por áreas comuns, dentro dos serviços e comissões da estrutura do Poder Legislativo e, dessa forma, eles se relacionam costumeiramente: burocratas, comitês e grupos de interesses temáticos.

O autor argumenta que esse “trio de ferro” é assim conhecido, pois seus interesses são praticamente inacessíveis e, portanto, incontroláveis por atores externos, mesmo atores influentes, como o próprio chefe do Poder Executivo, indicados políticos ou membros legisladores que não fazem partes das comissões.

2.2.3.5 O Poder Legislativo

O Poder Legislativo é a casa que representa o povo. Muitas das disposições e responsabilidades constitucionais estão sob seus cuidados e isso é assunto para a mídia e para a opinião pública (KINGDON, 2014). Por conta da sua diversidade, o Poder Legislativo pode produzir tantas agendas diferentes quanto o número de membros que o compõe. Nas entrevistas conduzidas por Kingdon (2014) em seu estudo, os respondentes julgaram o Poder Legislativo como importante em 91% dos casos. É, portanto, uma área tão importante quanto o próprio Poder Executivo e muito mais importante do que os outros atores e componentes individuais.

Kingdon (2014) argumenta que, diferentemente do que ocorre no Poder Executivo, os membros do Poder Legislativo têm a capacidade de combinar algum impacto tanto na agenda como nas alternativas, o que lhe confere uma posição de grande destaque no processo de formulação de políticas públicas. Tal destaque, segundo o autor, envia mensagens a todo o sistema político, de modo que defensores de mudanças políticas tentam antecipar como será a avaliação do Poder Legislativo para que eles possam ajustar suas propostas ou até mesmo abandoná-las antes mesmo de enviá-las à discussão.

2.2.3.6 *Os recursos parlamentares*

O primeiro grande recurso do Poder Legislativo é a própria autoridade legal. Embora o poderoso argumento de que a aprovação de um estatuto não necessariamente altera todas as questões políticas, o fato é que grandes mudanças na política nacional normalmente requerem novas legislações. O poder de revisão ou de aumentar e cortar orçamentos específicos também são considerados grandes recursos de poder (KINGDON, 2014).

Uma segunda fonte de poder é a grande capacidade de publicidade. Os legisladores mantêm costumeiramente audiências, apresentam projetos de lei e fazem discursos que normalmente são cobertos com destaque pela imprensa. Suas informações, segundo Kingdon (2014), não costumam ser detalhadas; à revelia, são normalmente caracterizadas pelo misto entre algo substantivo e político, subjetivo e objetivo.

Um último recurso, citado por Kingdon (2014), é que normalmente os políticos do Poder Legislativo tem mandatos maiores e a relação mantida com as várias frentes (técnicas e políticas) lhes permite um grande alcance e relativa perenidade, com longevidade maior do que os curtos períodos de atividade que são costumeiramente encontrados nos nomeados do Poder Executivo.

2.2.3.7 *Incentivos*

Razão significativa para a atuação dos membros do Poder Legislativo como propositores de agenda repousa nas metas consideradas importantes pelo plenário e pelos diversos comitês. Para Kingdon (2014), o objetivo final do Poder Legislativo é sempre satisfazer as necessidades dos eleitores e, para tal fim, a divulgação dos seus atos é essencial, uma maneira de conseguir publicidade dos seus atos e pressionar para a iniciativa de novas políticas.

Kingdon (2014) rememora que o Poder Legislativo é, também, campo fértil para candidatos que buscam crescimento político, tanto no próprio Poder Legislativo, como ambicionando cargos executivos, o que demanda dos deles muitos projetos, como forma de atividade aos eleitores e potencial crédito de voto. Na mesma esteira, é um segundo objetivo de muitos parlamentares melhorar sua reputação, afetada diretamente pela participação ativa nas políticas públicas, propondo e discutindo ideias.

Ser reconhecido como membro/defensor de uma boa política também é apontado por Kingdon (2014) como uma meta. Normalmente, nessas discussões, os parlamentares defendem as ideias das perspectivas às quais estão vinculados, seja de direita, de esquerda, de centro, ou outras temáticas como grupos de interesses etc.

2.2.3.8 Servidores do Poder Legislativo

O Poder Legislativo não é composto apenas de parlamentares. Cada parlamentar tem uma equipe de assessores, nomeados e trabalhadores diretos. A casa legislativa também tem seu próprio pessoal que tem seus interesses próprios no processo de definição de agenda. Para Kingdon (2014), os funcionários que atuam diretamente nos comitês têm maior impacto sobre a forma da política, em face da sua proximidade, do seu conhecimento e relacionamento decorrente de tal atuação. Nas entrevistas conduzidas por Kingdon (2014), os funcionários do Poder Legislativo foram citados como importantes em 41% e identificados como muito importantes em 2 dos 23 estudos.

Segundo Kingdon (2014), enquanto os membros eleitos do Poder Legislativo estão envolvidos em muitas atividades, subcomitês, lidar com eleitores, com votos das sessões, manter a campanha constante, proferir discursos, manter agenda com os outros poderes, os burocratas não eleitos é que dispõem de tempo e se especializam em uma área política, justamente porque não são obrigados a atender a ampla gama de atividades, criando subáreas especialistas dentro de cada gabinete. Ainda de acordo com o autor, esses personagens têm compromissos de trabalho apertados, com seus próprios prazos e reuniões, mas por concentrar seu foco em um conjunto mais restrito de preocupações conseguem maior grau de especialização.

Por todo o exposto acima, normalmente cabe à equipe do Poder Legislativo redigir as peças e legislações, negociar os detalhes dos acordos com partes interessadas, escrever discursos e materiais informativos de apresentação. Neste íterim, para Kingdon (2014), os funcionários emprestam ideias de estudos acadêmicos, relatórios e propostas do Poder Executivo ou materiais de grupos de interesses, opiniões de outros membros parlamentares e geram suas próprias ideias nessas atividades.

Na análise de Kingdon (2014), em face de sua posição aproximada dos tomadores de decisão, sua habilidade de concentrar todas as condições de determinados assuntos e sua capacidade de transitar tanto no mundo político como

no mundo técnico, é permitido, aos membros não eleitos do Poder Legislativo, ter impacto considerável nas alternativas consideradas por pessoas importantes e até mesmo na agenda de tais pessoas. Reafirma o autor que os servidores do Poder Legislativo têm influência marcante nas alternativas que os parlamentares escolhem, ainda que não possam controlar inteiramente o conjunto de escolhas (KINGON, 2014).

2.2.4 Participantes de fora da “estrutura governamental”

Essa categoria inclui participantes da definição de políticas públicas de pessoas sem cargo formal no governo, são os grupos de interesses, pesquisadores, acadêmicos, consultores, mídia, partidos políticos e o povo (KINGDON, 2014). Os canais de comunicação entre os atores de dentro e fora do governo são extremamente fluídos e abertos, e as ideias e informações flutuam entre esses canais com todas as pessoas relacionadas, independentemente das suas posições formais.

Pessoas em cargos governamentais têm autoridade formal por força legal, definido pela própria Constituição, uma condição que as pessoas de fora do governo não carregam. Kingdon (2014) argumenta que, embora em termos didáticos essa diferença seja clara, quem está dentro e quem está fora do governo, na prática as relações podem demonstrar diferenças não tão claras.

2.2.4.1 Grupos de interesse

Empresas, lobistas, servidores públicos, indústria, partido político, os grupos de interesses podem ser originados de praticamente qualquer segmento social. Eles foram discutidos como sendo muito importante em um terço das entrevistas e como importante de alguma forma em 51% estando atrás apenas dos atores do Poder Executivo e do Poder Legislativo, o que confere aos grupos de interesse uma condição de grupo amplamente discutido. Sua característica é, segundo Kingdon (2014), a defesa de uma tese determinada, alinhada à sua ideia de melhor resolução de uma questão.

Kingdon (2014) reflete que, ao discutir os grupos de interesses, a importância de tais grupos se dá, em sua maioria, não na promoção positiva de novos itens de agenda, mas sobretudo na defesa de certas propostas já existentes, um bloqueio negativo. Esses grupos buscam preservar prerrogativas e ou direitos já adquiridos em políticas existentes. É o caso dos sindicatos.

Os grupos de interesse podem, na avaliação de Kingdon (2014), exercer pressão de impacto positivo sobre a agenda do governo. Se um grupo mobiliza apoio, escreve comunicados, envia representantes e estimula aliados a fazerem o mesmo, eles podem fazer com que os funcionários do governo deem atenção às suas questões. Mesmo com esses exemplos, ainda é difícil de atribuir a responsabilidade da ascensão de itens na agenda somente aos grupos de interesse (KINGDON, 2014).

Na concepção de Kingdon (2014), é importante frisar que, mesmo quando um grupo de interesse levanta uma questão, isso não significa necessariamente que ele poderá controlar o debate levantado. Ainda segundo o autor, um interesse central de uma atividade de grupo é conseguir anexar sua alternativa às questões da agenda. Embora esse *lobby* muitas vezes não tenha força significativa para impulsionar uma nova legislação, mesmo que eles não iniciem o debate, eles tentam garantir que seus interesses sejam protegidos em legislações que são debatidas e novas pautas. Kingdon (2014) defende, portanto, que embora eles não tenham poder de afetar diretamente a agenda, eles podem afetar as alternativas consideradas.

2.2.4.1.1 Recursos dos grupos de interesses

A coesão é, segundo Kingdon (2014), um recurso que dá a um grupo vantagem em afetar a agenda. Se um grupo é atormentado por divergências internas, sua eficácia é severamente prejudicada. Um problema de coesão envolve diferenças entre líderes e seguidores. Quando os liderados apresentam oposição aos seus líderes, em face da argumentação apresentada, tais propostas tendem a não ter força suficiente para ascender na agenda (KINGDON, 2014). O autor arremata: o problema do líder-seguidor é um caso especial da proposição que sinaliza que interesses organizados são mais ouvidos do que interesses não organizados. Registra-se, entretanto, que mesmo uma base grande de recursos não necessariamente garante que o grupo detentor irá dominar a discussão acerca das questões relevantes, ou conseguir o que quer (KINGDON, 2014).

2.2.4.2 Acadêmicos, pesquisadores e consultores

Na análise de Kingdon (2014), depois de grupos de interesses, o conjunto de acadêmicos, pesquisadores e consultores é o próximo mais importante conjunto de atores não governamentais. Eles podem ser percebidos durante todo o processo político, pois, conforme argumenta o autor, ideias oriundas da literatura acadêmica

são regularmente divulgadas e discutidas no âmbito do Poder Executivo, Legislativo, lobistas e etc. Acadêmicos com reconhecimento são costumeiramente repetidos nas entrevistas conduzidas por Kingdon (2014) como importantes atores na formulação de políticas. As diversas comissões do Poder Legislativo costumam convocar especialistas, pesquisadores e analistas para audiências, reuniões e painéis consultivos (KINGDON, 2014).

Funcionários do governo e até mesmo clientes (empreendedores) buscam os especialistas, acadêmicos, consultores e pesquisadores para defender seus interesses. A pesquisa conduzida por Kingdon (2014) revela que tal grupo é discutido como importante de alguma forma em 66% das entrevistas e, como muito importante para apenas 15% dos respondentes. Eles foram classificados como muito importantes em 3 dos 23 estudos de caso conduzidos.

Os dados supracitados colocam essas pessoas num lugar de destaque, embora não integrem o topo de atores que influenciem a formação da agenda como grupos de interesses, membros do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

2.2.4.2.1 Tipos de atividade de acadêmicos, pesquisadores e consultores

As atividades de acadêmicos, pesquisadores e consultores apresentam impacto variado na formulação de políticas públicas. Segundo Kingdon (2014) os acadêmicos tendem a afetar mais as alternativas dos que as agendas governamentais. As entrevistas e estudos de caso conduzidas pelo autor revelaram que por muitas vezes a definição da agenda é feita por atores e forças de fora da comunidade de pesquisadores e analistas.

Somente quando problemas surgem é que os políticos direcionam seu foco e passam a buscar soluções junto à comunidade de pesquisadores e analistas. Para ilustrar tal situação, Kingdon (2014) revela o caso do custo do tratamento médico. Nesse exemplo, o autor relatou que, enquanto os acadêmicos não figuravam como responsáveis pela assunção do problema na agenda, eles eram importantes entre os quais os políticos buscavam ideias e propostas para lidar com tais problemas.

Uma segunda variação na importância dos acadêmicos percebida por Kingdon (2014) pode estar entre os efeitos de curto e longo prazo. Frequentemente, o trabalho acadêmico é discutido como se isso afetasse a geração do ambiente das propostas que, por sua vez, afetariam os formuladores de políticas públicas em longo prazo. Já no curto prazo, os formuladores de políticas do governo escutam os acadêmicos

quando suas análises e propostas estão diretamente relacionadas aos problemas que já estão ocupando a atenção dos funcionários.

2.2.4.3 A imprensa

A imprensa é frequentemente retratada como uma poderosa definidora de agenda. Essa avaliação é adequada e citada pelo próprio Kingdon (2014) como conclusão de outros autores: a atenção da massa pública aos problemas do governo acompanha intimamente a cobertura da mídia sobre tais questões. Segundo o autor, a atenção da imprensa sobre uma questão pode afetar inclusive como os parlamentares se posicionam, em parte porque os membros seguem a grande mídia de massa ou pela forma com a qual a notícia pode causar à sua imagem e como isso afeta seus eleitores.

Embora existam boas razões para acreditar que a mídia desempenha papel relevante na definição da agenda, os estudos de Kingdon (2014) acabam refutando tal ideia. Os meios de comunicação em massa foram relatados como importantes em apenas 26% das entrevistas, menos do que grupos de interesses (84%) ou pesquisadores (66%) e a imprensa foi muito importante em apenas 4% das entrevistas (KINGDON, 2014).

Em que pese a mídia ter menos efeito nas agendas de políticas governamentais do que se pensara, ela continua sendo importante de determinadas maneiras. Num turno, a imprensa atua como um comunicador dentro da comunidade política. Muitas pessoas espalhadas dentro e fora do governo se deparam com problemas semelhantes no dia a dia e, às vezes, se comunicam uns com outros de maneira surpreendentemente indireta (KINGDON, 2014).

Todavia, a imprensa pode aumentar o efeito sobre a agenda ampliando movimentos que já foram iniciados em outro lugar, em vez de originarem esses movimentos. Eles veiculam ideias originadas na burocracia do Poder Executivo ou Poder Legislativo ou um movimento que começou em algum segmento da sociedade, e então eles aceleram o desenvolvimento e ampliam o seu alcance (KINGDON, 2014).

Segundo Kingdon (2014), outra forma de a imprensa influenciar ocorre quando um grupo de interesse vaza informações embaraçosas de seus oponentes quando suas ideias não estão vencendo o embate na opinião pública. Por fim, na medida em que a opinião pública afeta alguns dos participantes da agenda de formulação pública, a imprensa pode ter efeito indireto (KINDON, 2014).

2.2.4.4 *Existência de processos eleitorais*

Políticas públicas podem ser influenciadas pelos resultados de uma eleição (KINGDON, 2014). Kingdon (2014) avalia que durante as campanhas os políticos e partidos assumem posições e fazem promessas que se tornarão agendas caso eles alcancem êxito nos certames.

Ao defender seu argumento, Kingdon (2014), em face das evidências adquiridas nas entrevistas e estudos de caso que conduziu, ilustrou que mesmo com as promessas e compromissos públicos realizados pelos políticos, as campanhas não são particularmente importantes. Essa ideia, transformada em números, significou quase 30% dos entrevistados mencionando as eleições como evento importante na formulação da agenda, além de figurar em 7 dos 23 estudos de caso como assuntos importantes (KINGDON, 2014).

Kingdon (2014) arremata destacando a importância das eleições pelo fato de que são nelas que há a mudança de atores em posições de autoridade e estes, sim, detêm proeminência, seja no âmbito do Poder Executivo ou no Poder Legislativo, nas tomadas de decisão.

2.2.4.5 *Ativistas políticos*

Uma vez que promessas e posições são assumidas nas eleições e nas plataformas de governo, os candidatos relacionados acabam fazendo compromissos com determinadas pautas específicas. Alçando-se a posição almejada, tais promessas afetam diretamente sua rotina. Esse contexto que angaria apoio de classes implica uma simbiose de interesses, uma troca implícita das promessas em ações a apoiadores, que pressionam para que as promessas sejam mantidas/cumpridas (KINGDON, 2014).

A partir da pesquisa de Kingdon (2014), as evidências indicam que os ativistas políticos são importantes, mas não são decisivos, sendo associados como atores importantes em 29% dos respondentes e destacados como importantes em 4 dos 23 estudos de caso. Ainda de acordo com Kingdon (2014), os diversos segmentos de ativistas, juntos, formam a coalização construída durante a campanha.

Kingdon (2014) conclui que, não obstante importantes, para que uma promessa de campanha alcance o status de agenda política, ela deve estar acompanhada por

algo mais firme. O autor cita compromissos do chefe do Poder Executivo, por exemplo, que vincula seu emissor com seu eleitorado, mantendo a pauta presente.

2.2.4.6 Partidos políticos

Os partidos políticos afetam as agendas políticas pelo alinhamento e o conteúdo de suas plataformas, a forma de representatividade e liderança no Poder Legislativo. De maneira similar às promessas de campanha, os partidos políticos podem formar o núcleo duro de ideias e pautas que formatam a agenda de uma administração (KINGDON, 2014). Os estudos de Kingdon (2014) apontam os partidos políticos como importantes em 29% das entrevistas e em 7 dos 23 estudos de caso.

Argumenta Kingdon (2014) que os partidos políticos, como também as promessas de campanha, têm maior força de influência na definição da agenda do que nas alternativas detalhadas consideradas pelos formuladores. Assim, as partes podem afetar as agendas, mas as origens detalhadas das alternativas que são seriamente consideradas pelos formuladores de políticas públicas estão em grande parte em outros lugares (KINGDON, 2014).

2.2.4.7 Opinião Pública

Os tomadores de decisão e formuladores de políticas públicas normalmente observam a opinião pública sobre determinadas questões. Eles buscam “sentir”, em termos gerais, o que o público compreende como o curso de ação adequado (KINGDON, 2014, p. 65).

Os resultados quantitativos da pesquisa conduzida por Kingdon (2014) expressam que a opinião pública é considerada como importante por 57% das entrevistas e importante em 6 dos 23 casos. O autor finaliza avaliando que tais números indicam que a opinião pública é tão importante quanto os fatores relacionados às eleições, uma importância média (KINGDON, 2014).

Para Kingdon (2014), a percepção da opinião pública pode ter efeitos positivos ou negativos. Tal percepção pode empurrar itens na agenda governamental por conta do grande número de pessoas interessadas no assunto, que tornaria o assunto popular no processo de arregimentar votos. De maneira inversamente proporcional, efeitos negativos da opinião pública podem, às vezes, direcionar uma restrição de questão ou pauta existente e, em menor proporção, direcionar alguma ação direta (KINGDON, 2014).

Importante observação é feita por Kingdon (2014), ao frisar que, mesmo diante da importância da opinião pública no apoio de novas propostas, ou em barrar outras, também existe o desenvolvimento de propostas que ocorrem de forma independente da opinião pública. Kingdon (2014) resume que a opinião pública afeta mais a agenda do que as alternativas. Os funcionários governamentais prestam mais atenção a um conjunto de assuntos que estão em evidência, pois esses assuntos são acompanhados e taxados como importantes por muitas pessoas. Ao passo que a opinião pública pode estabelecer limites às possibilidades de agenda, raramente conseguem ser suficientemente fortes para afetar diretamente um debate entre outros atores, como as alternativas discutidas pelos especialistas em políticas públicas (KINGDON, 2014).

2.2.5 Uma (necessária) distinção entre grupos visíveis e grupos ocultos

Kingdon (2014) ilustra que, a depender do enfoque da análise, pesquisadores podem atribuir importância diferente a cada personagem, atrelado ao viés empregado. Alguns podem indicar o chefe do Poder Executivo como ator central na compreensão da definição da agenda. Outro grupo pode avaliar que as iniciativas do Poder Legislativo são mais propensas a se tornarem políticas públicas. Uma terceira lista poderá sustentar que as discussões e ideias existentes na formulação de políticas públicas é, essencialmente, oriunda dos pesquisadores, burocratas, especialistas e consultores. Por fim, podem ser percebidos como grandes fatores de influência na formulação de políticas públicas a atuação e os efeitos da imprensa de massa. Kingdon (2014) justifica que não há um menos importante, mas que todos são complementares, cada um percebe uma parte da mesma realidade.

Dentre essa diversidade de atores, o autor sentencia que uma definição é clara e os agrupa em dois extremos: os participantes visíveis e os invisíveis (KINGDON, 2014). No primeiro grupo, dos atores visíveis, constam aqueles que recebem importância elevada da imprensa e do público geral, como o chefe do Poder Executivo, seus nomeados de primeiro escalão, os membros do Poder Legislativo e atores associados às eleições, como os partidos políticos e os comitês de campanha e coalizões (KINGDON, 2014)

Já no grupo relativamente oculto estão incluídos os especialistas, consultores, pesquisadores, servidores públicos e funcionários do Poder Executivo e Legislativo

não ligados diretamente aos formuladores de políticas públicas (KINGDON, 2014). Entre os dois há grupos de interesses que circulam e transitam com pautas parcialmente públicas e outras pouco visíveis (KINGDON, 2014).

Para Kingdon (2014), a percepção sobre como a definição da agenda é afetada por qual grupo é razoavelmente clara quando se é possível traçar um paralelo com a visibilidade dos agentes. Se o agrupamento é oculto, então ele normalmente está associado com o fluxo das alternativas. Enquanto o agrupamento mais visível está trabalhando na definição das questões e na agenda (KINGDON, 2014).

Em linhas gerais, a Teoria dos Múltiplos Fluxos concebe um desenho em três fluxos básicos: o fluxo dos problemas, o fluxo das políticas e o fluxo político (KINGDON, 2014).

2.2.6 O fluxo dos problemas

As pessoas reconhecem problemas, trabalham na geração de propostas que aguardam o engajamento do movimento político para encarar o problema (KINGDON, 2014). Muitos são os problemas e, segundo Kingdon (2014), é natural que alguns sejam observados e outros ignorados.

O autor argumenta que, por vezes, a atenção dos tomadores de decisão é afetada, em nível maior ou menor, de três maneiras: por indicadores sistemáticos de um problema específico, por eventos dramáticos ou, por fim, com o feedback de programas já existentes (KINGDON, 2014).

2.2.6.1 Indicadores

É comum, para Kingdon (2014), que problemas reclamem a atenção dos tomadores de decisão em razão de algum indicador que mostra algum problema existente neles, em detrimento à alguma pressão política. Tal condição é perene, pois tanto atores governamentais como outros atores não governamentais monitoram ininterruptamente as atividades governamentais (KINGDON, 2014).

Kingdon (2014) defende que um dos indicadores mais claros de acompanhamento das atividades, está relacionado aos padrões de gastos e os impactos orçamentários deles. O fluxo dos problemas pode ser severamente alterado em razão da indicação orçamentária para eles.

Alguns estudos são conduzidos em face da indicação orçamentária, mas segundo Kingdon (2014) eles não costumam ser usados para determinar se um

problema realmente existe. O autor defende que os tomadores de decisão e seu entorno normalmente utilizam tais estudos de duas formas: avaliando a magnitude do problema e se inteirando sobre mudanças no problema.

2.2.6.1.1 As características de um indicador

Kingdon (2014) argumenta que indicadores relevantes e sérios precisam ser objetivos, a fim de não se tornarem generalistas demais, com deficiências metodológicas. Suas entrevistas demonstraram que 52% incluíram tal condição como importante no quesito indicadores. Kingdon (2014) ilustra que, além de formar um indicador específico, é importante fazer com o que os pares que pressionam por mudanças políticas concordem com a relevância dele.

Além das características do indicador, Kingdon (2014) registra que eles não são um simples reconhecimento da realidade concreta, pois eles passam por um processo de significação, de interpretação, carregando um viés subjetivo definidor.

2.2.6.2 Eventos, crises e símbolos

Por vezes os problemas não são perceptíveis pelos indicadores. Eles precisam de um “empurrão” para atrair a atenção dos tomadores de decisão e do seu entorno, e essa atenção é dada por eventos como símbolos, crises e/ou desastres que, tão logo ocorrem, passam a ocupar a agenda governamental (KINGDON, 2014).

As entrevistas conduzidas por Kingdon (2014) revelam alguma frequência de tais acontecimentos. 35% dos entrevistados mencionaram crises, desastres ou eventos de tal tipo como relevantes, além de figurar em 7 dos 23 estudos de caso. O autor defende que, para uma questão se tornar visível e subir na agenda governamental, algo relevante deve ocorrer, o que normalmente é uma real crise ou um tipo de coisa que tomadores de decisão não podem ignorar.

As crises podem ser arrebatadoras quando reclamam imediata e totalmente a atenção dos tomadores de decisão. De maneira contrária, potenciais pautas não integram a agenda justamente por não serem impactadas por eventos, crises etc. A experiência pessoal dos principais atores envolvidos no processo de tomada de decisão (vivenciar/experimentar algum evento dramático), assim como as crises, também podem ser determinantes para definir a atenção a eles, embora, segundo Kingdon (2014), não figurem entre as grandes causas de influência do status da agenda.

O autor argumenta que tanto os defensores de pautas específicas, como as experiências pessoais, figuram como uma espécie de reforço a algo que já está acontecendo, fomentando a discussão mais do que propriamente a definição da agenda (KINGDON, 2014).

Segundo Kingdon (2014) crises, desastres, símbolos e eventos focais raramente têm o poder de alçar um assunto à proeminência na agenda isoladamente, eles precisam ser reforçados por outra percepção preexistente. Kingdon (2014): “Mas, em geral, um desastre por si só não é suficiente para criar uma definição de um problema de política. O desastre funciona como um alerta precoce, mas depois precisa ser combinado com uma indicação mais sólida de que o problema é mais amplo” (KINGDON, 2014, p. 98).

E, por fim, Kingdon (2014), corroborando a ideia de que eventos como crises e desastres se tornam mais proeminentes quando são acompanhados de indicadores ou de outros eventos, ilustra a possibilidade de vários eventos, ou desastres ocorrendo em um curto período. Há a percepção de que tais eventos, juntos, se tornam uma crise, pois afastam a possibilidade de terem sido um caso isolado e reclamam a atenção do fluxo dos problemas.

2.2.6.3 Opiniões e feedback de programas existentes

Os tomadores de decisão acompanham gastos e têm experiência com a avaliação e supervisão de programas. Kingdon (2014) registra que eles costumam receber reclamações e sugestões de melhoria dos programas existentes e essa observação torna-se valiosa para avaliar programas que não funcionam como o planejado. As opiniões e feedbacks costumam ser associados aos indicadores no monitoramento de projetos para avaliar o cumprimento de seus objetivos (KINGDON, 2014). O autor reflete que, mesmo numa eventual inexistência de feedback público, os próprios servidores podem perceber os problemas por meio do próprio cotidiano na administração do programa.

Kingdon (2014) enuncia que um problema num programa ou política pública ocorre quando a implementação não se enquadra à intenção legislativa (nos casos de peças legais) ou da alta administração (nos casos de peças administrativas). Ocorre que os executores das políticas podem interpretar leis ou normativos de maneira diversa à intenção propositiva. O autor cita, também, outras informações relevantes que indicam problemas: quando programas não cumprem suas metas desenhadas ou

quando o custo do programa se torna, durante sua execução, muito mais alto do que o previsto (KINGDON, 2014).

2.2.6.4 Razões pelas quais os problemas desaparecem

Kingdon (2014) reflete que, por vezes, os problemas perdem destaque na agenda simplesmente porque os tomadores de decisão sentem que o problema foi resolvido. É frequente, ainda, segundo Kingdon (2014), que mesmo quando os problemas não são resolvidos, membros do Poder Executivo ou mesmo do Poder Legislativo, ao abordarem a questão com algum ato, entendem que já resolveram sua parte do problema, tirando esses assuntos da agenda.

Kingdon (2014) reverbera como exemplo o frequente argumento do Poder Legislativo que, quando legisla sobre algo, tende a defender que, para seu alcance, o problema foi resolvido, e que outras esferas/poderes devem passar a ser cobrados (sobretudo o Poder Executivo). O autor complementa que os problemas também podem desaparecer simplesmente porque sua taxa de crescimento diminui, ou porque as pessoas se acostumam com a condição originária e não mais enxergam a evidência dele, incorporando-o ao cotidiano ou porque a atenção ao problema era momentânea (KINGDON, 2014).

2.2.6.5 Orçamento: um problema especial

Sendo o orçamento público o principal, senão a única fonte de recursos financiadores dos projetos, programas públicos etc., ele se torna uma incógnita definitiva para a percepção e solução de problemas, pois, segundo Kingdon (2014):

O orçamento é uma parte central da atividade governamental. Programas, agências e carreiras profissionais aumentam e diminuem de acordo com sua participação orçamentária. Um aperto orçamentário afeta diretamente tanto os burocratas quanto os legisladores, uma vez que os programas nos quais eles têm alguma participação pessoal na carreira são afetados. As considerações orçamentárias às vezes forçam itens mais altos na agenda do governo, atuando como promotores. Em outras ocasiões, os orçamentos agem como restrições, colocando alguns itens na parte inferior (ou mesmo fora) da agenda porque o item custaria mais do que os tomadores de decisão estão dispostos a pagar (KINGDON, 2014, p. 105).

O orçamento, nos estudos conduzidos por Kingdon (2014), foi relatado como importante em 70% das entrevistas e em 15 dos 23 estudos. Segundo o autor, o orçamento, sendo uma restrição, pode obrigar tomadores de decisão a reduzir os

custos e, portanto, o tamanho de alguns programas ou até mesmo ignorar totalmente as opções de solução de algum problema. Naturalmente, o contrário é perceptível, alguns problemas podem ser empurrados à agenda governamental em razão de uma possibilidade de solução mais atrativa, do ponto de vista orçamentário, quando há mais espaço fiscal para a atuação do Poder Executivo.

Ainda articulando a ideia de orçamento como restrição, Kingdon (2014) reverbera:

Provavelmente, a principal preocupação sobre orçamentos, no entanto, é como uma restrição. Considerações orçamentárias impedem que os formuladores de políticas e pessoas próximas a eles contemplem seriamente algumas alternativas, iniciativas ou propostas, ou pelo menos os obrigam a revisar suas propostas para reduzir os gastos estimados. Algumas opções são totalmente ignoradas. Portanto, alguns itens potenciais da agenda nunca chegam ao status de agenda porque não ultrapassam o obstáculo da restrição orçamentária. Em tempos de severa restrição orçamentária, programas baratos vêm à tona (KINGDON, 2014, p. 106).

O autor reconhece que a restrição orçamentária para abordagem dos problemas está relacionada com o estado geral da economia. Quando há um período de economia crescente, maior volume de recurso se torna disponível em potencial para solução dos problemas e mais problemas (em termos de tamanho e de quantidade) podem ser considerados, ao passo que uma restrição orçamentária tende a demonstrar um movimento contrário (KINGDON, 2014).

2.2.6.6 A definição do problema

No entendimento de Kingdon (2014), qualquer condição (questão) passa a se tornar um problema quando os tomadores de decisão passam a acreditar que devem fazer algo sobre aquela condição. O autor arremata o conceito ao refletir que os problemas não podem ser encarados como simples condições ou eventos externos, mas também um elemento de interpretação. Ou seja, a mesma condição pode ser um problema em um contexto específico e não ser em outro, dependendo das condições de interpretação e saberes momentâneos.

Os problemas são abundantes na sociedade, e os burocratas dedicam atenção verdadeira a apenas uma fração deles. A resolução de um problema também não é a única razão pela qual o governo adota uma solução. Várias considerações independentes da solução de problemas levam o governo a agir. Os políticos procuram maneiras de deixar sua marca (KINGDON, 2014).

Simple pressões de grupo de interesse ou outras expressões de preferências podem ganhar proeminência, independente de um problema ser resolvido. “Há muitas razões para status de agenda, além do simples impulso de identificar problemas e resolvê-los” (KINGDON, 2014). Kingdon (2014) assinala que há grandes interesses políticos na definição do problema e, na avaliação do autor, valores, comparações e categorias contribuem para a definição do problema.

Primeiro, Kingdon (2014) registra que o problema precisa estar alinhado com os valores sociais vigentes e aceitáveis na época, dentro das diversas ideologias políticas, costumes etc. Tal percepção, segundo o autor, pode mudar dramaticamente a forma e responsabilidade pelo enfrentamento do problema. Ele argumenta que, se algum ator percebe algum tema como um direito, então para essa corrente o governo deve, minimamente, garantir o acesso ao direito. Por exemplo, o direito à saúde. Sendo ela acesso universal e garantido pela legislação, a possibilidade de algumas pessoas não terem acesso é considerada um problema.

Por outro lado, se outro ator perceber o mesmo tema como bom para a sociedade, mas não como um direito, então as diferenças de acesso são definidas como uma condição e não como um problema. Ou seja, o governo deve dar condições de acessar tal direito, mas não seria sua responsabilidade direta a resolução de tal problema (KINGDON, 2014).

Outra vertente considerada na definição de um problema pode ser relacionada à comparação de programas semelhantes. Quando um programa alcança os seus objetivos e, “*ceteris paribus*”⁷, outro não, essa desvantagem relativa pode ser percebida como um problema para determinado programa (KINGDON, 2014).

Resgatando a ideia de direitos, Kingdon (2014) assinala outro exemplo da importância de categorização dos problemas, ao citar o problema de transportes de deficientes na década de 70 nos Estados Unidos da América:

Durante a década de 1970, ativistas deficientes se movimentaram e parcialmente, tiveram êxito numa definição normativa que exigia a adaptação de sistemas de metrô existentes para incluir elevadores e outros dispositivos que tornariam o transporte público acessível. Operadores de trânsito e até muitas pessoas deficientes argumentaram que os deficientes poderiam ser transportados de forma mais barata e conveniente em áreas urbanas com serviço

⁷ Expressão em latim que significa “permanecendo constantes todas as demais variáveis”. Muito utilizada em economia quando se deseja avaliar as consequências de uma variável sobre outra, supondo-se as demais inalteradas (SANDRONI, 1999).

chame-uma-corrída ou em táxis subsidiados. A questão girava em torno de como se classificava o problema. Se fosse definido como uma questão de direitos civis, o acesso igual ao metrô seria adotado, pois separá-los do acesso público não seria justo. Por outro lado, se fosse uma questão de transporte, então o acesso igualitário não era necessário e outras soluções seriam apropriadas. A categoria em que o problema foi colocado fez uma tremenda diferença (KINGDON, 2014, p. 112).

2.2.7 O fluxo das proposições (das políticas)

Kingdon (2014), em seu texto *Agendas, Alternativas e Políticas públicas*⁸, imagina uma ampla comunidade de atores, que estão, a todo tempo, antes mesmo da evidência de um problema na agenda, especulando e formulando teorias de melhoria e/ou enfrentamento das questões sociais. São os pesquisadores, consultores, acadêmicos, analistas, grupos de interesses etc. Segundo o autor, muitas ideias flutuam por dentro dessa comunidade, ao passo em que discussões entre eles testam e avaliam a veracidade e capacidade das propostas (KINGDON, 2014).

Kingdon (2014) traça um paralelo entre o movimento do fluxo das soluções (das políticas) com o processo de seleção biológica natural. Ele argumenta que as propostas e ideias de solução aparecem e desaparecem de uma “sopa primitiva”, assim como as moléculas flutuavam na tese sobre o ímpeto da vida.

Segundo o autor, esse é um longo processo de “suavização”: propostas são lançadas, discutidas pelos pares, por outros atores, são publicizadas, defendidas, depois são aprimoradas respondendo às diversas reações e retornam ao fluxo (sopa primitiva) novamente.

O autor registra, ainda, que pela infinidade de ideias existentes, por vezes elas são contraditórias, se chocam ou se juntam, se combinam entre si, mas o ambiente de “sopa” não muda nesse movimento. Ideias genuinamente novas, recombinadas, fundidas e alteradas flutuam no mesmo ambiente, de maneira perene.

Kingdon (2014) reflete que nesse ínterim, tal qual o processo de seleção natural, ideias sobrevivem e prosperam enquanto outras não recebem atenção.

2.2.7.1 Comunidades políticas

Kingdon (2014) sinaliza a existência do que ele conceituou como comunidades políticas. Que são grupos compostos por especialistas de uma temática específica,

⁸ Em tradução livre.

como saúde, educação, esporte, meio ambiente etc. Essas pessoas podem compor ou não os poderes. Podem ser consultores, analistas de agências, pesquisadores, estudiosos, analistas de grupos de interesses etc. A característica que aglutina essas pessoas é, segundo o autor, a preocupação com uma área específica de problemas políticos. Ainda, Kingdon (2014) sinaliza que, pela congruência das pautas, há uma interação clara entre eles dentro do grupo, de modo que as propostas, ideias e pesquisas deles são costumeiramente de conhecimento do próprio grupo.

Um importante aspecto destacado por Kingdon (2014) nas comunidades políticas é o seu grau de fragmentação. Alguns grupos, segundo o autor, são extremamente fechados e integrados entre si, enquanto outros grupos são mais fluidos e não apresentam tanta integração. Para Kingdon (2014), é perceptível que uma comunidade mais unida acaba gerando perspectivas comuns e coesas, que retroalimentam a integração e fortalecem a comunidade e seus ideais.

Essa fragmentação dos grupos, segundo o mesmo autor, embora facilite a mutualidade de ideias interna, apresenta como efeito colateral a fragmentação entre as comunidades. O autor ilustra, como exemplo, que pautas das discussões que ocorrem na ala política associada à esquerda não são, normalmente, discutidas e são sequer conhecidas pela ala política associada à direita, que se preocupa em produzir soluções/propostas distintas (KINGDON, 2014).

Kingdon (2014) repercute que a fragmentação de um sistema político afeta a estabilidade da agenda dentro desse sistema, pois quando os paradigmas ideológicos são mudados, toda a agenda pode mudar abruptamente, transformando uma pauta extremamente esquecida à um item fundamental na ordem do dia nestes momentos de mudança.

Para Kingdon (2014), as comunidades políticas, atuando, na maioria das vezes, de maneira descoordenada, refletem internamente e lançam uma ampla gama de ideias na “sopa primitiva” das políticas. Essas ideias são consideradas e “flutuam” até um determinado ponto. Segundo o autor, baseado nas entrevistas conduzidas em seu estudo, a gama de propostas é impressionante. Muitas ideias, com abordagens extremamente variadas, flutuam ao redor de todos durante todo o tempo. O autor registra, ainda, que esse processo não parece ser fundamentado na tomada de decisão científica, senão pois: “Essa sopa política primitiva não se parece muito com

um sistema racional de tomada de decisão com algumas poucas alternativas bem definidas entre as quais os tomadores de decisão escolhem” (KINGDON, 2014).

As comunidades políticas funcionam, em algum grau, de maneira semelhante às disciplinas acadêmicas, cada qual com suas próprias teorias, ideias, preocupações e momentos (KINGDON, 2014).

2.2.7.2 Os empreendedores de políticas

Na concepção de Kingdon (2014), os empreendedores de políticas são sujeitos que defendem as propostas ou a relevância de uma ideia. Eles são encontrados em diversas áreas da comunidade política: dentro ou fora do governo, em cargos eleitos ou nomeados, em grupos de interesses e/ou organizações de pesquisas. Sua característica fundamental é, para o autor, o ímpeto de investir algum tipo de recurso (tempo, energia, reputação e, às vezes, financeiro) no intuito de emplacar sua ideia e obter algum benefício futuro, na forma de engrandecimento pessoal, evolução na carreira, segurança no trabalho, satisfação etc.

Na ideia de Kingdon (2014), pessoas dentro ou fora do governo, por vezes, não se propõem a resolver problemas, mas a defender soluções existentes e, a partir delas, buscam problemas aparentes que podem emplacar suas propostas. Isso ocorre, segundo o autor, primeiro por interesses pessoais.

Membros do Poder Legislativo o fazem, também, no sentido de reivindicar algum crédito ou promoção pessoal. O autor sustenta, ainda, que os candidatos a chefes do Poder Executivo precisam das propostas para tornar suas campanhas factíveis. E, em face das razões supracitadas, Kingdon (2014) ilustra que um volume substantivo de propostas é considerado em algum momento, pois se alinha, àquela altura, à algum interesse/objetivo de algum empreendedor.

Sendo o processo de lançamento e existência das ideias, no âmbito da “sopa política primitiva”, conforme já citado anteriormente, um processo evolutivo, onde ideias permanecem, recombina-se e ascendem, suas origens acabam se tornando menos importantes do que os processos de mudanças, refinando-as até chegar ao ponto considerado consumível para a tomada de decisão, o que revela, segundo o autor, uma abordagem randômica na ordem das ideias (KINGDON, 2014). Nesse contexto, o fundamental, para ele, é entender quais condições fazem as ideias sobreviverem e não quando elas aparecem (KINGDON, 2014). Ele reverbera que a evolução das ideias no campo de políticas públicas não parte de condições totalmente

novas, que aparecem de repente, elas vão evoluindo, moldando-se, ajustando-se (KINGDON, 2014).

2.2.7.3 O processo de “amadurecimento” das ideias

Segundo Kingdon (2014), as ideias flutuam livremente na “sopa política primitiva”. Mas isso não ocorre de maneira totalmente alheia. Os defensores promovem suas ideias em tantos fóruns quanto possíveis, buscando tornar as ideias mais palatáveis. Kingdon (2014) define:

Até certo ponto, as ideias flutuam livremente na sopa primordial da política. Mas seus defensores não permitem que o processo seja completamente flutuante. Além de iniciar as discussões de suas propostas, eles empurram suas ideias em vários fóruns diferentes. Esses empreendedores tentam "suavizar" ambas as comunidades políticas, que tendem a ser limitadas pela inércia e resistentes a grandes mudanças, e maiores públicos, acostumando-os com novas ideias e construindo aceitação para suas propostas. Então, quando surge uma oportunidade de curto prazo para promover suas propostas, o caminho é pavimentado, as pessoas importantes suavizadas. Sem esse trabalho preliminar, uma proposta lançada mesmo em um momento propício provavelmente não terá sucesso. Propostas de desregulamentação no transporte foram promulgadas somente depois de anos de economistas acadêmicos "educando" vários formuladores de políticas e ativistas sobre o assunto, seguidos por anos de iniciativas presidenciais que "falharam", mas abriram o caminho para o sucesso final (KINGDON, 2014, p. 127).

Kingdon (2014) ilustra que até mesmo conhecedores profundos do tema, como os especialistas, podem não estar totalmente alinhados a problemas sensíveis ou cientes de alguma proposta e este é mais um motivo para que os empreendedores de políticas busquem discutir com seus pares. Segundo o autor, muitos são os meios para fazer esse processo de “amadurecimento”, como a apresentação de um projeto de lei, audiência públicas, discursos públicos etc. Burocratas e analistas, segundo o autor, estão, a todo tempo, produzindo estudos e relatórios sobre os programas e políticas, o que pode indicar alguma preparação da comunidade política, em forma de relatórios de comissões, conferências etc. (KINGDON, 2014).

O autor ainda relata outras formas, lançadas por atores diversos, de testar a receptividade de uma ideia: a apresentação de um projeto de lei por um parlamentar ciente da impossibilidade de aprovação e que busca entender o pensamento e posicionamento dos demais colegas e de outras instituições, a fim de compreender o estado da arte por meio do crivo legislativo e popular.

Kingdon (2014) defende que esse processo de suavização de uma ideia é aparentemente necessário para que uma proposta seja levada a sério e ilustra que boas propostas não foram sequer consideradas, pois chegaram antes do público geral, do público especializado ou até mesmo das comunidades políticas estarem prontas para discuti-las. O autor registra, ainda, que algumas propostas podem retornar à ordem do dia (agenda decisional) mesmo depois de serem recusadas, mas somente depois de um processo de pavimentação de um retorno da proposta.

Embora Kingdon (2014) reconheça que as origens das propostas podem não ser tão relevantes, ele reputa como inversa tal ideia discutindo a sua sobrevivência. Ele argumenta que, como no processo de seleção natural, existem razões, padrões e elementos naquela ideia. Segundo o autor, critérios fundamentais para a sobrevivências das propostas são a viabilidade técnica e orçamentária. Para Kingdon (2014), os especialistas, ao formular a proposta, já se preocupam com questões orçamentárias e discussões técnicas de aprovação, como no Poder legislativo e, até mesmo, do público geral.

Nesse sentido, Kingdon (2014) explica:

Propostas que não atendem a esses critérios - viabilidade técnica, aceitação de valor, aceitabilidade dentro da comunidade política, custo tolerável, aceitação pública antecipada e uma chance razoável de receptividade entre os tomadores de decisão eleitos provavelmente não serão consideradas propostas sérias e viáveis. Se uma proposta inicialmente falhar em um ou mais desses testes, pode ser retrabalhada ou combinada com outra coisa, e então flutuar novamente. Uma proposta que sobrevive normalmente cumpre esses critérios (KINGDON, 2014, p. 131).

A viabilidade, para os especialistas em políticas públicas, está diretamente atrelada ao processo de implementação. (KINGDON, 2014).

Kingdon (2014) ilustra, ainda, que na seara da análise de aceitabilidade de valor, a ideia da eficiência também é proeminente. Segundo o autor, cada vez mais os formuladores de políticas públicas se preocupam com os benefícios do programa, para além dos custos, avaliando se eles se justificam ou se os mesmos benefícios poderiam ser alcançados a um custo menor noutro programa.

O autor defende que propostas que antecipam restrições futuras tendem a ter maior chance de sobrevivência, pois os riscos orçamentários, aprovações política e populares são medidas em níveis de riscos aceitáveis. Acaso as propostas que

flutuam no momento da tomada de decisão não sejam aceitáveis, elas tendem a ser descartadas e voltam à sopa política primitiva para reformulação (KINGDON, 2014).

Kingdon (2014) define que as propostas que restam vivas na sopa política primitiva são aquelas que passam pelos crivos da aceitabilidade técnica, orçamentária, política e popular. Segundo o autor, os especialistas em uma comunidade política sabem que, em última instância, suas propostas devem ser aceitas pelo público. Eles geralmente interpretam a aceitação pública por meio do apoio dos representantes eleitos e situados no bloco de oposição.

Para Kingdon (2014), ideias podem ser ativamente lançadas para a ordem do dia em face da aprovação dos políticos, bem como podem ser descartadas se não houver uma sinalização clara de políticos eleitos, assessores políticos, conselheiros etc., acerca da aceitação da proposta. Algumas ideias, ainda segundo o autor, podem se manter minimamente no radar, aguardando uma mudança no clima político que permitirá sua rediscussão (KINGDON, 2014).

Segundo Kingdon (2014), o processo de formulação de propostas não resulta numa única proposta, sobre a qual os diversos grupos de especialistas concordam, mas em um pequeno conjunto de alternativas que sobrevive ao aprimoramento do processo de seleção na sopa primitiva, considerando as restrições supracitadas. O passo a passo de surgimento, alteração e combinação das propostas originais permite melhor aceitação das pessoas, que, para o autor, passam a se acostumar com a ideia e vão selecionando as linhas alternativas de discussão, de modo que poucas ideias emergem para uma consideração séria.

Em algum momento da consciência do problema na agenda, os especialistas precisam, no entendimento de Kingdon (2014), chegar a um acordo sobre quais alternativas têm real chance de ser encarada como séria por um tomador de decisão, acaso não haja uma unanimidade. O autor chama tal condição de consenso emergente e está diretamente relacionado com o “efeito *bandwagon*”⁹.

Isso ocorre, segundo Kingdon (2014), pois: quanto mais tarde for para desenvolver uma nova proposta a partir do zero, então mais produtivo será utilizar-se deste longo processo de consideração, flutuação, discussão, revisão e tentar

⁹ Possibilidade de indivíduos envolverem-se em uma atividade que já detém algum apoio ou predileção pela influência da maioria. É um efeito de adesão à outras ideias, mediante algum tipo de benefício mútuo.

novamente uma política já existente. Ideias, propostas ou questões podem surgir ou cair em desuso de tempos em tempos. As propostas tendem a não voltar da mesma forma; ao contrário, elas são reformuladas, combinadas com outra coisa ou ligadas a um problema diferente do original (KINGDON, 2014).

Depois que um assunto passou pelo longo período de gestação da maioria das questões importantes, as alternativas tornam-se familiares, as opções se reduzem a poucas possibilidades bem compreendidas e um limite é atingido na capacidade de introduzir novo material (KINGDON, 2014).

Kingdon (2014) reafirma a concepção do parágrafo anterior, sustentando que uma nova recombinação é possível e provável, mas um material totalmente novo, nessa altura do processo, é extremamente improvável. Os empreendedores de políticas públicas revivem velhas propostas das gavetas, recortam-nas e colam-nas, buscando reformular ideias antigas alinhadas às novas demandas. Nas palavras do autor: “Não há nada de novo sob o sol ao mesmo tempo em que há substanciais mudanças” (KINGDON, 2014).

Segundo Kingdon (2014):

O fluxo de políticas, portanto, produz uma pequena lista de propostas. Esta pequena lista não é necessariamente um consenso na comunidade política sobre a única proposta que atende aos seus critérios; ao contrário, é um acordo de que algumas propostas são promissoras. Ter uma alternativa viável disponível para adoção facilita a colocação de um assunto na agenda governamental e aumenta dramaticamente as chances de entrar em uma agenda de decisão (KINGDON, 2014, p. 144).

Para ele, os assuntos pautados nas agendas governamentais são aqueles que estão sendo percebidos com muita atenção. Por vezes, nas palavras do autor, ocorre de itens entrarem em pauta sem uma solução disponível. Entretanto, antes que um assunto alcance uma posição sólida na agenda decisional, uma alternativa viável deve estar disponível para que tomadores de decisão considerem-na (KINGDON, 2014).

Kingdon (2014) assevera que a disponibilidade de uma alternativa viável não é um requisito obrigatório para que um assunto chegue ao topo da agenda, uma vez que muitas boas propostas orbitam o ambiente de tomadores de decisões políticas por algum tempo. Entretanto, segundo o autor, a chance de que um problema ascenda à agenda decisional quando já há uma solução disponível é exponencialmente maior (KINGDON, 2014).

2.2.8 O fluxo político

Paralela e isoladamente ao que ocorre na comunidade de especialistas e as discussões do fluxo das propostas, eventos como maiorias no Poder Legislativo e no próprio Poder Executivo, eleições gerais, alinhamentos e formação de blocos de governo e oposição acontecem além da percepção acerca do clima geral existente sobre alguma temática. Tais mudanças, segundo Kingdon (2014), têm um efeito poderoso na definição das agendas, pois influenciam diretamente os itens que se tornam proeminentes ou não.

Segundo Kingdon (2014): “Independentemente dos problemas e das proposições, a corrente política flui de acordo com sua própria dinâmica e suas próprias regras” (KINGDON, 2014, p. 162). O autor conceitua, no âmbito deste fluxo, o conceito “político” como sendo mais específico do que o usual, quando abriga todas as atividades relacionadas com a alocação e os valores e/ou distribuição de benefícios e custos, atividades típicas dos poderes de um Estado.

Para seu estudo, Kingdon (2014) adotou como conceito para “político” o fluxo dos fatores eleitorais, partidários e dos grupos de pressão, que lidam com a atenção dos políticos na forma como os seus eleitores reagem, como os membros dos partidos políticos de oposição criticam suas propostas e como medem esforços para obter apoio das lideranças. Segundo o autor, as análises de políticas públicas poderiam classificar esses eventos políticos como alheios ao processo de formulação. A elaboração não poderia ser, nos dizeres de Kingdon (2014), área destinada aos especialistas, especialmente os burocratas, assessores legislativos e pesquisadores. Para ele, tal condição é cabalmente incorreta, sendo incorreto entender o processo de formulação como algo simplesmente racional, científico (KINGDON, 2014).

Ainda que Kingdon (2014) reconheça a importância do desenvolvimento de programas especializados e das ideias científicas, ele descreve o fluxo político como parte fundamental e parte integrante da formulação e políticas públicas. No contexto político, conforme concebido acima por Kingdon (2014), todo o processo de formação de agenda pode ser influenciado em função dos turnos dos participantes chave. O autor considera a rotatividade dos chefes do Poder Executivo (e seus assessores – secretários, ministros etc.) e a própria rotatividade dos representantes do Poder Legislativo (parlamentares) ou o clima nacional e, ainda, a configuração dos grupos de interesses como fundamentais para o processo.

2.2.8.1 O Clima Nacional

Os tomadores de decisão e seus pares percebem o clima nacional (KINGDON, 2014). A opinião pública e os direcionamentos dos movimentos sociais são importantíssimos para que os tomadores de decisão tenham uma noção de como muitas pessoas estão pensando, em linhas gerais, acerca de um determinado assunto. Mudanças no modo de pensar da maioria podem impor impactos fundamentais para a discussão de um problema, segundo o autor.

O clima nacional é a condição ambiental que permite que alguns itens que flutuam na agenda, conforme descrito por Kingdon (2014) no fluxo das alternativas (políticas), encontrem guarida para serem emplacados. É a criação do terreno fértil, como conceituado pelo autor, para que a pauta tenha a receptividade necessária para ser discutida naquele momento. Segundo Kingdon (2014), a percepção do clima nacional também pode servir como uma restrição fundamental à discussão de determinado item na agenda, pois o estado de espírito momentâneo pode não ser o propício para tal debate. Esses movimentos, segundo Kingdon (2014) são cíclicos.

Segundo o autor:

Em certa medida, tais mudanças no humor nacional são consideradas inevitáveis oscilações de um pêndulo. A política move-se para a esquerda em um ponto no tempo, e tão certo quanto um pêndulo deve voltar, a política se moverá para a direita novamente (KINGDON, 2014, p. 148).

As mudanças nos climas normalmente dependem, segundo Kingdon (2014), de movimentos sociais organizados e cuja liderança tenha algum tipo de influência política. Para o autor, até ideias com poucos simpatizantes, acaso sejam emplacadas por lideranças influentes, podem ser seriamente discutidas (KINGDON, 2014).

O pessoal envolvido com os tomadores de decisão geralmente dedica significativa parcela de tempo e atenção para observar ativistas, elites políticas, grupos de interesses, editoriais de mídia, palestras, eventos públicos e discute a repercussão das informações no intuito de compreender o clima nacional (KINGDON, 2014).

Esse processo de compreender o clima nacional, no entendimento de Kingdon (2014), se apresenta de duas formas: os políticos eleitos avaliam o humor das suas bases eleitorais por meio das reuniões e comunicações institucionais, como convenções partidárias e reuniões comunitárias ou em visitas institucionais. E, de

outra forma, funcionários não eleitos tendem a sentir o clima nacional a partir das propostas e opiniões dos políticos de oposição. Segundo Kingdon (2014), é frequente que os servidores de carreira percebam e discutam o clima nacional a partir dos pronunciamentos oficiais dos membros do Poder Legislativo como fundamento das suas convicções. Na conclusão de Kingdon (2014):

Funcionários governamentais julgam o grau de consenso entre as forças políticas organizadas. Se houver acordo generalizado entre essas forças, os servidores então tentam acompanhá-las, ou pelo menos saber o que eles estão enfrentando. Se há conflito entre essas forças, os funcionários julgam o equilíbrio entre elas. A força é percebida em parte em termos de frequência ou intensidade de comunicações e, em parte, em termos dos recursos dos vários grupos. Muitas vezes o equilíbrio de forças organizadas diminui a possibilidade das mudanças, como beneficiários de programas atuais tentam proteger seus interesses atuais. A mudança é auxiliada por um eleitorado a favor dela e prejudicada pela ausência de tal eleitorado ou pela oposição ativa de interesses organizados. No entanto, o saldo de forças organizadas nem sempre determina os resultados dos programas. De fato, interesses poderosos às vezes são superados e a mudança ocorre apesar de sua oposição (KINGDON, 2014, p. 163).

O autor assinala também que as impressões do clima nacional não seguem somente o fluxo supracitado. Ele cita a imprensa como veículo de informações, opiniões e comentários de atores diversificados como agente comumente influente nesta percepção. Kingdon (2014) assevera que as pessoas, dentro ou fora do governo, concluem que o clima nacional é uma variável que importa consequências relevantes para a agenda política.

O clima pode ser tão fundamental, segundo o autor, que pode impactar eleições, finanças dos partidos políticos e a receptividade dos tomadores de decisão. Mudanças no clima podem trazer propostas antigas de volta à discussão e acabar a discussão de outras vigentes. Kingdon (2014) afirma que o clima pode ter importância fundamental na política:

(O clima) tem impacto no resultado das eleições, no patrimônio dos partidos e na receptividade e lobby dos grupos de interesses das decisões governamentais. Uma mudança no clima, de acordo com pessoas que estão ativamente envolvidas em fazer ou afetar políticas públicas, faz algumas propostas viáveis, quando estas não teriam sido antes, e torna outras propostas simplesmente acabadas. Os defensores das novas propostas viáveis encontram uma aceitação pública, uma oportunidade de divulgar suas ideias. Os defensores das propostas atuais em desuso devem se adaptar à sua situação infeliz, apresentar suas ideias para consideração, tanto quanto possível nas circunstâncias, e aguardar o humor mudar mais uma vez em direção à sua proposta (KINGDON, 2014, p. 149).

2.2.8.2 *Forças políticas organizadas*

Na interpretação de Kingdon (2014), além do humor nacional, as forças políticas organizadas são o segundo componente do fluxo político. Nesse contexto, o autor reflete sobre a necessidade de compreensão sobre os cálculos políticos de consensos e conflitos entre os interesses. Quando pessoas importantes definem suas atenções aos mesmos interesses de grupos de interesses e outras organizações, então o ambiente funciona como um poderoso ímpeto para mover-se naquela direção. Ao contrário, havendo conflitos nas forças organizadas, o autor reflete que os líderes políticos não se sentem encorajados àquelas propostas, aguardando um melhor equilíbrio ou, ainda, o surgimento de outro item a ser destacado na agenda (KINGDON, 2014).

Nesse cálculo político, os tomadores de decisão costumam, segundo Kingdon (2014), avaliar se as comunicações ocorrem de ambos os lados.

Um tipo de força política organizada citada por Kingdon (2014) são os grupos de interesses formados após a criação de uma política. Ou seja, o público-alvo que já atende aquela política. O interesse desse grupo, segundo o autor, é proteger o programa com o qual se beneficiam e, assim, passa a ser seu principal defensor.

Para Kingdon (2014), o terceiro componente do fluxo político são os eventos que ocorrem no interior do próprio governo. O autor reflete que a administração muda, há uma rotatividade de pessoas e de ideologias. No âmbito do Poder Legislativo, ele afirma que assentos importantes, que detêm poderes de pauta, por exemplo, mudam de mãos, criando a oportunidade necessária para emplacar ideias paradas e tirar outras que estavam em discussão, exigindo negociações e concessões.

Especificamente sobre a rotatividade de figuras proeminentes, que detêm grande influência na tomada de decisão, como ministros, secretários etc. o autor reverbera que duas mudanças são características nesse quesito e que estimulam a mudança da agenda: ou os titulares em posições de autoridade mudam suas prioridades, alterando o fluxo de itens na agenda, ou essas pessoas são mudadas, com a indicação de novas pessoas, que trazem suas novas prioridades no bojo. Por todo o exposto acima, mudanças de administração (como em eleições) e nas alianças partidárias são ferramentas poderosas na formação da agenda. Sobre o assunto, o autor rememora a importância da administração (poder executivo) na lista de atores influentes na formulação de políticas públicas (KINGDON, 2014).

Ultrapassando a rotatividade habitual de pessoas nas posições de destaque, Kingdon (2014) assinala outro processo do governo central como fundamental: a jurisdição. Segundo o autor, alguns itens são ignorados, pois são projetados e obedecem a limites jurisdicionais claros, como a divisão dos poderes e dos entes federados. Ele recorda que, por vezes, a discussão jurisdicional resulta em impasses dos diversos atores.

Para Kingdon (2014), quando um programa tem um potencial para gerar capital político (votos), sua capacidade de virar campanha eleitoral ou publicitária, de alguma forma, empurra a ascensão dele à agenda, aumentando suas chances. Por outro lado, se um programa não tem potencial eleitoral ou alguma oposição à outra organização jurisdicional, então deve haver um movimento pela queda da questão na agenda, a fim de não impactar outros interesses e/ou programas.

Ainda na temática de jurisdição, Kingdon (2014) afirma que muitos programas em potencial, orbitando na agenda, não são objeto de uma política concreta, pois caem na jurisdição de outra pessoa/organização e, portanto, passam a ser ignorado sob a justificativa de que deveriam ser abordados por outro órgão e/ou entidade e/ou poder (KINGDON, 2014).

No processo de construção das propostas, no fluxo das políticas, Kingdon (2014) sintetizou que o consenso, a partir de movimentos de persuasão e difusão, é a principal forma de definir a melhor proposta a ocupar a agenda caso não haja unanimidade é a principal forma de definir a melhor proposta, acaso não haja uma unanimidade. Ideias que sobrevivem ao processo de suavização, conforme os critérios definidos de sobrevivência, passam a se difundir na comunidade de políticas.

No fluxo político, o autor defende um movimento semelhante na união de partes dissonantes. Todavia, Kingdon (2014) mostra que no fluxo político da tomada de decisão é fundamentado na barganha e não no consenso. Nesse contexto, para ele, coalizões são construídas a partir de concessões em outras áreas/temas, com a garantia de apoio em pleitos futuros. Esse movimento, para o autor, não ocorre pela persuasão. Ou seja, os membros não estão convencidos da proposta, mas temem que podem ficar de fora do “pacote” dos benefícios de quem participa da coalização.

Segundo Kingdon (2014):

A construção de consenso na arena política, em contraste com a construção de consenso entre especialistas em políticas, ocorre por meio de um processo de barganha, em detrimento à persuasão. Uma

vez que os participantes sentem que há algum movimento, eles saltam para proteger seus interesses. Essa entrada no jogo, às vezes de forma repentina, contribui para mudanças bruscas de agenda, tanto porque vários interesses recebem alguns benefícios de sua participação quanto porque uma imagem generalizada de movimento é criada (KINGDON, 2014, p. 163).

Kingdon (2014) alerta que os participantes dos processos de formulação de políticas, aqui conceituado como fluxo de propostas (políticas), e do fluxo político são diferentes. Mas, segundo o autor, as ferramentas de persuasão e barganha não ocorrem somente no fluxo das políticas e político, respectivamente. Elas ocorrem em ambos os fluxos. O autor cita que é frequente perceber políticos convencendo especialistas.

Nas palavras de Kingdon (2014):

Estamos fazendo esta distinção entre os dois tipos diferentes de construção da coalizão para chamar a atenção para as diferenças entre os processos no fluxo das políticas e no fluxo político, para não argumentar que um processo existe somente num fluxo ou realizado por um só ator (KINGDON, 2014, p. 160).

Em arremate, Kingdon (2014) reflete que, no fluxo político, se alguém não deposita a devida atenção à construção de uma coalização por meio da barganha pode pagar um preço significativamente alto.

Tal qual o fluxo das políticas, no fluxo político o “efeito bandwagon” é perceptível, segundo Kingdon (2014). Para ele, aqui percebe-se a necessidade de, diante do número de possibilidades, observar se um processo de negociação está funcionando, se potenciais apoiadores são atraídos para a coalizão por meio de alguma promessa de benefício, além de outros que entram pelo risco de não compartilharem de algum benefício futuro. Por vezes, segundo Kingdon (2014), os interesses não são iguais entre os diversos participantes da coalização, mas os divergentes preferem continuar no grupo como forma de serem ouvidos e de terem a possibilidade de apresentar suas pautas futuras, em semelhante processo de negociação e barganha. Este fluxo é importante, ainda, na interpretação de Kingdon (2014), pois influencia todos os atores do sistema, não apenas os políticos.

Embora, em geral, para Kingdon (2014), as diferentes forças políticas (humor nacional, interesses organizados, repercussões eleitorais, a orientação dos políticos eleitos) se equilibrem na dinâmica do fluxo político, elas não são iguais na prática. Segundo o autor, o clima nacional e as eleições tendem a ter impactos mais poderosos

nas agendas políticas, cujos efeitos são capazes de sobressair o equilíbrio das forças organizadas.

2.2.8.3 *A janela de políticas*

A teoria de Kingdon (2014) é fundamentada em três fluxos (dos problemas, das propostas e político) que funcionam de formas separadas. Para que eles interajam e para que surjam o efeito defendido por Kingdon (2014), há um evento chamado de acoplamento, a ser conduzido pelos empreendedores de políticas públicas que, dispendo das propostas em mãos, aproveitam um determinado período cujas previsibilidade, durabilidade e características são incertas, o que é definido pelo autor como janelas de políticas, para oportunizarem a utilização de suas propostas.

Os empreendedores de políticas mantêm suas propostas acessíveis, esperando por uma de duas coisas: um problema que pode flutuar, ao qual eles possam anexar sua solução, ou um desenvolvimento no fluxo político, como uma mudança de administração, que fornece um clima favorável para a (re) discussão da sua proposta (KINGDON, 2014). Para o autor, é possível perceber a atuação dos empreendedores de políticas públicas de três maneiras: tentando emplacar suas preocupações sobre certos problemas na mais relevante agenda; empurrando suas propostas durante um processo de suavização; e fazendo os acoplamentos (KINGDON, 2014).

As janelas são abertas por eventos no fluxo dos problemas ou no fluxo político. Assim, existem janelas de problemas e janelas políticas. Um novo problema surge, por exemplo, criando uma oportunidade de anexar uma solução a ele (KINGDON, 2014).

Ainda segundo Kingdon (2014), há, por outro lado, eventos no fluxo político como rotatividade de funcionários eleitos, mudanças de opinião nacional ou um marcante *lobby*, que podem criar oportunidades para empurrar alguns problemas e propostas à tona e diminuem as chances de destacar outros problemas e propostas.

O autor defende: “As janelas de políticas abrem com pouca frequência e não permanecem abertas por muito tempo. Apesar de sua raridade, as grandes mudanças nas políticas públicas decorrem do surgimento dessas oportunidades” (KINGDON, 2014). A Teoria dos Múltiplos Fluxos define claramente uma distinção entre os três fluxos, de modo que a agenda é comumente afetada por problemas e eventos do fluxo político, ao passo que as alternativas geradas são afetadas pelo fluxo das políticas.

(KINGDON, 2014). Seguindo tal lógica, naturalmente a janela de políticas se abre por conta de uma mudança no fluxo político, em como os problemas são encarados.

O autor cita como principais exemplos de ocorrência da janela de políticas as mudanças eleitorais, as mudanças na administração, a distribuição de assentos nas comissões e no próprio Poder Legislativo. Nenhum desses eventos, segundo Kingdon (2014), especifica em detalhes o que deve ser feito, que ocorre no bojo do fluxo das políticas. Eles estabelecem os temas gerais que demandam propostas.

Uma vez que a janela de políticas abre, Kingdon (2014) reflete que não será por muito tempo. O autor reverbera que assim como a hora que uma ideia chega, ela também passa. Para ele, ela fecha por diversos motivos.

À princípio, uma janela de políticas fecha pois os tomadores de decisão entendem que o problema foi adequadamente encarado, mesmo que, na prática, isso não ocorra. Os tomadores de decisão entendem que, a tomada de decisão sobre algo, em si, já se configura como a ação necessária para o encerramento daquele assunto, por hora (KINGDON, 2014).

Depois, em segunda forma, os tomadores de decisão podem reconhecer que não lograram êxito na resolução daquele problema e preferem admitir o risco do próprio problema a continuar investindo mais tempo, capital político etc. naquela empreitada (KINGDON, 2014). Terceiro, os eventos que levam a janela a abrir podem acabar. Kingdon (2014) reconhece tal condição notadamente quando crises ou eventos focalizadores são de curta duração pela sua própria constituição e, ao acabarem, naturalmente saíam da ordem do dia.

Um quarto motivo, segundo o autor, seria a mudança de pessoal. A rotatividade de pessoas nas posições-chave muda e, como suas convicções e posições, a janela com o momento adequado para subida do item pode desaparecer.

Por fim, Kingdon (2014) registra que a janela pode fechar simplesmente porque não há alternativas disponíveis e maduras o suficiente para responder à problemática. Para ele: “A oportunidade passa se a alternativa pronta não está disponível” (KINGDON, 2014, p. 170).

No processo de aproveitamento das janelas de políticas é válido ressaltar, segundo Kingdon (2014), que o exercício acerca da previsibilidade dela é muito complexo. E, sendo sua repetição não garantida e o tempo decorrido para seu

reaparecimento igualmente difícil de prever, torna-se complexo buscar alguma certeza acerca do surgimento de alguma janela.

Kingdon (2014) defende que muitas pautas estão prontas, com todos os fluxos no lugar: um problema real percebido tem uma solução disponível e não há barreira política para a ação. Todavia, para o autor, tantos itens capazes de serem discutidos se aglomeram, ao passo que os que são classificados como itens urgentes vão pressionando os outros. Quando os itens "maiores" não estão ocupando a atenção dos tomadores de decisão, itens "menores" estão livres para subir na agenda.

O número de itens em evidência na agenda decisional, segundo Kingdon (2014), sofre limitações diversas. Desde a capacidade de processamento das diversas demandas pelo próprio sistema às limitações estratégicas, os tomadores de decisão reconhecem que dispõem de capital político finito e buscam mantê-lo (seu capital) envolvidos em assuntos que consideram de alguma forma prioridade, no intuito de "gastar" capital e desgastar sua imagem, com todas propostas de uma só vez.

O entendimento de Kingdon (2014) sobre o espaço na agenda, entretanto, é de que ele não é absoluto, imutável. O autor defende que a capacidade do sistema não é uma variável constante e nem é um jogo de soma zero sempre, de maneira que um item entrando significaria outro item saindo. A ordem do dia, para ele, pode e se expandir e diminuir conforme o tempo e condições diversas (KINGDON, 2014).

Outro mecanismo que pode influenciar o tamanho da agenda é a especialização de pautas. Segundo o autor, ideias específicas tendem a ser apreciadas em blocos, pois guardam diversas características semelhantes (normativas, procedimentais etc.), enquanto as pautas gerais tendem a demandar maior processamento e debate. O autor reflete ainda sobre pautas rotineiras que, segundo ele, podem ser processadas mais rapidamente, assim como as pautas específicas, pois se aglutinam em bloco e, em face da sua ocorrência, recebem tratamentos padronizados (KINGDON, 2014).

Novamente debatendo a previsibilidade da janela, Kingdon (2014) estabelece duas possibilidades: janelas de cuja duração, previsíveis com alguma certeza e janelas imprevisíveis.

Dentre as janelas com grande previsibilidade, o autor ilustra os ciclos orçamentários e os relatórios regulares das comissões de agências/órgãos de controle e do Poder Legislativo. Sobre elas, embora o senso comum sugira que há apenas

uma rotina administrativa, Kingdon (2014) reflete que, nas renovações, também ocorrem agendas discricionais. O autor relata que, de acordo com a renovação do ciclo, questões discricionárias como extensão ou revisão do tamanho do programa são alvos dos diversos atores (burocratas, grupos de interesses etc.) na discussão por provisões, emendas etc. podendo a política ser dramaticamente alterada (KINGDON, 2014).

Para Kingdon (2014), portanto, as renovações de programas/projetos, embora possam ocorrer de maneira habitual e/ou automática, tornam-se oportunidades e campos férteis para os empreendedores de políticas buscarem novas oportunidades. No conjunto de momentos oportunos para o acoplamento dos fluxos, existem ainda, segundo Kingdon (2014), momentos cuja capacidade de previsibilidade é diminuta. Ele argumenta que a união dos fluxos, por vezes, é parcialmente acidental e/ou imprevisível (KINGDON, 2014).

O autor defende que, sendo o processo dependente da ação do empreendedor de política pública, sua ausência, no momento adequado de janela, pode afetar os resultados. Ele adiciona que efeito semelhante pode ser observado quando um determinado grupo de interesse não é representado por alguém no Poder Legislativo ou, ainda, havendo esse representante, ele não esteja totalmente engajado e/ou motivado para promover a discussão necessária (KINGDON, 2014).

2.2.8.4 Efeitos de derramamentos

É possível que haja uma possibilidade melhor de aparecimento na agenda de um assunto que aproveita os efeitos de outro semelhante. Kingdon (2014) reflete que, quando um assunto aparece na agenda, ele impacta positivamente assuntos semelhantes.

O termo derramamento também é considerado por Kingdon (2014) ao tratar os desdobramentos de um assunto de uma área a áreas subjacentes. Segundo o autor, isso ocorre principalmente quando um precedente é estabelecido num tema geral, atingindo suas arenas menores (sub-áreas) da mesma forma. O autor ilustra o caso da desregulamentação da atuação da aviação (sub-área do tema geral transportes), nos Estados Unidos da América, sendo utilizado como argumento nas áreas de transporte rodoviário e ferroviário (outras sub-áreas do tema geral transportes), admitindo que um precedente para a área de transportes deveria abarcar todas as subáreas (Kingdon (2014).

Kingdon (2014) adiciona:

Além dos incentivos para que os empreendedores busquem arenas adjacentes e a disponibilidade de coalizões para ajudá-los, um processo de argumentação promove o transbordar. O sucesso do primeiro caso fornece um argumento por analogia para sucesso na segunda (KINGDON, 2014, p. 193).

Kingdon (2014) destaca, entretanto, que a única maneira para que uma questão possa ser discutida em diversas áreas é que elas sejam colocadas numa mesma categoria.

2.2.9 A junção dos fluxos

No bojo do fluxo das políticas, Kingdon (2014) revela a criação de propostas e alternativas, porquanto elas flutuam na sopa política primitiva, possibilitando sua discussão, revisão e discussão novamente, a fim de amadurecê-las e deixá-las prontas ao momento propício, a janela de políticas, para serem carregadas pelos seus empreendedores à ordem do dia e à agenda decisional. Ainda sobre as janelas, Kingdon (2014) faz uma clara diferenciação no fluxo das políticas: as janelas podem ser criadas por força da pressão de problemas ou pelas propostas. Ele argumenta:

As janelas de problemas e as janelas políticas estão relacionadas. Quando uma janela se abre porque um problema é urgente, as alternativas geradas como solução se saem melhor se também atenderem aos testes de aceitação política. Propostas que não conseguem reunir apoio suficiente do Poder Legislativo ou que se alinham aos interesses da oposição à administração tendem a ser abandonadas, mesmo que possam ser soluções perfeitamente lógicas para o problema em questão. Da mesma forma, quando um evento político abre uma janela, os participantes tentam encontrar um problema para o qual a proposta de solução pode ser anexada. O evento político resulta ainda no aumento da preocupação com o problema (KINGDON, 2014, p. 175).

Kingdon (2014) explica que, quando os defensores de propostas e empreendedores de políticas públicas percebem uma janela aberta, eles buscam aproveitá-la. Nesse sentido, os participantes começam a trazer problemas a fim de que os tomadores de decisão aproveitem as propostas e as adotem.

Kingdon (2014) alerta que este momento de percepção de janela aberta pode se tornar confuso, uma vez que todos os empreendedores, defensores e envolvidos despejam problemas e alternativas para deliberação. Tantos problemas, segundo Kingdon (2014), podem ensejar a interpretação de que não são tão importantes e acontecer de todos caírem da ordem do dia.

Ele registra também a possibilidade de que, no âmbito dessa discussão, ocorra o acoplamento de problemas originalmente percebidos em uma determinada área – e cuja solução está desenhada para tal área – em outras áreas, a exemplo da segurança, educação etc.

Kingdon (2014) destaca que tanto os problemas ou a política em si podem estruturar uma agenda governamental. Todavia, a probabilidade de um item subir na agenda é severamente influenciada se todos os três fluxos forem unidos. Para o autor, quando uma proposta é acoplada à um problema e encontra apoio no fluxo político, ela provavelmente será aceita como uma solução para um problema real. Segundo Kingdon (2014) nenhum dos fluxos, isoladamente, têm o poder de pautar um item, de maneira definitiva, na agenda de decisão. Na Teoria dos Múltiplos Fluxos, o autor registra que, estando um dos três elementos faltantes, então a posição da ideia na agenda tende a ser passageira. Para ele, a janela pode ficar aberta por um período, normalmente curto, mas se o acoplamento não for realizado, a janela fechará:

Um presidente pode colocar uma alta prioridade em algo, por exemplo, ou um evento de foco como a queda de um avião pode abrir uma janela. Mas é provável que o item desapareça rapidamente sem a junção crítica das três correntes. Como não pode passar do status de agenda governamental para uma agenda de decisão, a atenção se volta para outros assuntos. Se nenhuma alternativa disponível for produzida pelo fluxo das políticas, por exemplo, o assunto desaparece de vista ou nunca surge em primeiro lugar. [...] Por outro lado, se uma alternativa pode ser encontrada, o assunto realmente decola (KINGDON, 2014, p. 178-179).

Kingdon (2014) defende que são raríssimas as justificativas para que um único fator coloque um item num lugar de destaque na agenda. Segundo ele, normalmente um item se torna proeminente na agenda devido a um conjunto de fatores, reunidos num determinado momento, sem que um fator seja preponderante ao outro. Como já defendido, o autor assevera que os fluxos têm sua própria vida e dinâmica e é o alinhamento e/ou desalinhamento de tais fluxos o ponto crucial para entender a mudança da agenda.

Segundo Kingdon (2014), a junção, ou o acoplamento dos fluxos, feita pelos empreendedores de políticas, foi confirmada por seus estudos de casos, onde ele pôde observar um sujeito/grupo específico, fundamental para a movimentação do assunto na agenda na maioria dos casos. Segundo o autor, os empreendedores são

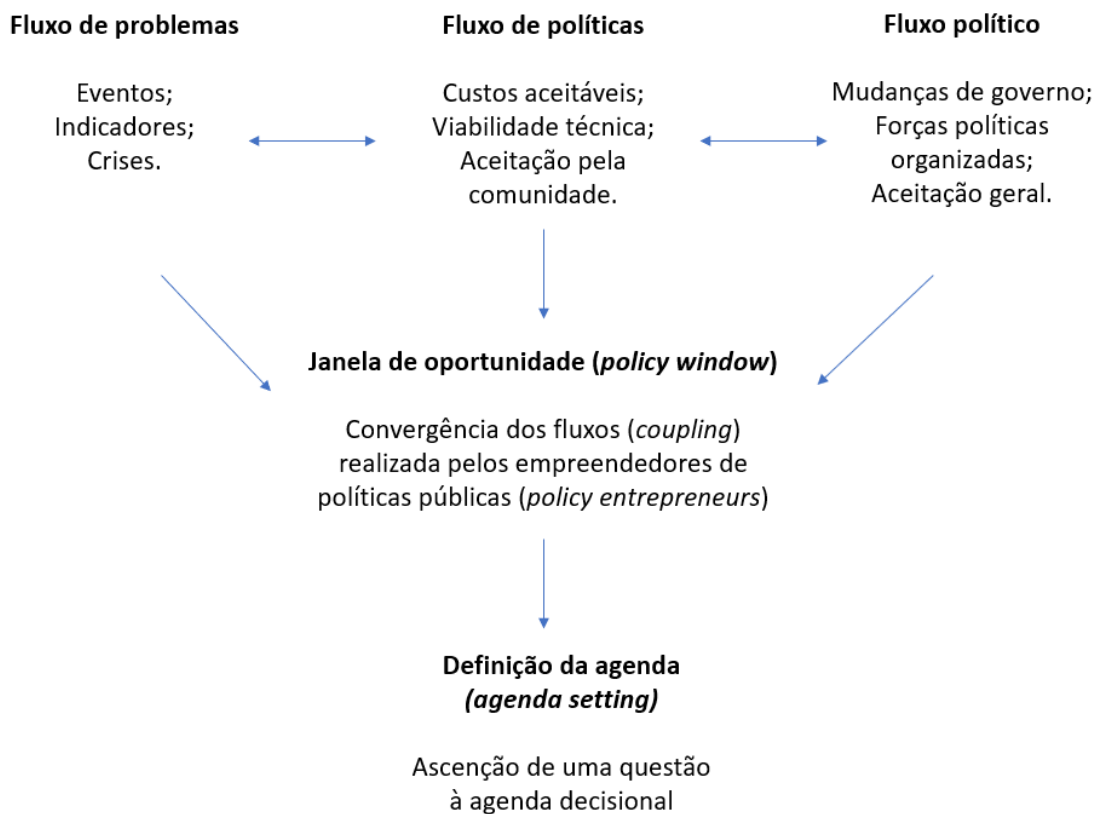
úteis no processo de suavização das propostas, mas, também, no processo de perceber as janelas e acoplar as ideias aos problemas (KINGDON, 2014).

A interpretação de Kingdon (2014) acerca do processo de definição de agenda repousa na ideia de que existem casos razoáveis de confusão, acidente e coincidências. As ideias e projetos surgem sem a compreensão racional.

O autor argumenta, ainda, que por vezes é possível perceber surpresas em como os acoplamentos são realizados e como a aparição ou ausência fortuita de participantes-chave afeta os resultados. Portanto, para Kingdon (2014), resta algum grau de imprevisibilidade na formação da agenda de políticas públicas diante dos eventos dos múltiplos fluxos (KINGDON, 2014, p. 206).

Mas, para ele, seria um grave erro concluir que os processos explorados e descritos na Teoria dos Múltiplos Fluxos são essencialmente aleatórios. Ao finalizar seu argumento, Kingdon (2014) arremata que há alguma percepção de padrão nas três fontes fundamentais: os processos dentro de cada fluxo, os processos que estruturam os acoplamentos e as restrições gerais do sistema (KINGDON, 2014, p. 206).

Figura 7 – Modelo de Kingdon (2014) para junção dos múltiplos fluxos



Fonte: Elaboração própria, baseado em Capella (2007).

3 METODOLOGIA

Este capítulo aborda os procedimentos metodológicos escolhidos para o desenvolvimento do estudo e está organizado em tópicos que apresentam, sequencialmente: o lócus da pesquisa, o corte temporal, o método de coleta de dados, as fases da pesquisa e o método de análise dos dados.

A pesquisa é, pois, a busca pela solução de algum problema e, em tal concurso, suporta-se de ferramenta que define a trajetória e caminho pelo qual o pesquisador percorre a fim de investigar e compreender um fenômeno (CRESWELL, 2016).

Nesse sentido, o escopo da metodologia é oferecer ao pesquisador alternativas e possibilidades de acessar os dados necessários para o alcance da resposta de sua pergunta de pesquisa. Dessa forma, a metodologia científica permite a identificação da abordagem do problema de pesquisa, da abordagem dos objetivos e dos procedimentos de coleta de dados (OLIVEIRA, 2007).

Na mesma esteira, Prodanov e Freitas (2013) asseveram que na metodologia devem constar todos os passos alcançados para a realização do trabalho científico, perpassando a escolha do procedimento para a coleta, a identificação dos métodos, técnicas, materiais, dos instrumentos de pesquisa e eventualmente a definição de amostra, até a categorização e análise dos dados.

3.1 LÓCUS DA PESQUISA

A pesquisa realizou-se no município de Petrolina, alcançando inicialmente a Secretaria de Educação de Petrolina, por meio da Secretaria Especial de Primeira Infância e, posteriormente, a Coordenadoria de Educação de Primeira Infância e o Programa Nova Semente.

3.2 CORTE TEMPORAL

A pesquisa documental ocorreu sem delimitações temporais. Para consultas aos dados de imprensa acerca de eventual repercussão da participação da mídia na formação do projeto, aplicou-se o corte no período compreendido entre janeiro de 2009 e outubro de 2010, ano anterior e mês de inauguração da primeira unidade, a fim de isolar e observar as informações apenas no lapso temporal de formação e discussão da política.

3.3 MÉTODOS DE COLETA DE DADOS

Em realização de pesquisas de natureza qualitativa comumente são sugeridos três métodos de coleta de dados: entrevistas, observação e documentos. Segundo Merriam (2002), os dados disponíveis e suas fontes são relevantes para a escolha de quais métodos serão adotados.

Pesquisas qualitativas não comportam o manejo e criação de hipóteses testáveis. Martins e Theóphilo (2016) argumentam que quando a abordagem metodológica ou o tipo de estudo selecionado envolver interpretação de dados, informações e evidências empíricas, o pesquisador deverá definir técnicas para a coleta capazes de complementar o desenvolvimento e as conclusões de sua pesquisa. Já Yin (2001) defende que a coleta de dados em estudo de caso é decorrente de seis fontes principais:

1. Documentos;
2. Registro em arquivos;
3. Entrevistas;
4. Observação direta;
5. Observação participante;
6. Artefatos físicos.

Dada a impossibilidade de observação (direta ou participante) do caso, e da não observância de artefatos físicos capazes de exprimir as informações alinhadas aos objetivos e problema de pesquisa, e considerando a disponibilidade das informações, a estratégia de coleta de dados deste estudo foi adotar dois métodos: a pesquisa documental, a partir de fontes primárias e secundárias, e as entrevistas semiestruturadas, a fim de extrair informações não existentes em documentos oficiais ou publicações. Reconheceu-se, portanto, que em estudos qualitativos, a utilização de mais de um método ampara uma compreensão mais aprofundada do assunto, não se afastando do fato de que a coisa concreta nunca pode ser completamente observada, dadas as diversas limitações existentes. O quadro 8 apresenta a articulação entre os objetivos do trabalho e os métodos de coleta de dados:

Quadro 5 - Articulação entre os objetivos e as técnicas de coleta de dados da pesquisa

#	Objetivos da pesquisa	Método de coleta de dados
1	Verificar se o programa Nova Semente compunha o projeto original de governo eleito em 2008 ou se foi implementado durante o(s) mandato(s);	Análise documental e Entrevista semiestruturada
2	Identificar quais os mecanismos empregados na formação de tal política pública;	Entrevista semiestruturada
3	Analisar a participação dos atores políticos e sociais (pessoas, organizações, órgãos públicos, mídia etc.) que influenciaram a formação da política.	Análise documental e Entrevista semiestruturada

Fonte: Elaboração própria (2023).

3.3.1 Instrumentos de coleta de dados

Os instrumentos de coleta de dados são ferramentas utilizadas para a coleta e levantamento das informações necessárias para subsidiar o arcabouço argumentativo a ser construído de acordo com os objetivos da pesquisa. Os procedimentos de coleta de dados utilizados devem, ainda, ser identificados acompanhando as fases da pesquisa. Neste contexto de estudo, utilizou-se, de forma concomitante, os seguintes instrumentos:

1. Entrevista semiestruturada;
2. Pesquisa documental.

3.3.2 Entrevista semiestruturada

A técnica da entrevista consiste em um dos tipos básicos de procedimento de coleta de dados em estudos qualitativos e pode envolver perguntas não estruturadas e abertas, sendo denominada, nesses casos, de entrevista semiestruturada ou desestruturada (CRESWELL, 2007), a qual foi adotada neste estudo.

O formato semiestruturado é espécie do gênero de entrevistas e, para Minayo (2008), é campo propício combinar questões fechadas com questões abertas, onde o respondente dispõe de uma maior liberdade para discutir sobre a temática. É composto de perguntas definidas previamente (SORIANO, 2004), permitindo ao pesquisador fluidez para ordená-las conforme o contexto e a condução, podendo inclusive aprofundar algumas questões e expandir a delimitação inicial. Nas

entrevistas semiestruturadas, quando necessário e valioso, o entrevistador pode lançar mão de novas perguntas (FLICK, 2013, p. 115).

Adotar a técnica de entrevista é basilar quando se pretende alcançar informações relevantes que não compõem as fontes documentais e/ou formais. A entrevista apresenta vantagens no uso no desenvolvimento da pesquisa, a saber: uma maior abrangência, a eficiência na obtenção dos dados, a classificação e quantificação. Seguindo esse modelo, a pesquisa não restringe aspectos culturais do entrevistado, possui um maior número de respostas, oferece maior flexibilidade e possibilita que o pesquisador observe, durante a condução do processo, outros tipos de comunicação não verbal (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2002).

Nesse diapasão, no transcurso desta pesquisa, optou-se pela utilização da entrevista semiestruturada individual face a face (MERRIAM, 2002), que permitiu o levantamento de informações que não estão disponíveis em documentos.

No intuito de complementar as informações do Programa Nova Semente, foi desenvolvido um roteiro de entrevista (Apêndice "A") que potencializou a investigação, buscando nortear a entrevista e obter organização racional de informações e tempo, lembrando as reflexões associadas aos objetivos desta pesquisa e as informações apontadas pela literatura. Seus detalhes foram apresentados na seção seguinte.

Informações novas (e relevantes) decorrentes da realização da entrevista foram consideradas. Por isso, as fases da pesquisa documental e da entrevista foram concomitantes, a fim de conferir o (necessário) acesso aos documentos e fatos citados nas entrevistas.

3.3.2.1 Participantes da pesquisa

O processo de definição e seleção dos participantes é essencial ao desenvolvimento de um estudo qualitativo, restando claramente benéfica a seleção de amostra que possa contribuir com o máximo de informações e aprendizado ao pesquisador (MERRIAM, 2002). Entretanto, embora concordem que a seleção dos participantes e a definição sobre quantos e quantas vezes serão entrevistados sejam decisões inerentes ao pesquisador condutor, no âmbito da metodologia elegida e inerentes ao trabalho de investigação qualitativa, Godoi e Mattos (2010) justificam que os estudos qualitativos apresentam lógica oposta ao das técnicas quantitativas, em que a amostra da pesquisa é previamente fixada.

Nesse tipo de pesquisa, qualitativa, o pesquisador não deve, a priori, estabelecer quantos participantes serão necessários à sua investigação, mas pode fazer uso de critérios que conduzam ao máximo possível de coleta de informações, tomando nota de limitantes como acessibilidade e recursos disponíveis (GODOI; MATTOS, 2010).

É objetivo de uma pesquisa qualitativa, durante seu desenvolvimento, selecionar, de maneira proposital, participantes cujos perfis sejam adequados para ajudar o pesquisador a entender o problema de pesquisa. Em face disso, não houve amostragem aleatória ou a seleção de uma extensiva amostra, comumente observado em métodos quantitativos (CRESWELL, 2007).

Nesse sentido, definiu-se que o conjunto de participantes da pesquisa por meio das entrevistas semiestruturadas, fundamentado no critério da tipicidade, seria composto pelos principais atores definidos pela Teoria dos Múltiplos Fluxos, notadamente os chefes dos poderes executivos e legislativos municipais e os gestores das pastas (Secretaria de Educação e posteriormente da Secretaria Especial de Primeira Infância) à época da construção da agenda, uma vez que estes representam o grupo-alvo e potencialmente detém maior conhecimento sobre o assunto investigado, em razão da sua proximidade com o PNS (OLIVEIRA, 2001). Ademais, considerou-se a exequibilidade da pesquisa, observando-se o cronograma estabelecido para a sua execução e, em face das limitações de agenda e de localização, não foi possível realizar a entrevista do perfil 3 – chefe do Poder Legislativo Municipal. O roteiro desenvolvido, fundamentado no referencial teórico, e nos objetivos da pesquisa, foi definido em 4 perfis, sendo:

Perfil 1 (LÓSSIO) - Roteiro de Perguntas endereçadas ao chefe do Poder Executivo Municipal (PEM) da época (mandato 2009-2012) da entrada do Programa Nova Semente (PNS) na agenda

11 perguntas

Perfil 2 (EX-SECRETÁRIA) - Roteiro de Perguntas endereçadas ao Secretário Municipal de Primeira Infância da época (mandato 2009-2012) da entrada do Programa Nova Semente (PNS) na agenda

10 perguntas

Perfil 3 (EX-CHEFE) - Roteiro de Perguntas endereçadas ao chefe do Poder Legislativo Municipal (PLM) da época (mandato 2009-2012) da Lei nº 2.788/2016.

5 perguntas

Perfil 4 (EX-GERENTE) - Roteiro de Perguntas endereçadas ao primeiro gestor/gerente de projeto do Programa Nova Semente (PNS)

6 perguntas

3.3.3 Pesquisa documental

Para Gil (2002), Marconi e Lakatos (2003), o meio documental engloba documentos conservados no interior de órgãos públicos e espaços privados de qualquer natureza, como registros, regulamentos, ofícios, memorandos, dados.

De maneira inversa à entrevista, no método de pesquisa documental, ou de fontes primárias, a obtenção dos dados ocorre de forma indireta por meio de documentos ou artefatos culturais (MERRIAM, 2002). E ainda, diferentemente da entrevista, dentre as vantagens da pesquisa documental, repousa a questão do acesso às fontes documentais, que não exigem agendas e compromissos ou cooperações de terceiros, fatos potencialmente limitantes do acesso aos dados (MERRIAM, 2002).

Segundo Gil (2002), a pesquisa documental é suportada por materiais que ainda não receberam tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. Existem os documentos de fonte primária que ainda não sofreram nenhuma análise (documentos conservados em arquivos de órgãos públicos e instituições privadas) e os documentos de fonte secundária, que são documentos que de alguma forma já tenham sido analisados (relatórios e tabelas).

Ademais, os dados utilizados nessa pesquisa documental são considerados públicos, nos termos apontados pela Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), que prevê que os dados relativos à Administração Pública, desde que não sigilosos, podem ser acessados por qualquer cidadão através de petição em sistema próprio. Os dados levantados não se enquadram nos conceitos de informação reservada, secreta ou ultrassecreta da referida lei (BRASIL, 2011).

3.4 FASES DA PESQUISA

O ímpeto inicial do estudo foi a realização de uma pesquisa bibliográfica buscando obter informações teóricas e conceituais, sobretudo para a construção dos capítulos de introdução e do referencial teórico. Nesta etapa o foco repousou sobre a obra *Agenda, Alternativas e Políticas Públicas*, de Kingdon (2014), artigos científicos associados à Teoria dos Múltiplos Fluxos e às palavras-chave desta pesquisa – Formação de Agenda; Teoria dos Múltiplos Fluxos; Programa Nova Semente; Ciclo de políticas públicas – pesquisados através da funcionalidade Google Acadêmico.

Reforçando e esclarecendo, a Pesquisa Bibliográfica é de fundamental importância para qualquer pesquisa, pois é através do referencial teórico que o pesquisador se atualiza e adquire mais conhecimento sobre o tema, além de evitar a repetição, desnecessária, de pesquisas idênticas.

Também foi realizado um levantamento dos documentos públicos oficiais, na etapa de pesquisa documental, tais quais regimentos, regulamentos, diretrizes, leis etc., que guardavam relação com estabelecimento e à regulamentação da educação infantil e da política da primeira infância no país e no município de Petrolina-PE, bem como pesquisa eletrônica, com acessos sobretudo às bases de dados oficiais das páginas da Prefeitura Municipal de Petrolina, DataSUS, IBGE, CadÚnico, TSE. (SANTOS, 2009).

Foram solicitados formalmente: ao Poder Legislativo Municipal, por meio do protocolo nº 002/2023: o processo legislativo da Lei nº 2.788/2016, que dispõe sobre a Política Municipal de Educação da Primeira Infância de Petrolina, bem como os seus anexos referentes a toda tramitação interna naquela Casa Legislativa (Projeto de Lei, Emendas, Pareceres, Redação Final e Mensagem de Envio), e a Ata da 39ª Sessão Ordinária, realizada no dia 29 de dezembro de 2015; ao Poder Executivo Municipal, o processo administrativo contendo todos os documentos, atas, registros, esboços, manuais de procedimentos e normas, controles, acordos, planos e projetos do Programa Nova Semente, por meio do protocolo de atendimento nº 910/2023. “A técnica documental vale-se de um exame de documentos originais, que ainda não receberam um tratamento analítico por nenhum autor. É uma das técnicas decisivas para a pesquisa em Ciências Sociais e Humanas” (HELDER, 2006, p. 2).

Os documentos obtidos foram considerados de acesso livre, pois não exigiram carta de anuência para obtê-los. Outros documentos não constantes dos processos administrativos e/ou legislativo foram acessados, franqueados pelos participantes das entrevistas. Concomitantemente à pesquisa documental, foram conduzidas as entrevistas semiestruturadas.

Após o recolhimento dos dados, passou-se a realizar seu tratamento e análise, através das técnicas de análise documental e análise de conteúdo. O tópico seguinte esmiúça seus processos. Todo o percurso supracitado é percebido na figura 8, abaixo:

Figura 8 – Modelo de percurso metodológico adotado



Fonte: Elaboração própria (2023).

3.5 MÉTODOS (PROCEDIMENTOS) DE ANÁLISE DOS DADOS

3.5.1 Ideias iniciais sobre o método de análise dos dados

Durante e após a coleta dos dados obtidos através da pesquisa documental e das entrevistas, foi adotado o método de análise de conteúdo (BARDIN, 2016) para as entrevistas e a análise documental (BARDIN, 2016), para a pesquisa documental, como baliza teórica para análise dos dados.

A análise documental é, segundo Bardin (2016), o resultado de intervenções que buscam extrair elementos de um documento tido como primário (em estado bruto, sem análises), para um documento secundário, tornando a identificação, por meio da interpretação, mais concreta.

Neste estudo, buscou-se avaliar os documentos obtidos, a fim de validar, confirmar ou refutar com os relatos oriundos das entrevistas, a participação dos atores na definição da política de educação infantil na agenda decisional em Petrolina.

Já a análise de conteúdo, segundo Moraes (1999), é uma metodologia utilizada no concurso de descrever e interpretar o conteúdo de comunicações em geral. “Essa análise, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum” (MORAES, 1999, p. 2).

Isso ocorre, segundo referido autor, porque é impossível captar exatamente o sentido de um texto, uma vez que seu significado pode assumir diversas formas, relacionadas, por exemplo, às condições históricas, políticas e sociológicas (MORAES, 1999). Moraes (1999) reflete que a adequada compreensão de um texto requer a observação sobre quem é o autor, o destinatário, as formas de codificação e transmissão da mensagem, além do contexto em que a comunicação se verifica.

Ele argumenta:

O contexto dentro do qual se analisam os dados deve ser explicitado em qualquer Análise de Conteúdo. Embora os dados estejam expressos diretamente no texto, o contexto precisa ser reconstruído pelo pesquisador. Isto estabelece certos limites. Não é possível incluir, nessa reconstrução, todas as condições que coexistem, precedem ou sucedem a mensagem, no tempo e no espaço. Não existem limites lógicos para delimitar o contexto da análise. Isto vai depender do pesquisador, da disciplina e dos objetivos propostos para a investigação, além da natureza dos materiais sob análise (MORAES, 1999, p. 3).

Seguindo o mesmo raciocínio, Franco (2008, p. 10) assevera que a análise de conteúdo é uma abordagem metodológica que distingue a ação ativa do sujeito na produção do conhecimento. Ela acrescenta que a análise de conteúdo se fundamenta na mensagem, seja ela verbal (oral ou escrita), gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada.

Tal mensagem deverá, conforme Franco (2008), refletir um significado e um sentido e este não deverá ser interpretado de maneira isolada, à revelia, uma vez que qualquer comunicação está condicionada ao contexto do emissor e receptor.

Bardin (1977) argumenta que a matéria-prima da análise de conteúdo é qualquer material oriundo de comunicação verbal ou não-verbal. Como ilustrado alhures, os dados oriundos das fontes supracitadas representam dados brutos, porquanto seu conteúdo manifesto e explícito e sua análise, de maneira objetiva e sistemática, permite ao pesquisador abstrair seus próprios significados e conclusões.

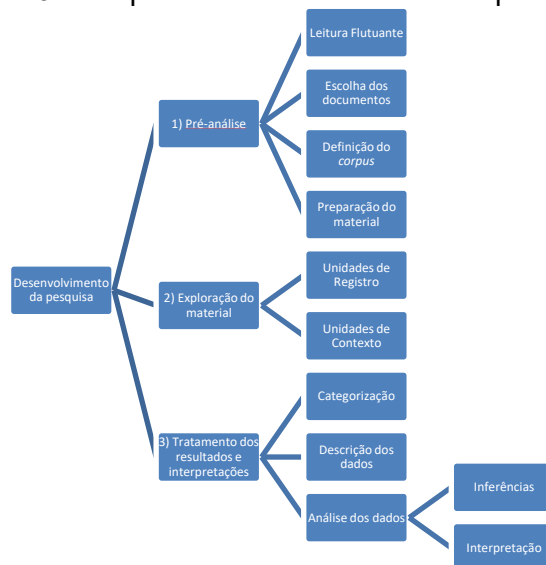
Bardin (1977) defende que as principais técnicas utilizadas na análise de conteúdo são: análise categorial; análise do discurso; análise de avaliação; análise de enunciação; análise de expressão; e análise das relações (co-ocorrências e estrutural).

Neste estudo adotou-se a análise categorial, pois segundo Bardin (1977), é a mais antiga e utilizada. Ela é feita na base de operações de desmembramento do texto em unidades (decomposição), que são agrupadas em categorias, segundo a frequência de presença (ou de ausência) de itens de sentido.

Ainda segundo Bardin (1977), a análise de conteúdo é composta de três fases distintas:

- 1 Pré-análise;
- 2 Exploração do material (análise);
- 3 Tratamento dos resultados e interpretações.

Figura 9 – Etapas do desenvolvimento da pesquisa



Fonte: Elaboração própria, baseada em Bardin (1977).

Consoante as orientações supracitadas, procedeu-se à análise dos dados, utilizando a lógica sequencial da Figura 9 – Etapas do desenvolvimento da pesquisa, acima. Após a transcrição das entrevistas, na fase de pré-análise, realizou-se a *leitura flutuante*, que se fundamenta no estabelecimento de um contato inicial com os dados objetivando obter e compreender a primeira imagem e mensagem transmitida (FRANCO, 2008, p. 52).

Este momento, segundo Bardin (1977), é propício para realizar um filtro e descartar os documentos que não oferecem contribuições aos objetivos e problema de pesquisa, formando o *corpus* a ser alcançado no estudo. É, ainda, segundo a mesma autora, adequado para fincar o conhecimento acerca dos dados apresentados e definir os indicadores utilizados para a interpretação. “O *corpus* é o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos” (BARDIN, 1977, p. 96).

Registra-se, ainda, que nesta fase de pré-análise, notadamente na definição do *corpus* de análise, foram observadas as cinco regras estabelecidas por Bardin (1977): a) exaustividade, a fim de que o assunto fosse completamente esgotado; b) representatividade, para assegurar que as amostras eram representativas do universo; c) homogeneidade, fazendo-se uso de critérios precisos de escolha para garantir que os documentos referiam-se ao mesmo tema; d) pertinência, para que os documentos correspondessem aos objetivos deste estudo; e) exclusividade, para que os elementos do estudo não fossem classificados aleatoriamente em mais de uma categoria.

Ato posterior, ainda em sede de preparação e organização dos dados, foram realizadas leituras complementares a fim de aprofundar o conteúdo associado entre a teoria e o caso prático. Os materiais foram preparados, fichados e identificados, objetivando realizar a etapa subsequente, de exploração do material e inserção das transcrições no software ATLAS.ti.

Em sequência, procedeu-se com a codificação que, segundo Bardin (1977), “corresponde a uma transformação – efetuada segundo regras precisas – dos dados brutos do texto, transformação esta que por recorte, agregação e enumeração permite atingir uma representação do conteúdo” (BARDIN, 1977, p. 103).

Na etapa de exploração do material, optou-se por definir, como *unidades de registro*, o tema, na forma das frases associadas aos atores que influenciaram na

formação da política e compreender a interação deles no sentido de harmonizar melhor os diversos atores e fatos, definidos por Kingdon (2014) em Agendas, Alternativas e Políticas Públicas, alinhado ao objetivo de analisar a participação dos atores políticos e sociais (pessoas, organizações, órgãos públicos, mídia etc.). Para Bardin (1977), o tema: “É a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura” (BARDIN, 1977).

Segundo Bardin (1977):

Fazer uma análise temática, consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido. O tema, enquanto unidade de registro, corresponde a uma regra de recorte (do sentido e não da forma) que não é fornecida uma vez por todas, visto que o recorte depende do nível de análise e não de manifestações formais reguladas. (...) O tema é geralmente utilizado como unidade de registro para estudar motivações de opiniões, de atitudes, de valores, de crenças, de tendências etc. As respostas a questões abertas, as entrevistas individuais ou de grupo, de inquérito (...) podem ser, e são frequentemente analisados tendo o tema por base (BARDIN, 1977, p. 105-106).

Já como *unidade de contexto*, adotou-se o parágrafo. (BARDIN, 1977).

Segundo a autora:

A unidade de contexto serve de unidade de compreensão para codificar a unidade de registro e corresponde ao segmento da mensagem, cujas dimensões (superiores às da unidade de registro) são ótimas para que se possa compreender a significação exata da unidade de registro. Isto pode, por exemplo, ser a frase para a palavra e o parágrafo para o tema (BARDIN, 1977, p. 107).

Ato posterior, para dar suporte à análise dos dados e maximizar o seu gerenciamento, escolheu-se o software ATLAS.ti. É válido frisar que, conforme os ensinamentos de Merriam (2002), em se tratando da abordagem qualitativa da pesquisa, a análise e a coleta de dados tramitaram concomitantemente.

Manuseando o software, as unidades de análise (os temas) foram sendo destacados e identificados nas transcrições das entrevistas, conforme identificava-se sua correlação temática com a participação de algum ator, dentro das unidades de contexto (parágrafos), atribuindo a eles uma codificação.

Após a codificação, a definição das unidades de registro e de contexto e da categorização, passou-se à etapa de tratamento dos resultados e interpretações.

De posse dos códigos e dos excertos das unidades de registro, foi possível categorizá-las, de acordo com os atores e com a definição teórica de Kingdon (2014): 1) participantes de dentro do governo; e 2) participantes de fora do governo.

A categorização é a atividade de classificar e agrupar os dados face a alguma equivalência ou comum existente entre eles. Significa reunir um grupo de elementos (unidades de registro) sob um título genérico, fundamentado nos caracteres comuns (semelhança) destes elementos. Moraes (1999) defende que:

Os dados não falam por si. É necessário extrair deles o significado. Isto em geral não é atingido num único esforço. O retorno periódico aos dados, o refinamento progressivo das categorias, dentro da procura de significados cada vez mais bem explicitados, constituem um processo nunca inteiramente concluído, em que a cada ciclo podem atingir-se novas camadas de compreensão (MORAES, 1999, p. 6).

A categorização adotada neste trabalho resultou na definição de duas categorias e doze subcategorias, conforme o quadro 9 abaixo.

Quadro 6 - Categorias, subcategorias e códigos adotados

Categorias	Subcategorias		Códigos
1 - Participantes de dentro do governo	1.1	O Chefe do Poder Executivo	c
	1.2	Equipe de assessoramento do chefe do executivo (gabinete)	e
	1.3	Nomeados políticos (primeiro escalão de ministros e secretários)	n
	1.4	Servidores públicos do Poder Executivo	spe
	1.5	Representantes do Poder Legislativo (parlamentares)	rpl
	1.6	Servidores do Poder Legislativo	spl
2 - Participantes de fora do governo	2.1	Grupos de interesses	gi
	2.2	Acadêmicos, pesquisadores e consultores	a
	2.3	Imprensa	i
	2.4	Ativistas políticos	ap
	2.5	Partidos políticos	pp
	2.6	Opinião pública	op

Fonte: Elaboração própria (2023).

Em sequência, os dados foram transcritos em papéis de trabalho, como planilhas e, gráficos e apresentações, utilizando os critérios de enumeração (Bardin, 1977) para extrair valor e inferir a participação dos atores.

A respeito das regras de enumeração, adotou-se o critério da **presença** (ou ausência) dos elementos ou unidades de registro (tema) representadas nas entrevistas; da **frequência** simples (quantidade de aparições) das unidades de registro no material pesquisado, representado pelo seu número absoluto; da **direção**,

associado a um caráter qualitativo de frequência (não quantitativo), representado como contribuição positiva, contribuição negativa ou contribuição indiferente para a formulação da política. Neste caso, os elementos do texto receberam um sinal, sendo: + = contribuição positiva; - = contribuição negativa; 0 = contribuição indiferente; e a **ordem de aparição** das unidades de registo pois, se alguma unidade precede outra no transcorrer de uma entrevista, isto pode ter uma significação mais ou menos importante (no quadro da inferência) do que a frequência.

3.7.3 Tratamento dos resultados obtidos e interpretação

No resultado do processo de descrição foi produzido um breve relato para cada categoria (ator), expressando o conjunto de significados presentes nas diversas unidades de análise e de enumeração, compondo o tópico inaugural do capítulo 4 – resultados e discussões.

Bardin (1977) define que a análise e a interpretação decorrente da técnica de análise de conteúdo versam sobre a revelação dos significados não aparentes, ocultos pelo simbolismo e pela capacidade polissémica da língua, o sentido não explícito.

No ensinamento de Gomes (2007):

[...] a interpretação dentro de uma perspectiva de pesquisa qualitativa não tem como finalidade contar opiniões ou pessoas. Seu foco é, principalmente, a exploração do conjunto de opiniões e representações sociais sobre o tema que pretende investigar. Esse estudo do material não precisa abranger a totalidade das falas e expressões dos interlocutores porque, em geral, a dimensão sociocultural das opiniões e representações de um grupo que tem as mesmas características costuma ter muitos pontos em comum ao mesmo tempo que apresentam singularidades próprias (GOMES, 2007, p. 79).

A interpretação dos resultados obtidos pôde ser feita por meio da inferência, que é um tipo de interpretação controlada. Para Bardin (1977, p. 133), a inferência poderá “apoiar-se nos elementos constitutivos do mecanismo clássico da comunicação: por um lado, a mensagem (significação e código) e o seu suporte ou canal; por outro, o emissor e o receptor”.

Na pesquisa qualitativa a interpretação assume lugar especial. É a interpretação dos dados que permite o confronto entre a teoria basilar, que fundamenta a pesquisa, os objetivos e os achados da pesquisa, perseguindo obter inferências e interpretá-las.

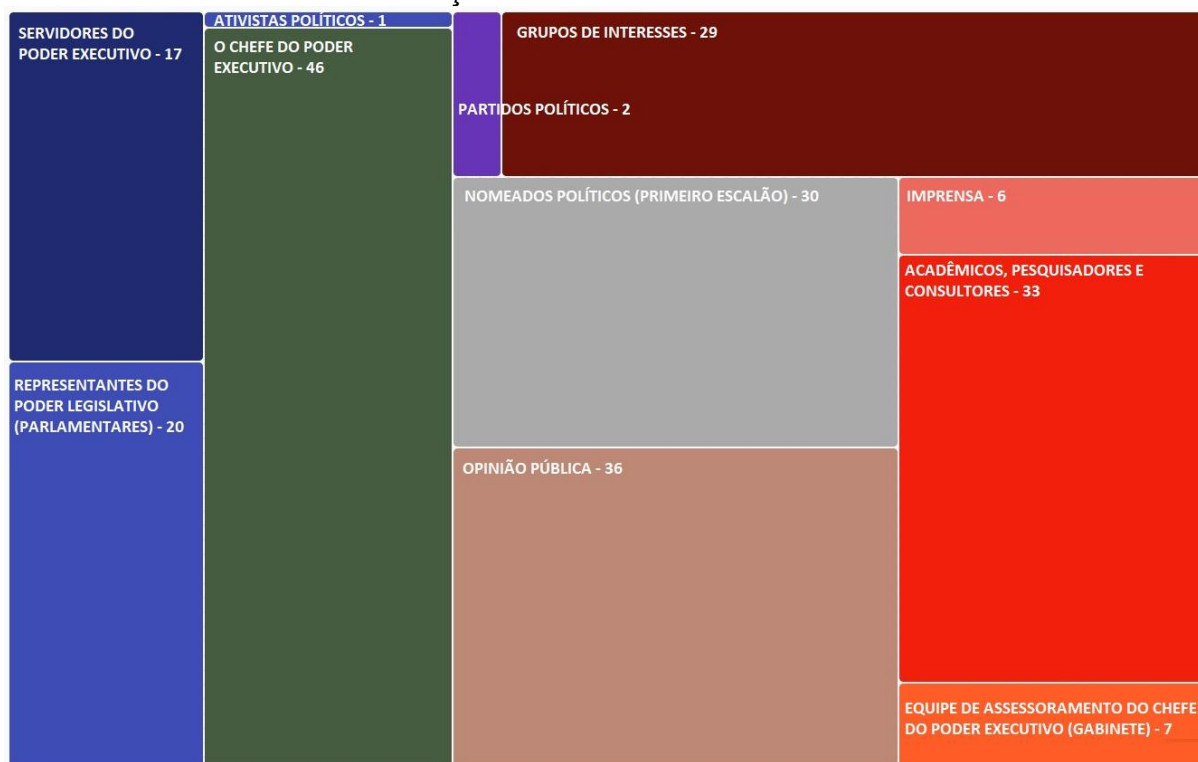
Já no tópico derradeiro do capítulo 4 é realizada a interpretação, baseada na inferência apresentada no tópico imediatamente pretérito, fundamentadas nas métricas de presença, frequência, direção e ordem de aparição das unidades de registros das transcrições que, combinadas com evidências documentais e nas entrevistas representam o conjunto de dados suficientes às conclusões oferecidas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste capítulo, são apresentados os resultados e a análise dos dados obtidos ao percorrer o método elegido tanto na pesquisa documental como na pesquisa de campo, por meio das entrevistas.

Buscando facilitar a compreensão, este capítulo foi desdobrado em três tópicos, além deste preâmbulo. Aqui, importou evidenciar a explicação dos resultados gerados pela análise dos dados com auxílio do software Atlas.ti. Nesta etapa as métricas de avaliação, por ator/código foram apresentadas, a fim de identificar em linhas gerais o comportamento dos dados, seguindo os critérios de presença, de frequência, de direção e de ordem de aparição. No tópico inaugural apresentou-se as informações acerca do Programa Nova Semente. O tópico segundo cumpre em registrar as ações dos atores envolvidos na construção da política e, por fim, o tópico terceiro comenta as ações em confronto com a Teoria dos Múltiplos Fluxos.

Gráfico 2 - *Treemap* de presença das citações/códigos dos atores institucionais nas transcrições das entrevistas

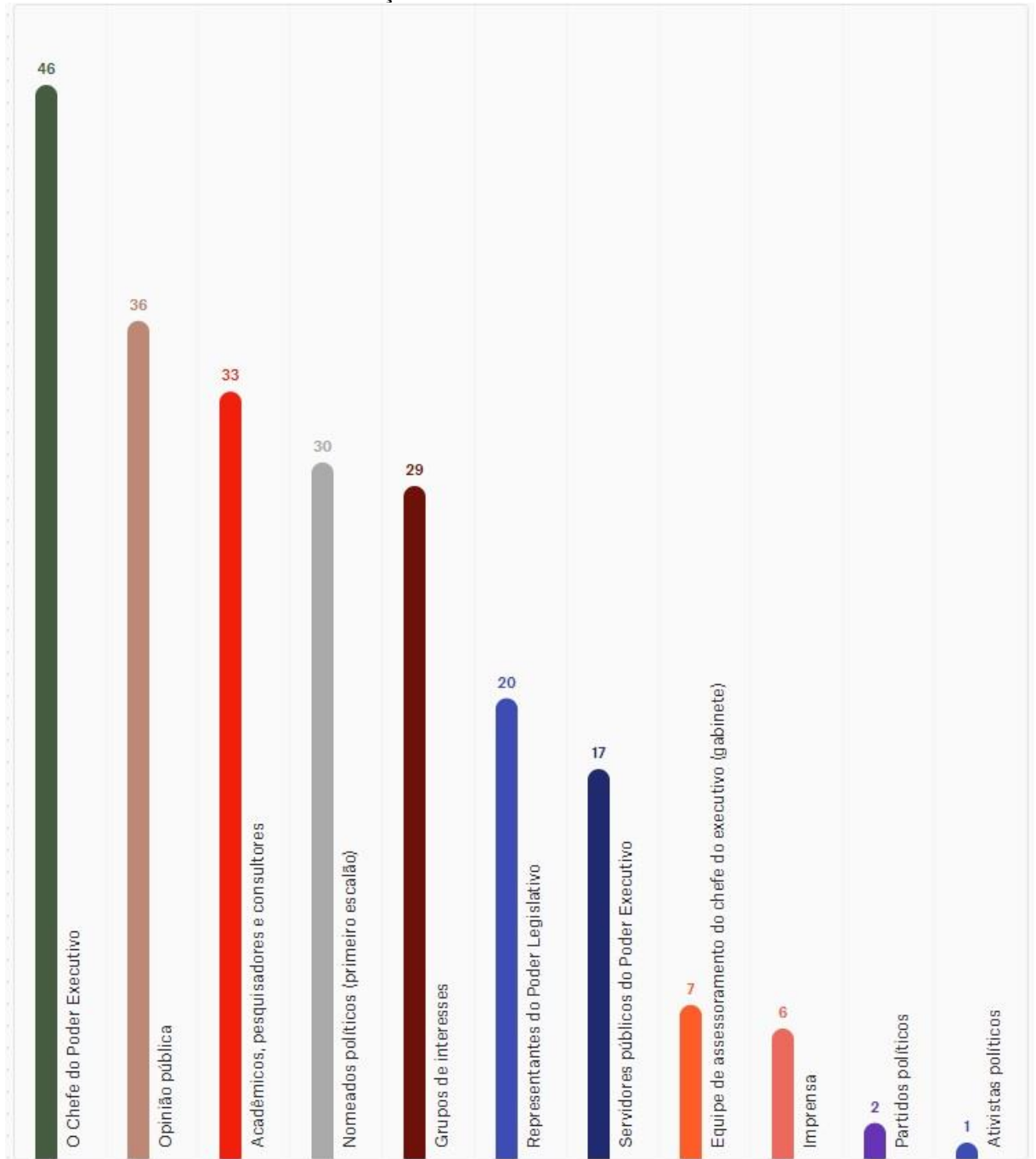


Fonte: Elaboração própria em ambiente Atlas.ti (2023).

De pronto, percebe-se no gráfico 2, utilizando a métrica de presença, que praticamente todos os atores apresentados como relevantes por Kingdon (2014) estiveram presentes, de alguma forma, na definição da agenda da política da

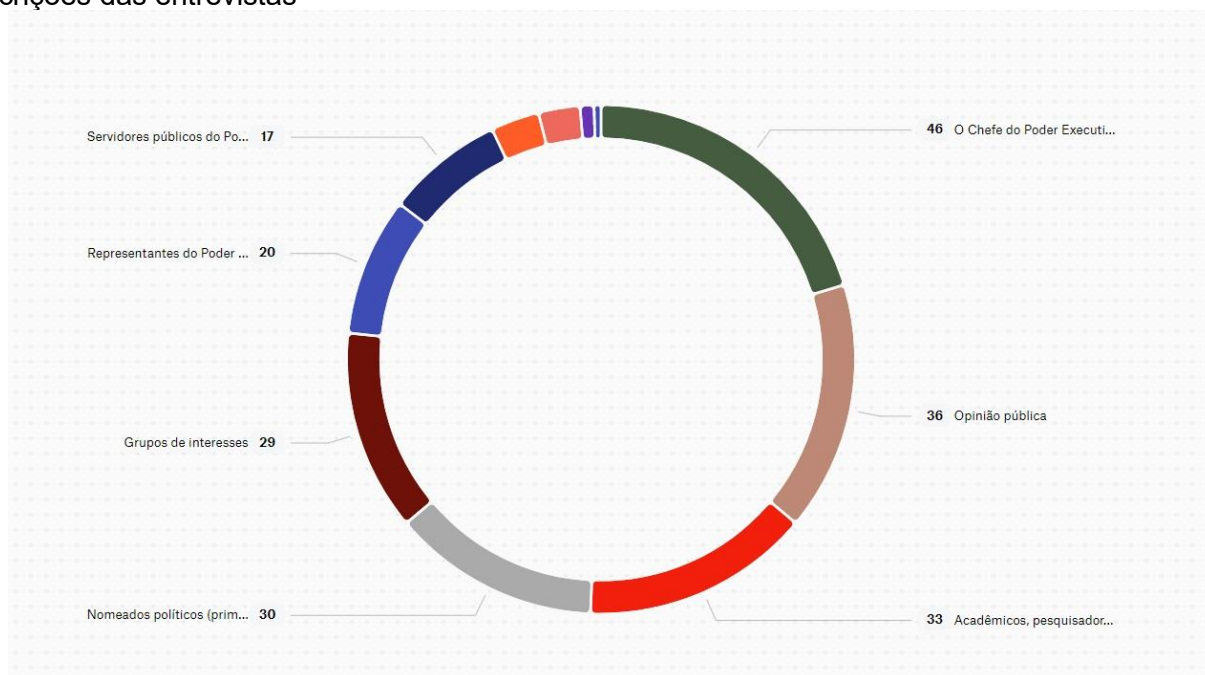
educação infantil em Petrolina-PE. A única exceção foi o grupo 1.6 – Servidores do Poder Legislativo que não foi citado.

Gráfico 3 - Barras de frequência das citações/códigos dos atores institucionais nas transcrições das entrevistas



Fonte: Elaboração própria em ambiente Atlas.ti (2023).

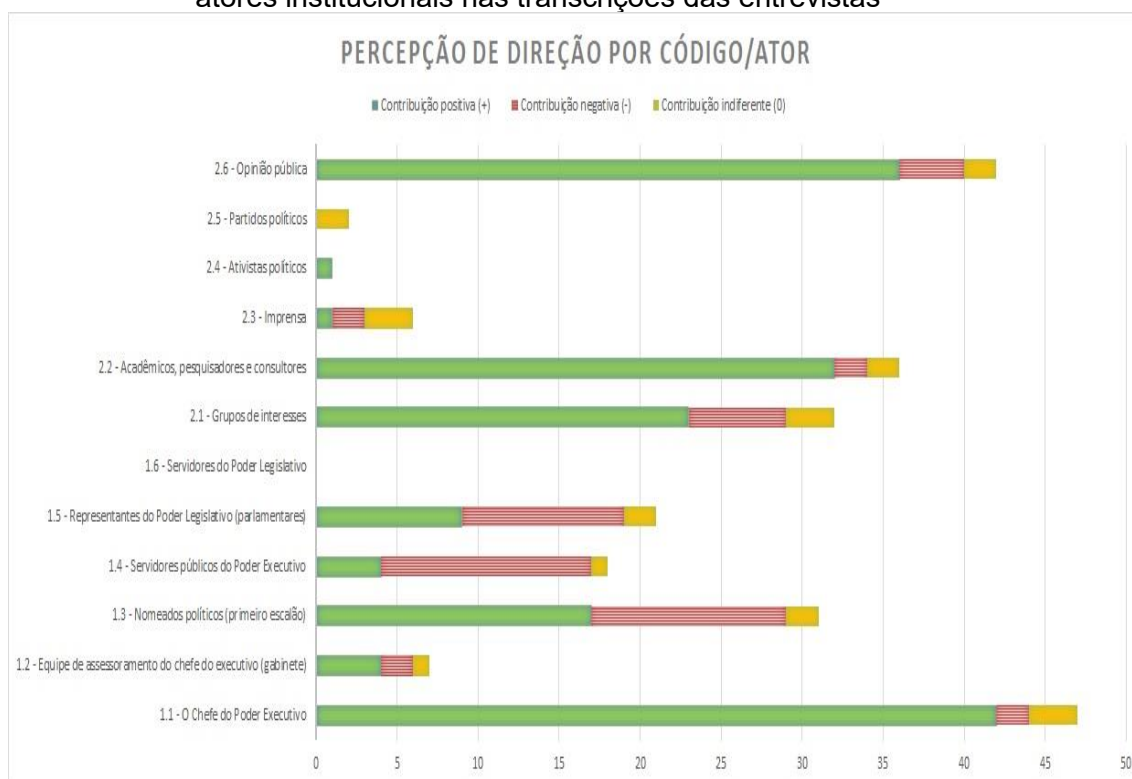
Gráfico 4 - Donut de frequência das citações/códigos dos atores institucionais nas transcrições das entrevistas



Fonte: Elaboração própria em ambiente Atlas.ti (2023).

Da análise dos gráficos 3 e 4, percebe-se que a **frequência** denota a relevância do Chefe do Poder Executivo (46) como o ator mais citado nas entrevistas, seguido de Opinião Pública (36) e Acadêmicos, pesquisadores e consultores (33). Segundo Bardin (1977) este indicador está associado diretamente à importância de uma unidade de registro, de modo que ela aumenta ao passo que sua frequência de aparição cresça, numa lógica de relação direta. Segundo a mesma autora, “A regularidade quantitativa de aparição é, portanto, aquilo que se considera significativo” (BARDIN, 1977).

Gráfico 5 - Barras de percepção de direção (valor qualitativo) das citações/códigos dos atores institucionais nas transcrições das entrevistas



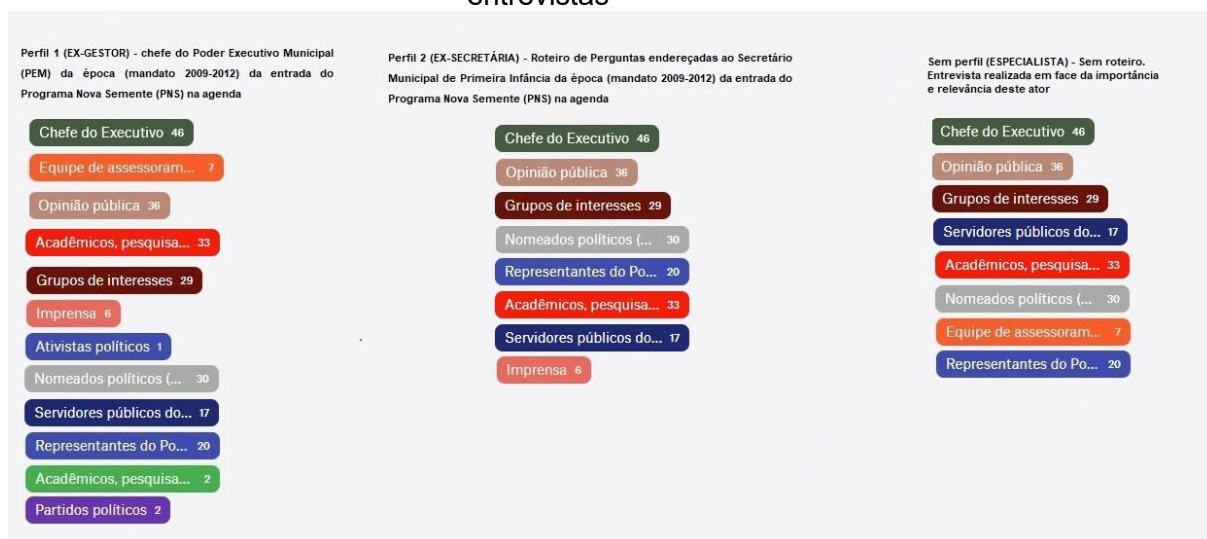
Fonte: Elaboração própria (2023).

No tocante à **direção por código/ator**, o gráfico 5 evidencia visualmente a participação, e o critério de valor, atribuída e sintetizada, em número absoluto das unidades de registro da direção de cada ator. A direção foi apurada a partir da contabilização de todos os pólos (positivo, negativo e neutro) de cada unidade de registro, assumindo a condição de qualidade (contribuição positiva, negativa ou indiferente), em termos estatísticos, através do seu valor modal evidente (maior ocorrência). Desta análise depreende-se, novamente, a imponente do ator Chefe do Poder Executivo que colaborou sobremaneira de forma positiva para a entrada da questão da educação infantil na agenda.

É válido mencionar, ainda, a denotação da relevância da participação do grupo 2.1 – Grupos de interesse e 2.2 – Acadêmicos, pesquisadores e consultores, da participação negativa do grupo 1.4 - Servidores Públicos do Poder Executivo, da participação indiferente do grupo 2.5 – Partidos políticos e da participação, quase ambivalente, do grupo 1.5 – Representantes do Poder Legislativo (parlamentares),

porquanto os pólos positivo e negativo praticamente se igualam. É notório, ainda, a percepção de que não houve dados que revelem a participação do grupo 1.6 – Servidores do Poder Legislativo.

Figura 10 - Ordem de aparição dos atores institucionais nas transcrições das entrevistas



Fonte: Elaboração própria (2023).

A figura 10 ilustra a **ordem de aparição** dos atores percebidas nas transcrições das entrevistas. Os dados se agrupam em torno da lembrança imediata do Chefe do Poder Executivo, como principal lembrança, do grupo da participação popular, através do grupo Opinião Pública, como segundo ator lembrado na formação da agenda e, completando o trio no topo de aparições, percebeu-se o Grupo de interesses. Bardin (1977) reflete que a ordem de aparição pode ser um índice pertinente ao avaliar que, se β está em primeiro lugar e Ω em segundo, se β precede Ω , ou Ω sucede β , isto pode ter uma significação de maior importância no quadro de inferências (BARDIN, 1977).

No tópico seguinte, mais aprofundado, foi realizada uma descrição das principais ações dos atores institucionais envolvidos no processo de formação da agenda da educação infantil no Município de Petrolina-PE.

O último tópico apresentou as interpretações das ações dos atores listadas no tópico inaugural com as definições teóricas dos Múltiplos Fluxos a fim de correlacioná-las. Por fim, foram analisados os três fluxos, na esteira das evidências alcançadas através da metodologia proposta, e da teoria, a fim de compreendê-los no caso prático.

4.1 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

A escola é o pontapé inicial, baliza essencial na vida de qualquer indivíduo. Sua missão perpassa a própria função de ensino aprendizagem, mas interliga a inclusão e formação das pessoas na própria sociedade, fornecendo a compreensão e o conhecimento básico para o adequado desenvolvimento da vida em coletividade. Em sintonia com outros espaços sociais, ela preenche destacada função na percepção individual, coletiva e social, colaborando sobremaneira na identificação de deveres e direitos de cada um no exercício da sua cidadania. Por assim ser, deve ter atenção perene e investimento robusto para a educação e saúde de crianças, adolescentes e jovens adultos (BRASIL, 2009).

Especificamente nas escolas de educação primária (elementares) há o primeiro estímulo, o primeiro passo, e são espaço propício do início da trajetória de conhecimentos, integração e inclusão na sociedade, além de compreender relacionamentos interpessoais e potenciais, construções sociais permanentes e relevantes por toda a vida (RAMALHO, 2014).

A educação primária assume real distinção sobre as demais instituições por ser aquela que alcança a oportunidade de educar através do conhecimento científico das disciplinas e dos saberes culturais pessoais de cada indivíduo, decorrentes do seu entorno familiar. Esse compartilhamento de ideias e diferentes perspectivas estimula um ambiente de diversidade, com abordagem teórico-empírica, alcançando aspectos práticos e conceituais, traduzidos numa construção única e essencial (BRASIL, 2009).

Nesse cenário, a política pública que alcance a educação infantil, articulando-se à promoção da saúde e à educação, como o Programa Nova Semente, é percebida como mecanismo de fortalecimento e implementação de uma política mais integrada, transversal e intersetorial, decorrente da articulação entre os serviços de saúde e educação, as iniciativas pública e privada e a comunidade, conforme norte dado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996), além do próprio cidadão na concretização de ações que proporcionem níveis de qualidade acentuados (BRASIL, 2007).

4.1.1 O PROGRAMA NOVA SEMENTE

4.1.1.1 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE PETROLINA

A Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 9.394/1996 – diretrizes e bases da educação nacional – estabeleceram, em nível nacional, o fundamento legal da educação em creches e pré-escolas como passo primário da educação básica, com as implicações “político-institucionais em torno do caráter pedagógico da Educação Infantil e com isso a necessária reflexão das redes de ensino e unidades educacionais em torno de questões curriculares” (PETROLINA, 2017).

Nessa esteira, e no intuito de se adequar à legislação¹⁰ que definia a responsabilidade da oferta da educação infantil, em 2007 ocorreu a transição da gestão da educação infantil da Secretaria Municipal de Ação Social para a Secretaria de Educação de Petrolina, ajustando a temática à sua área afim (PETROLINA, 2017).

Embora a percepção da relevância do tema da Educação Infantil não seja algo recente no Brasil – vide sua integração à Educação Básica e a mudança de objetivo do antigo Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental (FUNDEF) – para o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) (PETROLINA, 2017), o Programa Nova Semente nasceu após a realização de análise acerca da realidade das crianças no município de Petrolina-PE. Tal estudo percebeu que 434 crianças com idade menor do que 1 ano foram à óbito entre 2006 e 2009. Outro dado relevante para a criação do programa foi a observação de que 70% das crianças de 0 a 5 anos não frequentavam a escola (PETROLINA, 2013).

Diante de tal cenário, a Prefeitura Municipal de Petrolina buscou a criação de uma política pública capaz de desenvolver ações de enfrentamento a tais questões (PETROLINA, 2013) e, buscando alternativa para fazer frente às limitações orçamentárias impostas, definiu um modelo baseado na subsidiariedade de terceiros, sendo:

Assim, em parceria com a sociedade civil, ONGS e empresários petrolinenses, a Prefeitura propiciou à população de baixa renda o maior programa de Educação Infantil já criado até hoje, com o objetivo de minimizar as desigualdades sociais e oferecer condições igualitárias de acesso à educação às crianças oriundas de famílias carentes, permitindo que as mães possam trabalhar com a tranquilidade de que seus filhos estão protegidos, amparados,

¹⁰ Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

(...)

II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade;

possibilitando-lhes sociabilidade e preparação para o processo de aprendizagem (PETROLINA, 2013, p. 2).

A primeira unidade do Programa Nova Semente foi inaugurada em 08 de outubro de 2010, situada no bairro Henrique Leite, e comportou o atendimento de cinquenta e cinco crianças distribuídas entre creche e pré-escola. Durante o primeiro ano do PNS, 660 crianças foram matriculadas nas unidades. (PETROLINA, 2017).

Segundo o Regimento Escolar do Programa Nova Semente (2013), o Programa Nova Semente é executado através de parceria entre o Poder Público Municipal, a comunidade e a iniciativa privada, senão vejamos:

Da Denominação, Localização, Funcionamento e Mantenedor

Art. 4º. O Programa Nova Semente, com fundamento no princípio da subsidiariedade, é realizado numa parceria entre o Poder Público Municipal, a comunidade e a iniciativa privada. Parágrafo único. O Município poderá celebrar convênios com outros órgãos públicos ou privados para a implementação das atividades do Programa Nova Semente (PETROLINA, 2013, p. 3).

O Regimento Escolar do Programa Nova Semente (2013) define, ainda, a finalidade do Programa Nova Semente: “promover, em articulação com as famílias e comunidades locais, as condições para o pleno desenvolvimento das crianças de Petrolina, nos seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social” (PETROLINA, 2013). Já as Diretrizes para a Primeira Infância e Proposta Pedagógica do Programa Nova Semente (2013) reconhecem o modelo do programa como integrante das políticas de saúde e assistência social, para além da educação infantil, senão pois:

III. Nova Semente: um programa para a Primeira Infância.

Nova Semente o programa para a Primeira Infância do Município de Petrolina constitui um modelo complementar de atendimento que incorpora as crianças e suas famílias e que abrange o período que vai desde a gestação até a idade de seis anos.

Este modelo integra as políticas de saúde, assistência social e educação infantil, e tem como características:

- A participação da comunidade desde a origem de cada Unidade.
- O trabalho conjunto e de corresponsabilidade do Poder Público com as famílias.
- O atendimento integral e flexível, de forma a adequar-se às necessidades das crianças e demandas de suas famílias, desde a gestação até os seis anos de idade.

- Captação precoce da gestante e vinculação ao Programa Nova Semente (entrada, registro e protocolos únicos).
 - Melhoria da qualidade e resolubilidade na assistência ao pré-natal, parto e puerpério.
 - A uniformidade de procedimentos entre as várias unidades.
- *Grifos no original

O mesmo documento retrata as características do programa, destacando-se:

- Programa democrático, com participação ativa da comunidade cuja unidade está inserida desde sua origem;
- Funcionamento e trabalho em parceria entre o Poder Público (Prefeitura Municipal de Petrolina) e a comunidade (por meio das famílias), num modelo de corresponsabilização;
- Modelagem de atendimento flexível e integral, de maneira que cada unidade adequa seu funcionamento às particularidades das crianças e das famílias da comunidade em que a unidade está inserida.

Ainda de acordo com as Diretrizes para a Primeira Infância e Proposta Pedagógica do Programa Nova Semente (2013), a missão do programa “(...) é apoiar as famílias para cuidar e educar crianças do pré-natal ao término do período pré-escolar” (PETROLINA, 2013).

4.1.1.2 ESTRUTURA DO PROGRAMA

Em termos de composição do programa, o Regimento Escolar do Programa Nova Semente (2013) assinala que as unidades do PNS se juntam ao sistema municipal de educação infantil e são localizadas, *à priori*, nas periferias e zonas rurais do município de Petrolina, funcionando em horário integral (PETROLINA, 2013). O Programa Nova Semente e todas suas unidades foram inicialmente vinculadas à Secretaria Especial de Primeira Infância (SEPI), e à Secretaria de Educação, conforme o artigo 3º do Regimento Escolar do Programa Nova Semente (2013).

Ainda segundo o Regimento Escolar do Programa Nova Semente (2013), o PNS e suas unidades são acessíveis a todas as crianças, sem distinções de nacionalidade, credo, sexo, cor, raça, convicção política, religiosa e/ou social, com o intuito de incentivar a conexão, alargamento e participação na vida social (PETROLINA, 2013). O marco legal da Política Municipal de Educação da Primeira Infância de Petrolina foi a Lei nº 2.788/2016, *in verbis*:

Art. 1º Fica instituída a Política Municipal de Educação da Primeira Infância, com o objetivo de, junto com as famílias, assegurar a todas as crianças condições para que atinjam o seu pleno potencial de

desenvolvimento independente de seu nível socioeconômico (PETROLINA, 2013, p. 1).

O diploma legal supracitado também criou, legalmente, a Coordenadoria de Educação da Primeira Infância (CEPI), que passou a ser o órgão responsável pelas políticas de educação na primeira infância no município de Petrolina, em detrimento da SEPI e obteve status de estrutura própria, com autonomia administrativa e orçamentária garantidas pela própria lei de constituição.

As Diretrizes para a Primeira Infância e Proposta Pedagógica do Programa Nova Semente (2013) refletem a necessidade de observação do direito infantil, desde a concepção das necessidades básicas de proteção e cuidados até a oportunização e criação de ambientes cujos estímulos necessários e suficientes estejam presentes com o fito de garantir às crianças o pleno desenvolvimento de suas capacidades e faculdades física, psicológicas e mentais (PETROLINA, 2013).

Nesse cenário, o Programa Nova Semente é:

Fundado nos princípios da autonomia da segurança, do cuidar e do educar e do desenvolvimento das competências psicomotoras, sociais e culturais e na autorregulação, o currículo do Nova Semente visa sobretudo assegurar esses direitos, o que implica empreender esforços para evitar e superar eventuais desvantagens a que as crianças são submetidas em função dos fatores de risco a que são expostas bem como fortalecer as condições das famílias para promover o ambiente necessário e suficiente para o desenvolvimento das crianças. Assim, o Programa Nova Semente reconhece o papel primordial da família como responsável e promotora do desenvolvimento das crianças, e reconhece como seu papel complementar fortalecer as famílias e apoiá-las no cuidado e na educação de seus filhos, promover o desenvolvimento integral da criança significa contribuir para eliminar ou reduzir o impacto negativo de fatores de risco e prover os estímulos e condições necessárias e suficientes para o desenvolvimento em todas as suas dimensões: físico, mental, cognitivo, pessoal, social, emocional, respeitando o temperamento, o ritmo e as características de cada criança e as crenças e valores de suas famílias (PETROLINA, 2013, p. 4).

O Regimento Escolar do Programa Nova Semente (2013) prevê, em seu artigo 39º, que as unidades do PNS devem ser administradas pelo gestor de forma democrática e ele “[...] articulará com todos os segmentos da comunidade, consultando e acatando ideias, mantendo um bom relacionamento e um trabalho educativo, visando à melhoria da qualidade do ensino” (PETROLINA, 2013).

Nos termos do artigo 43 do Regimento Escolar do Programa Nova Semente (2013), a responsabilidade pela designação da gestora do programa é da SEPI, ao

passo que o pessoal das unidades será composto por indicações da comunidade correspondente à unidade, obedecendo critérios técnicos e de perfil estabelecidos pela Secretaria Especial de Primeira Infância (SEPI) e da legislação vigente, nos ditames do parágrafo primeiro do artigo 62 do mesmo regimento.

O artigo 42, no capítulo III do Regimento Escolar do Programa Nova Semente (2013), define a estrutura administrativa das unidades do Programa Nova Semente, sendo que a composição de pessoal deverá ser indicada à comunidade cuja unidade pertence, com o financiamento da folha sendo coberto pela Prefeitura Municipal de Petrolina, de acordo com perfil e critérios definidos pela SEPI (PETROLINA, 2013):

CAPÍTULO III

Da Estrutura Administrativa

Art. 42. Cada Unidade contará com a seguinte estruturação:

- I - da Gestão Escolar;
- II – das Professoras;
- III – das Sementeiras (Assistentes Educacionais);
- IV - das Supervisoras Pedagógicas;
- V - do(a) Professor(a) de Capoeira;
- VI - do(a) Psicólogo(a);
- VII - do(a) Assistente Social;
- VIII - do(a) Nutricionista;
- IX - da Enfermeira;
- X - da Dentista;
- XI- das Educadoras de Serviços Gerais;
- XII - das Educadoras da Cozinha.

***Grifo no original**

Cabe destaque, nessa estrutura, às assistentes educacionais (sementeiras) que, conforme o Regimento Escolar do Programa Nova Semente (2013), são responsáveis pelas crianças das turmas que lhes são confiadas, cabendo-lhes zelar pelo cuidado, proteção e desenvolvimento delas, em sintonia e articulação com as outras sementeiras, a gestora da Unidade e as famílias (PETROLINA, 2013). A supervisão pedagógica é atribuída à SEPI, que deve, além de exercer a função de supervisão das unidades, orientar as atividades exercidas no âmbito das unidades, especialmente das professoras e sementeiras.

Com o advento da criação da SEPI, os princípios das políticas de educação na primeira infância foram estabelecidos, sendo:

- A corresponsabilidade com as famílias na educação das crianças;
- As evidências científicas a respeito de intervenções eficazes para promover o desenvolvimento infantil;
- A otimização do uso dos serviços de assistência social, saúde e educação;

- Implementação progressiva com prioridade para famílias com nível socioeconômico mais baixo.

4.1.1.3 DO FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA NOVA SEMENTE

Consoante o Regimento Escolar do Programa Nova Semente (2013), o funcionamento do Programa Nova Semente deve cumprir a seguinte escala (PETROLINA, 2013):

Art. 9º O funcionamento das Unidades do Programa Nova Semente é organizado da seguinte forma:

I – dias de atendimento: durante todo o ano civil, de segunda a sexta-feira, respeitados os feriados, recessos e período de férias estabelecidas no Calendário Anual.

II – horário integral: das 6 às 18 horas, obrigatório para as Unidades e para os pais (PETROLINA, 2013, p. 5).

Segundo as Diretrizes para a Primeira Infância e Proposta Pedagógica do Programa Nova Semente (2013), cada unidade do programa deve receber até 60 crianças, agrupadas conforme disposto no Quadro abaixo:

Quadro 6 - Distribuição de crianças por grupo

Grupo	Número de crianças
Berçário	5
Maternal I	10
Maternal II	20
Pré-escola	20
Total	55

Fonte: Elaboração própria, baseado em PETROLINA (2013).

Já em perspectiva de médio prazo, o Programa Nova Semente deve abarcar as recomendações internacionais, conforme quadro abaixo:

Quadro 7 - Perspectiva de distribuição de crianças por grupo

Grupo de idade	Crianças por adulto	Tamanho máximo do grupo
Até 1 ano	03:01	6
13-30 meses	04:01	8
31-35 meses	05:01	10
36 meses em diante	10:01	20

Elaboração própria, baseado em PETROLINA (2013).

4.1.1.4 DO ACESSO AO PROGRAMA NOVA SEMENTE

O Regimento Escolar do Programa Nova Semente (2013), as unidades do PNS deverão, quando da admissão, para fins de matrícula/inscrição das crianças, priorizar as famílias com cadastro ativo no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e cuja renda familiar *per capita* seja igual ou menor do que meio salário-mínimo por mês. Define, ainda conforme o Regimento Escolar do Programa Nova Semente (2013), que os responsáveis pela criança poderão realizar a matrícula/inscrição nas unidades do PNS mais próximas da sua residência ou local de trabalho e, em existindo vagas, elas poderão ocorrer a qualquer época do ano (PETROLINA, 2013).

A renovação da matrícula é realizada automaticamente pelo PNS, desde que haja formalização do formulário de matrícula, através de assinatura do responsável pela criança, para cada renovação e atualização da Ficha de Autorização. (PETROLINA, 2017).

O critério para elegibilidade para estudantes de educação infantil, segundo o Regimento Escolar do Programa Nova Semente (2013), é que tenha idade mínima de 6 meses e máxima de 5 anos a completar até 31/03 do respectivo ano.

As Diretrizes para a Primeira Infância e Proposta Pedagógica do Programa Nova Semente (2013), segue a mesma linha de raciocínio e ampliando seu horizonte, define o PNS como um modelo complementar de atendimento à primeira infância (crianças e suas famílias), desde o período da gestação até os 06 anos (PETROLINA, 2013).

4.1.1.5 NÍVEIS DE ENSINO

De acordo com o Regimento Escolar do Programa Nova Semente (2013), o PNS foi organizado para atendimento às crianças de 6 meses a 5 anos de idade, entre as classificações de berçário (6 meses a 01 ano incompleto), maternal I (1 ano completo a 2 anos incompletos ou a completar até 31 de março do ano letivo), maternal II (crianças com 2 e 3 anos completos ou a completar até 31 de março do ano letivo; e pré-escolar (crianças com 4 e 5 anos de idade completos ou a completar até 31 de março do ano letivo) (PETROLINA, 2013).

4.1.1.6 CUSTEIO DO PROGRAMA

O Regimento Escolar do Programa Nova Semente (2013) determina que as comunidades, as famílias e as instituições públicas ou privadas, organizadas ou não, estão elegíveis para contribuir com a manutenção das unidades, até mesmo com custos de construção, manutenção e/ou aluguéis, por meio de doações (PETROLINA, 2013). Já a Lei nº 2.788/16 que definiu, em seu artigo 4º e parágrafo único, que as despesas da Política Municipal de Educação da Primeira Infância correrão em dotação orçamentária e unidade orçamentária próprias, separando totalmente o projeto das demais responsabilidades da Secretaria de Educação (PETROLINA, 2016).

Frisa-se que os recursos (de qualquer natureza) arrecadados em prol do PNS são destinados exclusivamente às suas finalidades, conforme determina o parágrafo único do artigo 7 do Regimento Escolar do Programa Nova Semente (2013).

O custeio de aluguéis das unidades do Programa Nova Semente, que eram, num primeiro momento, atrelados à cobrança de uma espécie de “taxa de contribuição mensal”, de responsabilidade dos pais/famílias passou, em 2017, a ser integralmente realizado pela Prefeitura, por meio da Secretaria Municipal de Educação de Petrolina (PETROLINA, 2017).

4.2 AÇÕES DOS PRINCIPAIS ATORES

4.2.1 O chefe do Poder Executivo em si

No âmbito do município de Petrolina-PE, a questão da política da educação infantil se tornou problema e integrou a agenda do município a partir da posse do então candidato a chefe do Poder Executivo, Júlio Emílio Lóssio de Macêdo. Após uma visita de campanha às comunidades, ao adentrar numa das casas, e dialogar com a família, percebeu que uma das crianças da família não estava presente e, ao questioná-los, foi informado de que a criança teria se afogado numa reserva de água (balde) para consumo próprio, dentro da própria casa, enquanto a responsável estava no trabalho. Tal circunstância chocou o candidato.

Segundo seu relato, em entrevista, Lóssio afirmou que observou, ainda em suas visitas de campanha, o que classificou como uma forte tendência de participação feminina nos trabalhos nas áreas irrigadas, argumentando que aquilo ocorria devidos às suas habilidades manuais e que tal situação oferecia risco dobrado à educação

infantil, em face da ausência das mães no cuidar dos filhos. Diante de tal situação, o candidato se deparou com a necessidade de melhor atuação estatal, sendo a condição supracitada constante nas periferias e nas muitas áreas irrigadas da cidade. Perante a questão, a primeira ideia surgida partiu da necessidade de cuidar daquelas crianças. Em suas palavras:

[...] a primeira ideia nasceu do cuidar, não era nem a ideia do educar em si, no sentido formal da palavra. Eu não tinha o conhecimento que eu tenho hoje, que eu passei a ter depois, da importância da educação infantil para o desenvolvimento das crianças. A primeira ideia era de cuidar, proteger essas crianças enquanto as mães fossem trabalhar. Então, me incomodou muito essa questão dessa senhora, me incomodou muito passar a ter um olhar sobre isso e conversando com as mulheres, o desespero delas em sair para trabalhar e deixar os filhos sendo cuidados por outros filhos ou pela avó, quando tem [...].

A partir desse movimento, o entrevistado se atentou à questão da necessidade de cuidar de crianças e considerou a condição um problema seríssimo em Petrolina-PE, no momento da sua assunção à condição de chefe do Poder Executivo Municipal. A partir disso, a problemática integrou a agenda e Lóssio passou a estudar a educação infantil e como viabilizar mais creches.

[...] porque existia uma necessidade, veja, isso não teria acontecido se eu tivesse tido a ideia, se as pessoas, algumas professoras ou cuidadoras, tivessem se interessado, mas se não houvesse necessidade... eu acho que foi fundamental para que isso tomasse esse tamanho que tomou [...].

Sua percepção inicial foi de que havia uma clara (e urgente) necessidade pelo cuidado às crianças que, em face do imperativo de labor dos pais, restavam sozinhas em casa, à sorte do cuidado de outros irmãos (ainda menores de idade) ou, ainda, sem cuidado de responsáveis (maiores de idade – amigos, parentes de segundo e terceiro grau etc.). O primeiro movimento, segundo Lóssio, foi a tentativa de obter financiamento para construção de creches no município. Ao avaliar o histórico da cidade, ele percebeu que havia a viabilização de uma creche por ano¹¹. Tal número era insignificante para a cidade, na avaliação de Lóssio. Ele complementou argumentando que, acaso sua gestão acompanhasse o ritmo de entregar uma creche por ano, ele terminaria seu mandato com oito creches entregues e, no máximo, uma

¹¹ Lóssio foi eleito em 2008 e reeleito em 2012, cumprindo dois mandatos.

centena de crianças atendidas por ano, o que, na sua avaliação, não contemplava a solução do problema.

A ação adotada em seguida foi uma visita formal ao Ministério da Educação, especificamente a Secretaria Especial de Articulação Estratégica, que era conduzida pelo então secretário Moreira Franco. Entretanto, em tal visita, Lóssio percebeu que os recursos eram demasiadamente vinculados a alguns critérios, como o domínio/posse da área. Tal condição, por si só, inviabilizaria qualquer projeto em Petrolina-PE, pois, segundo Lóssio, as informações existentes à época sinalizavam que as áreas objetivo do programa – os perímetros irrigados e periferias – não eram de posse do município, mas do Governo Federal. Esta condição inviabilizava, portanto, o financiamento daquela maneira, pois seria necessário um processo de doação das propriedades às famílias, moroso e burocrático, e que não se findaria dentro do mandato dele. Tal proposição foi prontamente descartada.

Ainda na visita à capital federal, Lóssio teve expedientes com Barros, que foi apontado, pelo próprio Lóssio, como especialista em políticas públicas e um dos formuladores do Bolsa Família. Posteriormente, Barros foi à Petrolina conhecer o PNS e envolveu Lóssio em discussões, seminários e, inclusive, o levou a conhecer e participar de um evento com James Heckman¹², prêmio Nobel de economia, acerca do impacto econômico de investimentos em crianças de zero a seis anos. Segundo Lóssio, a respeito dos dados apresentados por Heckman:

[...] os investimentos, com educação infantil, na faixa etária de 0 a 6, produzem um resultado exponencial para a economia do Brasil [...].

Nesse diapasão, e crente na ideia do professor Heckman, associado ao problema de mortalidade infantil e abandono doméstico das crianças nas periferias, Lóssio, considerando tal caminho formal como inviável, teve a ideia de buscar um modelo de creche celular, baseado na ideia da célula do corpo humano, e participativo.

¹² James J. Heckman é um Professor de Economia na Universidade de Chicago, ganhador do Prêmio Nobel de Economia e especialista em economia do desenvolvimento humano. Por meio do Centro de Economia do Desenvolvimento Humano da universidade, ele conduziu um trabalho inovador com um consórcio de economistas, psicólogos do desenvolvimento, sociólogos, estatísticos e neurocientistas, mostrando que o desenvolvimento de qualidade na primeira infância influencia fortemente a saúde, os resultados econômicos e sociais dos indivíduos e da sociedade em geral. Heckman mostrou que há grandes ganhos econômicos ao se investir no desenvolvimento da primeira infância. Para mais informações, vide também: <https://heckmanequation.org/>.

[...] ou seja, qual é a menor creche, viável economicamente, que a gente pudesse replicar de maneira rápida, dar escala a ela e como é que isso poderia ser feito? [...].

Em ato posterior, Lóssio buscou o apoio de uma especialista, a professora universitária aposentada Celina Ferro, que além da experiência na docência, detinha experiência prática com uma unidade de educação infantil, alinhando, na análise do entrevistado, experiência e conhecimento para a construção do modelo idealizado por ele.

Diversas tratativas foram iniciadas e, a partir das definições de Lóssio, surgia a ideia basilar do PNS, sedimentada na experiência própria dele em empreendimentos privados, de um imóvel básico já existente, aperfeiçoado na ideia de célula, comportando no mínimo quatro ambientes, que poderiam receber as crianças, divididas pela condição de idade (atenção), sendo:

1. Um ambiente para dez (10) crianças de 0 a 1 ano de idade; com 05 crianças de 06 meses a 01 ano;
2. Um segundo ambiente para dez (10) crianças de 1 a 2 anos de idade;
3. Uma terceira sala em que ficariam vinte (20) crianças de 2 a 4 anos;
4. E na quarta sala ficariam outras vinte (20) crianças de 4 a 6 anos.

Após um período de discussão e formatação da ideia com Ferro, Lóssio propôs a convocação de um “seminário” voltado aos empresários, pois, na sua concepção, tal projeto poderia contribuir significativamente com o segmento, uma vez que muitas mulheres eventualmente faltavam ao trabalho em razão do cuidado com os filhos. O seminário foi realizado no auditório de uma entidade paraestatal em Petrolina-PE, e a ideia de funcionamento foi apresentada pela primeira vez à comunidade externa. Havia, em paralelo ao desafio da infraestrutura, que buscava ser discutida no âmbito do seminário supracitado, segundo Lóssio, o desafio com a mão-de-obra. O desenho original do projeto contemplava, no mínimo, uma professora com formação pedagógica por unidade e cuidadoras para cada sala da unidade. Naquele momento houve a definição, por parte de Lóssio e de Souza, de que as cuidadoras seriam obrigatoriamente do mesmo bairro da unidade e da criança, para que houvesse uma integração maior entre as famílias, as creches e as crianças.

Tal formatação era percebida como uma solução ao entrave de pessoal, pois se a oferta de creches fosse feita na rede pública convencional, todo o processo de seleção e gestão de pessoas deveria seguir o mandamento do concurso público, além de atribuir responsabilidades fiscais impraticáveis ao município na época,

inviabilizando o projeto. Como solução para a problemática, Lóssio propôs aos empresários, por ocasião do seminário anteriormente citado, a viabilização da infraestrutura, móveis, utensílios e equipamentos básicos necessários enquanto a Prefeitura Municipal entraria com os custos de funcionamento básicos (pessoal, alimentação, limpeza e etc.), proporcionando a condição necessária para abrir novas unidades de creches face às restrições orçamentárias e fiscais existentes, a fim de atingir o objetivo de ampliar o atendimento à primeira infância em Petrolina-PE.

A proposição não logrou êxito pois, naquele primeiro momento, os empresários não se interessaram ou não se convenceram de que tal proposta era viável/satisfatória aos seus interesses. Após tentativas infrutíferas de parceria com outros segmentos da sociedade, Lóssio foi procurado por uma representante comunitária do bairro Henrique Leite, que havia acompanhado o seminário e o desdobramento da proposta via imprensa, e acabou propondo a condição de conseguir, junto à comunidade a que pertencia, a viabilização do espaço e dos mobiliários, utensílios e equipamentos, por meio de doações, a fim de que ele fizesse a abertura e a manutenção do custeio da unidade, atendendo às crianças daquela comunidade.

Segundo Lóssio:

[...] Como é que a gente manteria aquela ideia? Eu confesso a você que eu disse a ela, mantenho, mas meio descrente, né? Poxa, se os empresários não conseguiram viabilizar o negócio, né? Como é que essa mulher ia fazer isso. Passou o tempo, ela me procura, me convida para conhecer e, por incrível que pareça, ela viabilizou uma casa no bairro com doações de amigas que tinham filhos que precisavam da creche e lá estava a casa toda equipada, né? Com as salas de aula, com os espaços, tudo certinho e ela me colocou numa situação difícil, né? Porque eu tive que fazer a coisa funcionar [...].

Da iniciativa popular, por meio do envolvimento comunitário e o apoio do PEM, a primeira unidade do PNS, que operacionalizava a proposta para enfrentar o problema da política infantil em Petrolina-PE, foi inaugurada em 08 de agosto de 2010: Unidade “Nosso Lar”, no bairro Henrique Leite. Para fazer acontecer a proposta, em termos operacionais, Lóssio decidiu realizar a formalização de um convênio com uma instituição sem fins lucrativos que tivesse a experiência em gestão infantil. Por meio de sua experiência pretérita, no âmbito da iniciativa privada, Lóssio conheceu a gestora do Petraper - Pequenos Trabalhadores de Petrolina e propôs, diante da necessidade de cumprir seu compromisso público, que tal instituição assumisse o braço executivo do programa. Isso aconteceu pois, segundo Lóssio, houve muita

resistência dentro do sistema educacional do município, incluindo membros do Poder Legislativo, secretários municipais e, inclusive, do conselho municipal de educação, para a operacionalização do programa por algum órgão ou entidade da estrutura direta ou indireta da Administração Pública Municipal, pelos mesmos motivos – dificuldades fiscais de custeio e de contratação de pessoal que não afrontassem os limites da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Embora aquela resistência não fosse declarada, Lóssio a percebia veladamente, e ela era fundamentada basicamente na ideia de a unidade não contar somente com professoras. Ainda, segundo ele, as pessoas admitiam que, no âmbito privado das suas casas, “babás” e cuidadoras poderiam ser contratadas sem formação específica, mas na creche, enquanto estrutura governamental, havia a necessidade de ser alguém com formação mínima na área de pedagogia, o que encarecia sobremaneira as unidades e era o embate principal entre a proposta buscada e a realidade possível.

A ideia proposta por Lóssio era de que o Petrape realizasse a gestão de pessoal e da contratação da alimentação, por meio de repasses realizados por rubricas diretas da PEM, via Secretaria de Educação. Tal circunstância, na ideia de Lóssio, permitiria a flexibilidade necessária na contratação de pessoal, garantindo a premissa do projeto de que as cuidadoras deveriam ser do mesmo bairro da unidade, além de não comprometer os limites fiscais do município. A formalização foi realizada pelo Convênio nº 65/2010, firmado em 1º de outubro de 2010.

O pagamento pela prestação do serviço era realizado *per capita*. À cada criança havia a fixação de um valor previamente definido para custear o programa, de maneira que o repasse ao Petrape ocorria em razão diretamente proporcional ao número de crianças servidas e atendidas pelas unidades do PNS.

O nome do programa, segundo o entrevistado, partiu de uma das conversas diárias com o ex-deputado federal Oswaldo Coelho, baseada na frase atribuída à Hipócrates: “tudo depende das primeiras sementes. Se forem bem plantadas, bem cuidadas e bem regadas darão bons frutos. Isso vale para as plantas, para os animais e para as pessoas.”

Durante esse primeiro momento de discussão e inauguração da primeira unidade, muitas senhoras, mães, começaram a procurar a PMP para buscar informações sobre o PNS, a fim de viabilizá-lo nas suas comunidades. Igrejas

católicas, evangélicas e centros espíritas também se envolveram buscando a implementação de unidades do PNS nas regiões em que estavam instaladas, servindo como defensoras das propostas e intermediadoras entre as comunidades, que precisavam se organizar para reunir as condições mínimas (de estrutura), e o Núcleo do programa, sediado ainda na Secretaria de Educação.

Ao passo que o PNS foi crescendo, uma unidade era inaugurada por semana, mas o volume orçamentário envolvido começou a preocupar Lóssio. Quanto mais o projeto crescia, maior era o número de pessoas atendidas, maior era o esforço empreendido. Naquele momento, já havia a prática, segundo o entrevistado, do pagamento do aluguel das casas pela própria comunidade, que se organizava de forma independente do PNS, a fim de viabilizar o espaço e a infraestrutura necessária e fundamental no modelo proposto. De tal custo originou-se a cobrança de uma taxa simbólica média entre R\$ 20 e R\$ 30. Segundo Lóssio, tal condição contrariava inclusive o sistema convencionado, que estabelecia que a educação pública deveria ser gratuita, e foi pauta para diversas críticas e discussões, internas e externas, acerca da viabilidade legal da proposta.

Lóssio indicou, como atores institucionais participantes: a Secretaria de Educação; a Secretaria de Irrigação; cujo titular detinha conhecimentos apurados das áreas irrigadas, em razão do objetivo geográfico do programa; a Secretária de Saúde, sobretudo no aspecto do acompanhamento da saúde das crianças, com a criação de uma unidade móvel odontológica e médica exclusiva para o PNS.

No âmbito das secretarias municipais e do corpo de servidores da PMP, segundo Lóssio, percebeu-se sensível resistência interna, pois, segundo ele, havia uma proteção natural da equipe de que, na educação infantil, apenas professoras deveriam cuidar de crianças.

Não houve, por parte de Lóssio, no momento de formação do programa, discussões com conselhos e fóruns, além do seminário convocado pelo PEM, com outras comunidades.

[...] O que eu vejo no Nova Semente é que a grande barreira é a descrença em inovar, as pessoas têm um medo enorme de escolher caminhos diferentes, mesmo sabendo que o caminho que elas tão andando é ruim. Sim. Né? Ou não é tão bom. Mas as pessoas têm dificuldade enorme com isso. Isso é natural [...].

O programa foi iniciado, balizado pela própria legislação federal¹³. A formalização legal, já em 2016, ocorreu por força de um pedido do próprio Poder Legislativo Municipal que, segundo Lóssio, buscava desvencilhar o programa da imagem pessoal do chefe do PEM, de modo que uma eventual desmontagem do programa não fosse encorajada e ele assumisse, efetivamente, a função de um programa de Estado e não de governo.

[...] O Nova Semente também foi um exemplo, um exemplo muito, muito claro das dificuldades que a pessoa tem e do medo, às vezes, de tudo nos municípios, né? Quando se trata de município, dos órgãos reguladores, porque se aquilo não existia, ele vai nascer de uma maneira não imoral, mas ilegal, pois ainda não existe. E no serviço público dizem assim, né? Que no serviço privado o que não é proibido é permitido. No serviço público o que não é permitido, o que não está escrito, é proibido. O Nova Semente teoricamente era proibido não existia isso regulamentado né? Então o medo das pessoas entendeu? De até se prejudicarem e alguns podem se prejudicar realmente [...].

Segundo o entrevistado, não houve participação partidária, nem do seu próprio partido, nem da base, nem da oposição, seja positiva ou negativamente, na constituição do programa. Lóssio relatou que houve encontros e discussões com membros dos partidos, para apresentação da ideia junto à outros municípios e conselhos, mas que ocorreram após a consolidação da política.

Já sobre a mídia em geral, Lóssio argumentou:

[...] a imprensa acabou ganhando o programa também, tô contando porque como a gente inaugurava toda semana a unidade, tinha pauta toda semana pra falar da educação infantil, né? Eu acho que o Nova Semente também fez uma coisa interessante que foi colocar a educação infantil na pauta da cidade. Até então elas falavam de creche, assim, mas o Nova Semente trouxe essa pauta e ela cresce, a cada dia a gente percebe que as pessoas hoje enxergam, né? Isso por dois motivos: porque passam a tomar conhecimento do impacto econômico e da importância de educar bem as crianças desde a primeira infância e pela necessidade do cuidado das crianças, sobretudo quando as mulheres ganham cada vez mais espaço mais empoderamento, com a palavra que as pessoas gostam hoje em dia né? Para trabalhar, exercer as diversas atividades e competem com os homens em pé de igualdade, mas tem a questão das crianças. Sim. Né? Que acabam sendo uma responsabilidade maior da mãe, porque muitas vezes elas são solteiras, são separadas, são viúvas, ou são abandonadas pelos seus maridos e ficam com essas crianças sem cargo, né? [...].

¹³ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 e LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996 - Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional;

Na visão de Lóssio, a mídia não costumava repercutir acerca da educação infantil antes do Programa Nova Semente ser oficialmente lançado, porquanto, após seu lançamento, muitas críticas e discussões acerca do programa passaram a integrar os programas de rádio e blogs da região.

4.2.2 Equipe de assessoramento do chefe do executivo

Mônica Couto foi a primeira gestora do Programa Nova Semente. Participou, inicialmente, organizando os aspectos administrativos do projeto que fora desenhado, reunindo informações e realizando visitas.

A ex-gerente confirmou, em sua entrevista, a ideia do nascedouro do PNS, sendo de autoria do próprio Lóssio.

Segundo a ex-gerente:

[...] numa das caminhadas do doutor Júlio ele entrou numa residência, não é? E tinha uma senhora com o filho e ele viu uma foto e perguntou, cadê a sua outra criança? Não, ela morreu. Aí então começou por isso, ele quis batalhar por creches, porque que aí ele viu a necessidade das mães que saíam para trabalhar e não tinham com quem deixar os seus filhos [...].

Segundo a ex-gerente, após a formatação do programa, o primeiro objetivo traçado por Lóssio e atribuído a ela era garantir a participação da comunidade. Era o interesse maior de Lóssio que o PNS fosse um modelo híbrido e diferente, contando com o apoio, responsabilidade e participação popular.

Em sua concepção teórica:

[...] a prefeitura entraria com a manutenção da casa e os móveis, as coisas todas seriam por conta da comunidade [...].

É válido registrar que a ex-gerente já dispunha da configuração, em termos de projeto e, diante do objetivo indicado por Lóssio, tratou de iniciar as discussões com as comunidades, a fim de confirmar o interesse e viabilizar as condições de estruturas e informações necessárias ao funcionamento das unidades.

O pontapé inicial das discussões ocorreu no seminário realizado na entidade paraestatal que, embora fosse um evento voltado para os empresários, a fim de buscar patrocínio, foi aberto à comunidade em geral, que compareceu e participou. Após aquele momento, a ex-gerente começou a realizar os cadastros das pessoas que se interessariam em realizar e passou a percorrer a cidade visitando e conhecendo os líderes comunitários:

[...] Então eu tinha que ir às comunidades falar com as pessoas. Com as lideranças. Para saber se eles gostariam daquele programa (...) eu percorri Petrolina inteira. Bairro por bairro. E aí buscava a liderança daquele bairro, e dialogava sobre o programa [...].

Àquela época (meados de 2010), o PNS funcionava dentro da hierarquia da Secretaria de Educação, com uma estrutura (relatada pela ex-gerente como precária e mínima – 1 sala e 1 apoio administrativo). As visitas (às comunidades) ocorriam com dois objetivos básicos, segundo a ex-gerente: esclarecer a razão e funcionamento do programa e averiguar se os imóveis disponíveis preenchiam as condições estruturais mínimas, conforme o desenho disposto, divisão de salas por faixa-etária etc.

[...] Eu procurava as pessoas e, depois, (da implementação do PNS) as pessoas eram que me procuravam, então eu tinha cadernos e cadernos de anotações, de pessoas que queriam colocar unidade [...].

Segundo a ex-gerente, no início houve alguma dificuldade de encontrar imóveis razoáveis, pois os disponíveis e apresentados eram precários e sem a disposição mínima de ambientes necessária para comportar o desenho do PNS. Além da dificuldade da estrutura, ela ainda citou que havia muitas informações desconhecidas nas comunidades.

A ex-gerente elucidou:

[...] foi bastante difícil porque a comunidade às vezes “batia”. -Ah porque o prefeito está querendo que a gente dê tudo. Mas aí eu ia e explicava não que era daquela forma, que ia ser um benefício para as crianças, para as mães que trabalhavam, então depois disso aí ficou uma loucura [...].

Neste ínterim de visita às comunidades, a ex-gerente relatou que havia descrença sobre a possibilidade de o PNS sair do papel e efetivamente se tornar a política pública desenhada. Tal descrença era existente nos grupos técnicos dos servidores das secretarias, nos titulares das pastas, na população e, também, nos vereadores.

Segundo a ex-gerente:

[...] Ninguém acreditava, todo mundo achava, me colocaram para fazer uma capacitação que era do serviço de educação e me perguntaram: qual é a sua meta? Eu respondi: abrir cem unidades. As pessoas me achavam assim como se fosse assim um “bicho”. Não sei. Uma mentirosa, uma coisa, dentro da Secretaria de Educação também todo mundo me olhava atravessado. Mas eu mostrei que eu podia fazer isso e eu fiz [...].

Segundo a ex-gerente, houve demonstração de apoio fundamental do Poder Legislativo, notadamente do vereador Sr. Osório Siqueira, que era residente na área de perímetro irrigado e conhecedor daquela realidade, além de outros representantes do PLM não citados nominalmente, também foi citada contribuição de empresários, que continuaram com o apoio após a formalização e funcionamento do PNS.

A ex-gerente reiterou:

[...] Como a maioria das pessoas (não apoiavam a ideia do PNS), mas no começo ela (a Secretária de Saúde) era resistente. É. Ela tinha dúvida do sucesso. É. Então, eu tive que enfrentar o conselho, é, eu ia a muitas reuniões aqui no Conselho de Educação. (...) e o pessoal sempre batendo, com muita resistência [...].

Após as visitas das comunidades, a ex-gerente começou a arregimentar a composição de pessoal das unidades. Segundo ela, a comunidade apontava os colaboradores da sua unidade, inclusive a gestora da unidade, esta, sim obrigatoriamente precisava contar com formação na área pedagógica. Dessa forma, as primeiras unidades do PNS foram inauguradas e, após o Programa Nova Semente consolidado e reconhecido, houve a necessidade de ampliar as bases de qualificação dos profissionais na educação.

[...] Mas aí depois (com o PNS já em plena expansão) ele (o Lóssio do PEM) viu que as pessoas começaram a bater e a gente foi fazendo essa coisa. Foi fazendo essas capacitações. E elas (as sementeiras) mesmo foram buscando interesse em estudar porque quem era da pré-escola ganhava um pouco mais e aí elas queriam né? Ser professora e já tinha a oportunidade de trabalho [...].

Segundo a ex-gerente, como no primeiro momento o PNS focava no acolhimento das crianças, oferecendo-lhe espaço, alimentação e acompanhamento que permitisse seu pleno desenvolvimento, não foi desenhado nenhum planejamento pedagógico específico, sendo as “aulas” e atividade lúdicas desenvolvidas sob a coordenação da Secretaria de Educação (SEDUC). Somente após a guinada no modelo pedagógico definido pelo Instituto Alfa e Beto, que prestou consultoria à PMP com o objetivo de oferecer as bases teóricas e a construção do modelo, é que livros e material didático específico e próprio às unidades foram doados e comprados, através da Secretaria de Educação.

Durante a implementação e os primeiros meses do PNS, relatou a ex-gerente, estar costumeiramente em debates na mídia, pois havia repercussão sobre a sistemática e modelo do Programa Nova Semente, sobretudo sua forma de

contratação e de financiamento. As críticas eram oferecidas, sobretudo, por atores políticos que representavam oposição ao governo. Segundo Lóssio, os comunitários que apresentavam queixas na mídia buscava, normalmente, condições para matricular crianças de outras áreas, em descompasso com os fundamentos do programa.

Reverberou a ex-gerente:

[...] foi muito batido. Era rádio, era tudo, confusão em rádio. Pessoal querendo derrubar? Sim. Tinha! De vez em quando tinha que dar uma entrevista dizendo alguma coisa, pois havia denúncia de alguma falta (de alimentação etc.) [...].

4.2.3 Nomeados políticos (primeiro escalão)

Das entrevistas, restou clara a participação de alguns nomeados políticos na construção da política. A Secretaria Municipal de Educação (SEDUC) abrigou, inicialmente, o PNS. Até sua constituição e crescimento, era dentro da estrutura administrativa e orçamentária da SEDUC que o PNS estava sendo organizado. A gestão geral do programa era realizada por Couto que, em parceria com a SEDUC, avaliava as condições de estrutura propostas pelas comunidades, obedecendo as restrições orçamentárias e realizava o processo administrativo de registro da unidade junto ao núcleo do programa e, posteriormente, junto ao Petrape.

A Secretaria de Saúde (SECSAU) participou, inicialmente, na oferta de dados e informações sobre a mortalidade infantil, os níveis de vacinação e subnutrição das crianças na cidade e, mais diretamente, segundo Lóssio somente após o seu estabelecimento pois, em sua concepção, o PNS fora criado para acolhimento das crianças. Posteriormente ele se expandiu e a SECSAU integrou o apoio às comunidades, através da disponibilização de profissionais (médicos, psicólogos, nutricionistas e etc.) e da realização de procedimentos, como a criação de uma unidade básica de saúde totalmente voltada às atividades do PNS.

A Secretaria de Governo participou, em face da sua vocação institucional, segundo o relato de Lóssio, na relação com as demais instituições e secretarias, a fim de permitir agendas e discussões sobre o funcionamento do programa.

Foi mencionado, ainda, que a Secretaria de Irrigação, participou com as informações geográficas de localização e de apoio às comunidades, por ter suas atividades diretamente relacionadas à economia daquelas áreas. Através dos contatos existentes nos programas da Secretaria de Irrigação é que foram

aproveitadas as informações necessárias aos ajustes administrativos necessários à implementação de algumas unidades.

Ainda segundo a entrevista de Lóssio, tais secretarias não tiveram papel no desenho e na formatação do programa, que ficou à cargo de Ferro, na condição de especialista. As estruturas governamentais atuaram na dinamização da ativação do programa, uma vez que seu desenho já restava pronto e em quais condições e providências precisariam ser alinhadas para concretizar o projeto.

4.2.4 Servidores públicos do Poder Executivo

Foi realizada solicitação de consulta, através do protocolo Atendimento 1-910/2023, aos arquivos do processo administrativo de formação do programa, a fim de avaliar a contribuição e participação dos atores internos do PEM no programa.

Entretanto, a Prefeitura Municipal de Petrolina retornou o pedido de Acesso à Informação argumentando que “não há condições de subsidiar com as informações por se tratar de documentos de outra gestão”.

Por esse motivo, a análise desse grupo restou prejudicada e não foi possível perceber os atos de servidores de carreira na formação do Programa Nova Semente e na Política Municipal de Educação Infantil.

4.2.5 O Poder Legislativo

Embora prevista como relevante para a obtenção de informações acerca da participação do PLM na formação da agenda do problema da educação infantil em Petrolina-PE, por questões de agenda e disponibilidade do entrevistado, não foi possível realizar a entrevista com Osório Siqueira, edil e chefe do Poder Legislativo à época da formalização legislativa do PNS.

De análise do conteúdo das demais entrevistas resta patente a participação, principalmente na forma de apoio ao PNS, de parte dos vereadores, inclusive do presidente da casa. No entanto, esse apoio era considerado tímido até a inauguração das primeiras unidades. Segundo os entrevistados, o que se percebia era uma descrença geral (da estrutura governamental e da população) com a factibilidade da proposta, o que fazia com que o apoio não fosse ostensivo, possivelmente em preocupação com a repercussão políticas. Sobre isso Lóssio elucida:

[...] mas o que eu vejo no Nova Semente é que a grande barreira é a descrença em inovar, as pessoas têm um medo enorme em escolher

caminhos diferentes, mesmo sabendo que o caminho que elas tão andando é ruim, ou não é tão bom. Mas as pessoas têm dificuldade enorme com isso. Isso é isso é natural né? Até na iniciativa privada é assim, aqui na minha clínica nós temos essa dificuldade [...].

A ex-gerente, por outro lado, registrou o apoio recebido pelo Poder Legislativo, vejamos:

[...] Eu contei muito com muita ajuda, muita gente, um deles foi Osório (Siqueira), que era o presidente da câmara. Osório, ele contribuiu para abrir várias unidades, então ele via a necessidade, principalmente nos projetos (irrigados) né, e nos deu apoio em apoiar as áreas e comunidades que necessitavam do serviço [...].

Por outro lado, Lóssio confirmou que os representantes do Poder Legislativo (parlamentares) que compunham a oposição ao seu governo apresentavam críticas à forma de configuração do programa, bem como a cobrança existente. Já a análise documental, possível através dos documentos franqueados por força da Lei de Acesso (LAI) às informações decorrentes do Atendimento 002/2023, demonstrou que, em termos formais, os representantes do Poder Legislativo (parlamentares), atuaram de maneira protocolar, sem grande contribuição na constituição do PNS, o que corrobora a ideia de que a formatação do PNS foi, praticamente em sua totalidade, obra do PEM e de um limitadíssimo grupo de pessoas.

Alguma atuação dos edis foi identificada, no momento de criação da Política Municipal de Educação Infantil, formalizada no bojo da Lei nº 2.788/2016, que dispõe sobre a Política Municipal de Educação da Primeira Infância de Petrolina.

Conforme a Ata da trigésima nona sessão ordinária do segundo período legislativo do ano de 2015, o Projeto de lei foi aprovado por unanimidade (18x0), havendo a apreciação de 02 emendas (figuras 11 e 12) apresentadas pela vereadora Cristina Costa e subscritas pelo vereador Ronaldo Silva, ambas reprovadas pelo quórum mínimo de 09x08.

Já a análise das instâncias consultivas do PLM, notadamente a Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Juventude (CECEJ), a Comissão de Finanças e Orçamento (CFO) e a Comissão de Justiça e Redação (CJR) foram convencionais, com textos padrões, sem contribuições efetivas para a formação do PNS, conforme depreende-se das figuras 13, 14 e 15.

4.2.6 Equipe do Poder Legislativo

De análise dos autos do processo legislativo do Projeto de Lei nº 007/2015 – Poder Executivo, que culminou com a Lei Municipal nº 2.788/16 – Dispõe sobre a Política Municipal de Educação da Primeira Infância de Petrolina (...), não se percebeu participação relevante das equipes administrativas/burocratas do Poder Legislativo. Nas entrevistas não houve citação ao grupo de 1.6 – Servidores do Poder Legislativo.

4.2.7 Grupos de interesse

Os principais grupos de interesses compreendidos na construção do projeto foram as próprias comunidades, organizadas, as lideranças de bairro, os grupos evangélicos, igrejas, grupos espíritas, que atuaram como catalisadores das demandas das comunidades as quais pertenciam e facilitaram a comunicação e o contato com o núcleo do programa.

Souza, argumentou:

[...] Então, veja bem, quando o Júlio assumiu, que começou a administração, aí começaram as pessoas chegarem. – Doutor Júlio, a gente quer uma creche ali. – Doutor Júlio, a gente quer uma creche aqui. E ele não tinha espaço no orçamento deixado pelo gestor anterior para criar essas creches. Entendi. E como as necessidades das crianças eram muito grandes havia uma mortalidade infantil aqui na cidade, na primeira infância, bastante significativa e ele disse: – a gente tem que arranjar um jeito de procurar, de providenciar isso. Então ele começou a conversar com as pessoas: centros espíritas, pessoas de comunidade e cada uma vinha com uma com sugestão: – vamos fazer um aqui, outra aqui outro ali [...].

O segmento empresarial não foi, inicialmente, considerado como um grupo de interesse relevante, no momento da formação do Programa pois, segundo Lóssio, eles não acreditaram efetivamente na operação do programa. Ainda no âmbito pré-inaugural da primeira unidade, o seminário proposto pela PMP contou com a participação do empresariado que, em face da razão já apresentada, acabou não colaborando conforme a expectativa da PMP. Ato posterior, segundo a ex-gerente, houve participação do segmento, sobretudo em doações de mobiliários e equipamentos gerais.

Lóssio reverberou:

[...] Bom, depois dessa ideia, eu formatando essa ideia, eu resolvi fazer um seminário chamando alguns empresários da cidade, né? Pensando que eles pudessem ter interesse nisso, porque afinal de contas, né? As mulheres trabalham nas empresas e muitas delas

faltam ao trabalho porque precisam levar o filho ao médico, precisa ficar com o filho quando adocece, o filho muitas vezes não tem assistência e aí eu fiz um seminário lá no Sest-Senat né? Tem um auditório lá na época, eu falei com o gestor, que era o senhor Marcílio Cavalcante, e ali cedeu esse espaço para gente chamar as pessoas para conversar e apresentei a ideia dizendo o seguinte: -olha, vocês podiam viabilizar a estrutura, né? O imóvel, a casa, um espaço que exista e vocês entram com o espaço, equipam eles com cadeira, enfim equipamentos básicos e a prefeitura vai fazer o custo que é o mais caro. E pagaremos também a todos os profissionais para trabalhar lá. Desenhamos que nós íamos precisar no mínimo de uma professora com formação pedagógica para ficar nessa sala dos quatro aos seis anos pelo menos durante quatro horas e íamos precisar também de cuidadores. Definimos também que esses cuidadores teriam que morar no bairro da criança, no mesmo local, para que houvesse também uma interação família – creche – criança. Este foi um outro critério que também na rede pública convencional nós não conseguimos porque aí entra a figura do concurso público: quem passa às vezes pode morar num bairro e trabalhar em outro. Bom, então apresentamos isso, os empresários não mostravam interesse, né? [...].

4.2.8 Acadêmicos, pesquisadores e consultores

Ferro foi indicada por Lóssio, em sua entrevista, como articuladora e construtora das bases do PNS. Ela participou de maneira voluntária, na qualidade de especialista, uma vez que ela já não mais fazia parte da estrutura governamental municipal, professora aposentada. No período de campanha eleitoral (para a eleição de 2009) ela foi designada para acompanhar as diversas comunidades e sondar quais as demandas apresentadas. A demanda mais recorrente, segundo a especialista, foi a criação de creches, em proporção semelhante às demandas de infraestrutura como pavimentação e construção de praças.

Ato posterior, ainda em sede de campanha eleitoral, Ferro conduziu uma equipe de aproximadamente 56 pessoas, que realizou consultas populares nas diversas comunidades, através da aplicação de questionários e que, nas palavras da especialista, alcançou aproximadamente 25 mil residências em Petrolina-PE. O trabalho em tela não era, originalmente, conduzido para o PNS, mas para construir o plano de governo do então candidato, mas que notadamente contribuiu para compreender a necessidade social, segundo a especialista.

Segundo Ferro, havia uma busca grande, pela comunidade, por creches. No entanto, na avaliação do gestor, não havia espaço no orçamento para ampliar o número de creches. Diante de tal condição, Lóssio atribuiu à especialista, em parceria

com um servidor municipal, a responsabilidade de pensar num modelo que viabilizasse o aumento de novas unidades. Em face da distância física, a colaboração do servidor público foi, segundo a especialista, restrita à formalização de documentos.

À Ferro, na condição de especialista, e em face da experiência profissional e empresarial, coube modular e adaptar o projeto inicialmente apresentado por Lóssio, valendo-se das informações e pesquisas levantadas nas pesquisas de campanha e das condições operacionais adequadas. Segundo a especialista, o primeiro e principal entrave foi como conseguir financiar a operação dessas creches, uma vez que não havia espaço orçamentário e, aguardar por orçamento federal, demoraria um tempo não tolerável por Lóssio (aproximadamente 3 anos), em face da extensão do mandato.

Diante desse cenário, Lóssio apresentou a ideia de buscar um modelo híbrido, baseado na corresponsabilização da sociedade.

Segundo a especialista:

[...] Porque ouvindo de um e ouvindo de outros: -e se a gente contribuísse com alguma coisa. O pessoal, principalmente, o pessoal de centro espírita: - e se a gente contribuir com o espaço? Só a gente pode mobilizar as comunidades. E como cada um vai entrar com tão pouco não vai ser difícil [...].

A especialista revelou que a construção do Plano Base do Programa Nova Semente (2010) foi realizada totalmente por esses dois atores, Lóssio e Ferro, que construíram o plano de funcionamento:

[...] Então nós começamos fazer o esboço: -veja o que que é preciso. Então eu fiz toda a estrutura, todo o plano de funcionamento, toda a planilha financeira, todo o levantamento de móveis, valores, o funcionamento, o diagrama que deveria ser toda essa estrutura de funcionamento da “empresa”. Então elaborei cronograma, elaborei organograma, fluxograma (de atividades). Toda a minha experiência técnica que eu tinha com relação a minha vivência profissional e a questão do levantamento financeiro. Existe aqui na cidade algumas creches que eu visitei também na época. E essas creches (apresentavam) o custo por menino altíssimo (...) Mas o custo para o município era altíssimo. Por quê? Primeiro eram professoras que ficavam à disposição da creche (em todas as atividades educacionais e ambientes) então o custo de cada criança ficava alto, né? Altíssimo e impraticável abrir uma creche daqueles moldes e, por outro lado, tinha a questão (de que) se colocasse professora, tinha que obedecer ao piso salarial. O plano de cargos e carreira, toda essa estrutura. Então como é que a gente vai fazer para baratear isso [...].

A partir da modelagem do PNS, a ideia inicial do chefe do PEM foi convocar a sociedade para discutir uma forma de viabilização financeira e patrimonial da solução.

A especialista argumentou que, dentre as diversas necessidades, sua contribuição foi no sentido de buscar alternativas para “baratear” a operação, tornando-a tecnicamente viável, conforme a proposição de “célula” de Lóssio e dentro da capacidade orçamentária encontrada. No aspecto de mão-de-obra, construíram um modelo com menos professoras e mais “sementeiras”, que trabalham no sentido de cuidar das crianças e, de maneira indireta, através do convênio celebrado junto ao Petrape, seria possível custear os salários. A escolha da entidade foi realizada por decisão direta de Lóssio, uma vez que já havia uma relação do Petrape com o governo municipal.

No quesito nutrição, a opção apresentada foi terceirizar totalmente a operação de alimentação, a fim de evitar custos de desmobilização de ativo, compra de equipamentos, pessoas especializadas e o aumento de custos indiretos como energia, água e gás. Sobre os prédios e equipamentos, materiais e utensílios, não havia espaço fiscal na Secretaria de Educação. A solução encontrada foi acatar a prática existentes em algumas comunidades: a divisão dos custos de aluguel, energia e água com as famílias beneficiadas com as vagas e a parceria com as comunidades quanto a materiais gerais como fardamentos, a serem adquiridos às expensas das famílias.

A especialista ilustrou, sobre a participação de outros atores:

[...] E tem também a questão de algumas empresas comerciais, porque como o equipamento de cada unidade era montado pela gestora, junto com as pessoas envolvidas da comunidade, com a equipe, que levantava as necessidades básicas como colchonete, fogão geladeira, panela, tudo que fosse necessário [...].

Para a especialista, a comunidade organizada foi fundamental na consolidação do modelo, por se engajar e fazer o levantamento das informações básicas da população alvo para o programa, como o levantamento das necessidades e, depois, o recrutamento das pessoas da comunidade.

Nas palavras da especialista:

[...] os atores, primeiro foram as próprias comunidades, né? Que forneceram as informações para fazer o levantamento das necessidades. Quem fez foi a comunidade, quem faz é ela. Quem definia quem ia participar do Programa, o levantamento da necessidade, depois o recrutamento das pessoas também era feito dentro da própria comunidade [...].

[...] Então a primeira coisa, que eu vejo, assim, de grande importância foi a questão da comunidade. Depois os grupos de serviços, assim as igrejas, centros espíritas, entendeu? [...].

Segundo Ferro, algumas empresas e famílias, batizadas por ela como beneméritas, que não se beneficiavam no serviço da unidade, participaram na doação de mobiliários gerais como colchonetes, mesas, cadeiras etc.

[...] E aí, em alguns casos, entrava essa doação das empresas. Ah entravam empresas e entravam famílias. Os beneméritos. Pessoas que se sensibilizavam por aquela comunidade e doavam. Entendi. Como um padrinho. Que a gente chamava os padrinhos. Então esses padrinhos nos “davam” a geladeira, outros “davam” o fogão, outros “davam” uma televisão, outro se juntavam em três, quatro “davam” uma coisa: estantes, mesinha, cadeira, essas coisas todas [...].

A especialista citou, como atores institucionais do PEM, as Secretarias de Ação Social e de Educação, diretamente, e a Secretaria de Governo, nos bastidores de organização dos eventos e de constituição formal do programa. A Secretaria de Saúde também participou nos dados de mortalidade infantil, na descrição das doenças envolvidas naquele público-alvo etc. e no acompanhamento dos ciclos de vacinação, de acompanhamento do nível de desnutrição das crianças e consultas de pediatria em geral, além de odontologia, agentes de saúde, equipes multiprofissionais de psicológica, nutrição, mas em momento posterior ao programa já existente.

Para Ferro, não houve participação de outros especialistas e consultores e/ou mesmo professores na construção do programa. Houve participação, já com o programa estabelecido, do Instituto Alfa e Beto, que através de consultoria firmada junto ao PNS, ofereceu o suporte do Programa. Ela que o sucesso do PNS, em última avaliação, se deu devido a essa formatação “nova”, com participação popular. A participação popular, por mínima que seja, fez o compromisso ser diferente, segundo a especialista. O programa foi idealizado para cuidar das crianças, preocupado com os níveis alarmantes de mortalidade infantil. Mas, na opinião da entrevistada, três objetivos maiores, e não necessariamente previstos originalmente, foram atingidos: as crianças passaram a ser acolhidas e não mais ficavam perdidas nas ruas, numa causa social.

A mortalidade infantil e a segurança da criança, no aspecto de saúde, e a melhoria da educação, que já saíam das unidades do PNS pré-alfabetizadas. Ademais, houve um reforço econômico, com a criação de empregos. Foram criadas, até o final do governo, 100 unidades para até 60 crianças. 6.000 crianças alcançadas e, em termos de empregos diretos, houve a contratação de 8 pessoas em cada unidade, com a geração, portanto, de 800 empregos diretos, segundo a especialista.

Ademais, houve discussões técnicas e compartilhamento de informações entre Lóssio e os especialistas Ricardo Paes de Barros, citado por Lóssio como experiente formulador de políticas públicas, com atuação no Programa Bolsa Família e o Sr. James Heckman, professor e pesquisador com larga experiência no estudo da primeira infância e os impactos dos investimentos neste segmento para a economia em geral.

4.2.9 A imprensa

Buscou-se perceber as ações desenvolvidas pela imprensa através da veiculação de notícias nos diversos veículos (rádio, televisão, jornais impressos de grande circulação na região e na internet, através de blogs conhecidos na região) no âmbito da cidade de Petrolina-PE. Para cumprir tal concurso, foram solicitados cópias e/ou envio de notícias veiculadas acerca do Programa Nova Semente e/ou da temática de educação infantil no município de Petrolina-PE durante o período compreendido entre 2009 e 2010. Dos seguintes veículos foram solicitadas informações, através dos seus meios de contato:

- Rádios:

Rádio Grande Rio FM – através da plataforma: <https://granderiofm.com.br/contato-radio/>.

- Televisão:

TV Grande Rio – através do e-mail: jornalismo@tvgranderio.com.br.

- Jornais impressos:

Jornal do Comércio – através do e-mail: vozdoleitor@jc.com.br;

Gazeta do São Francisco - atendimento@orbitais.com.br;

Jornal do Sertão – através do e-mail: contato@jornaldosertaope.com.br.

- Blogs:

Blog Nossa Voz - SISTEMA GRANDE RIO DE COMUNICAÇÃO LTDA. – através da plataforma: <https://www.blognossavoz.com.br/envia-sua-noticia/>.

Foi realizada, ainda, pesquisa no âmbito do buscador Google, com os parâmetros abaixo:

- Período: 01/01/2009 a 31/10/2010, considerando a inauguração da primeira unidade do PNS.
- Palavras-chave: “creches em Petrolina-PE”; “educação infantil em Petrolina-PE”, “nova semente”; “oferta de vagas em creches em Petrolina-PE”; “novas unidades educação infantil Petrolina-PE”;

“educação infantil Petrolina-PE”; “aumento de vagas em creches Petrolina-PE”; e “inauguração de novas creches Petrolina-PE”.

Não houve recebimento de respostas das solicitações realizadas através dos canais de comunicações, tampouco resultados satisfatórios com os parâmetros e período definido na pesquisa através do buscado Google, que retornou informações associadas à projetos homônimos, mas com outra configuração, sede e objetivos.

4.2.10 Ativistas políticos

Por ter se configurado num grupo muito limitado de pessoas, nas discussões de formatação e criação da política de educação infantil e do Programa Nova Semente em Petrolina-PE, não foi percebida a participação de ativistas políticos na construção da política de educação infantil.

Já sobre promessas e ativismo político, embora tal promessa não tenha sido realizada no âmbito de eleições, mas, de alguma forma, numa plataforma de governo, registra-se o compromisso público emitido por Lóssio, no âmbito do seminário realizado com os empresários e comunidade em geral, quando uma comunitária questionou Lóssio acerca da manutenção da proposta, *in verbis*:

[...] Bom, então apresentamos isso, os empresários não mostravam interesse, né? Não mostraram interesse e um dia uma senhora lá do Henrique Leite, é um bairro da periferia de Petrolina procurou me dizendo, olha eu vi aquela entrevista do senhor, ela trabalhava lá, varria o ambiente, mas ela me disse que viu a minha fala, prestou atenção e me perguntou assim: - olha, se eu conseguir uma casa, um espaço, se eu fizer aquilo que o senhor propôs. Como é que a gente faria? O senhor manteria aquela ideia? Eu confesso a você que eu disse a ela, mantenho, mas pouco descrente, né? Poxa, se os empresários não conseguiram viabilizar o negócio, né? Como é que essa mulher conseguiria fazer isso. Passou o tempo, ela me procura, me convida para conhecer e, por incrível que pareça, ela viabilizou uma casa no bairro com doações de amigas que tinham filhos que precisavam da creche e lá estava a casa toda equipada né? Com as salas de aula, com os espaços, tudo certinho e ela me colocou numa situação difícil, né? Porque eu tive que fazer a coisa funcionar. E aí surgiu o primeiro desafio [...].

Lóssio relatou que, àquela altura, seu compromisso firmado publicamente foi fundamental para a manutenção da proposta, como ela fora concebida. Somente após a concretização da primeira unidade, Lóssio registrou, também, que a parceria principal do PNS era com a comunidade e não com o segmento empresarial.

4.2.11 Partidos políticos

Por ter se configurado num grupo muito limitado de pessoas, nas discussões de formatação e criação da política de educação infantil e do Programa Nova Semente em Petrolina-PE, não foi percebida a participação de partidos políticos na construção da política de educação infantil.

Segundo o relato da entrevista de Lóssio, não houve participação de partidos políticos, seja de maneira positiva, apoiando ou de maneira negativa, barrando a formulação da política que se materializou no Programa Nova Semente.

Lóssio respondeu da forma abaixo:

[...] Não, não (nenhum partido político participou). O presidente do meu partido da época, Valdir Raupp, né? Que era senador, presidente do PMDB, me chamou algumas vezes para que eu pudesse falar ao PMDB sobre o programa. Porque ele chegou a vir aqui, conheceu o Ricardo Paes de Barros e fez algum depoimento em algum lugar também sobre o programa, o Moreira Franca também era do PMDB e eles me eles me chamaram em alguns fóruns para falar para prefeitos, vereadores, deputados sobre o programa, né? Sobre como fazer isso (o programa). A atual governadora (de Pernambuco) Raquel Lira, na sua primeira campanha, antes de ser prefeita (de Caruaru-PE) ela teve aqui conhecendo, tanto ela quanto Priscila a atual vice-governadora vieram conhecer o programa e as duas defenderam muito em suas campanhas para as prefeituras. Priscila não teve êxito, mas Raquel teve êxito e elas falavam muito da questão da educação infantil [...].

4.2.12 Opinião Pública

Não foi percebido nenhum mecanismo formal realizado, no âmbito da formação do Programa Nova Semente, para capturar a opinião popular sobre o programa, além do seminário (cujo objetivo inicial era o diálogo com os empresários proposto pelo Poder Executivo Municipal, segundo Lóssio).

Todavia, diversos trechos das entrevistas sinalizaram momentos de participação popular, cuja opinião pública pode ter sido, ainda que de maneira indireta, observada. A própria constituição do programa, com a participação das pessoas no seio do PNS foi considerada, pelos entrevistados, como opinião pública e uma forma de chancelar, de apoiar a proposta. Segundo a especialista, havia uma busca grande, pela comunidade, por creches, mas não era uma opinião sobre o programa e sim uma opinião generalizada sobre a existência da demanda.

Repise-se, também como forma de participação popular, ocorreu, ainda em fase preliminar da eleição, no âmbito da campanha, quando Ferro conduziu uma equipe de aproximadamente 56 pessoas, que realizou consultas populares nas

diversas comunidades, através de questionários e que, nas palavras da entrevistada, alcançou aproximadamente 25 mil residências em Petrolina-PE. Contudo, o trabalho em tela não era, originalmente, conduzido para o PNS, mas para construir o plano de governo do então candidato.

4.3 REFLEXÕES SOBRE AS AÇÕES DOS PRINCIPAIS ATORES DA TEORIA DOS MÚLTIPLOS FLUXOS

De antemão, é imperioso recordar que Kingdon (2014) assinala a variância que os pesquisadores em políticas públicas aplicam sobre os atores das políticas públicas, em razão do enfoque da análise de cada um. Segundo o autor, eles podem atribuir importância diferente a cada personagem, atrelado ao viés empregado, de acordo com a perspectiva analítica.

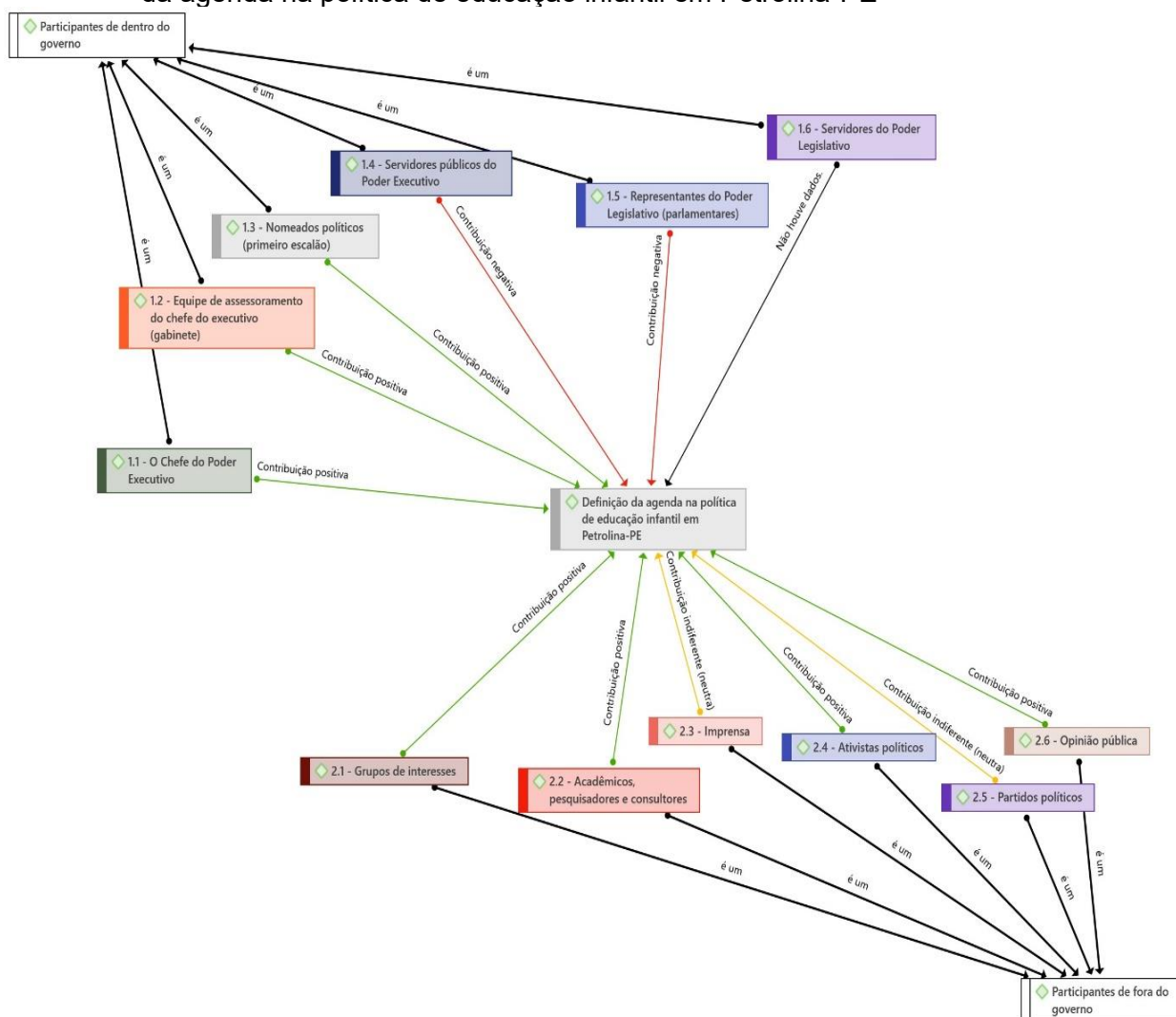
Nesse cenário, Kingdon (2014) argumenta:

Cada um dos atores e processos pode operar como um impulso ou como uma limitação. Como ímpeto, um grupo de interesse ou um presidente pode pressionar pela inclusão de determinado item em uma agenda governamental, ou o reconhecimento de um problema ou o desenvolvimento de uma solução pode levar a um status de agenda mais alto para um dado item. Mas as pessoas dentro e ao redor do governo também se veem diante de uma série de restrições. Se os custos de prestar atenção forem muito altos, caso contrário, itens valiosos são impedidos de se tornarem proeminentes. Assim, o fluxo de problemas pode levar alguns itens para o topo da agenda, mas também pode retardar o movimento ascendente de outros, particularmente através da restrição orçamentária (KINGDON, p. 97, 2014).

Ainda segundo Kingdon (2014), alguns pesquisadores em políticas públicas tendem a sugerir o chefe do Poder Executivo como ator principal na compreensão da definição da agenda. Outro modo de pensar pode levar tais pesquisadores a optar por entender que as iniciativas do Poder Legislativo são mais predispostas a se tornarem políticas públicas. Ainda, outra corrente poderá defender que as discussões e ideias existentes na formulação de políticas públicas reside fora dos tomadores de decisão, notadamente dos pesquisadores, burocratas, especialistas e consultores. Por fim, ainda é possível compreender como relevante e influente na formulação de políticas públicas, o comportamento, as ações e efeitos das mídias de massa. Kingdon (2014) justifica que não há um menos importante, mas que todos são complementares, cada um percebe uma parte da mesma realidade (KINGDON, 2014).

Este tópico demonstra a participação e as ações dos atores listadas no tópico anterior, comentando-as em perspectiva sobre a Teoria dos Múltiplos Fluxos, sintetizadas em teia, a contribuição atribuída a cada ator nos fluxos e na definição da política de educação infantil na agenda decisional em Petrolina-PE, conforme a Figura 16 – Teia da contribuição dos atores governamentais ou não para a definição da agenda na política de educação infantil em Petrolina-PE abaixo:

Figura 16 – Teia da contribuição dos atores governamentais ou não para a definição da agenda na política de educação infantil em Petrolina-PE



Fonte: Elaboração própria em ambiente Atlas.ti (2023).

4.3.1 O chefe do Poder Executivo

Depreende-se, da análise dos materiais alcançados, que o Lóssio do PEM pode ser considerado o principal idealizador e fomentador da mudança de paradigma da questão da educação infantil em Petrolina-PE. As entrevistas revelaram que a ideia,

as discussões, a motivação e a definição do programa foram fortemente influenciadas por Lóssio, de maneira que sua atuação foi determinante para o nascimento, a manutenção e a existência do programa. A análise de conteúdo das entrevistas apontou no mesmo sentido, reconhecendo, tanto em forma de **frequência** absoluta de citações (46), como em ordem de **aparição** (1º) e percepção de **direção** (contribuindo positivamente), que o Chefe do Poder Executivo foi lembrado como o primeiro ator, o mais citado e com a maior contribuição positiva para a formação da agenda e do próprio programa.

Figura 17 – Repercussão acerca do Programa Nova Semente na cidade de Petrolina-PE



Fonte: Blog do Carlos Britto (2023). Disponível em: <https://www.carlosbritto.com/o-pai-do-nova-semente/>.

Do relato de Lóssio duas circunstâncias ficaram evidentes: a percepção de um evento chave como relevante para sua percepção da questão e sua combinação com indicadores associados. A questão que sequer era perceptível em sua proposta de governo, se tornasse um problema real e reclamasse sua atenção. Buscando compreender melhor o cenário, Lóssio viabilizou, através da Secretaria de Saúde, dados indicadores de mortalidade infantil que se mostraram alarmantes e com níveis acima das principais referências adotadas (PETROLINA, 2010), circunstância que corroborou sua preocupação e determinou a busca por uma nova solução de atendimento à primeira infância no município de Petrolina-PE buscando, inicialmente, abrigar as crianças que estavam em risco.

A posição de relevância do chefe do Poder Executivo na definição da agenda é descrita claramente na Teoria dos Múltiplos Fluxos e se alinham adequadamente a ideia de Kingdon (2014) a respeito da ocorrência dos fatos no âmbito do fluxo dos problemas. Ainda segundo Kingdon (2014), a agenda governamental é impactada definitivamente pela forma com a qual o chefe do Poder Executivo se envolve no projeto/política. Também essa característica foi percebida no PNS, pois Lóssio, além de idealizador, definiu um grupo muito limitado (no máximo 3 pessoas, incluindo o próprio) que discutiu e viabilizou o projeto.

Kingdon (2014) reflete que não há outro ator no sistema político com tamanha capacidade de influenciar as agendas como o chefe do Poder Executivo. Embora, na teoria dos Múltiplos Fluxos, Kingdon (2014) defenda que o chefe do Poder Executivo não atue de maneira decisiva na construção das políticas e, portanto, não é capaz de dominar as alternativas que são seriamente consideradas, o caso da política de educação infantil não seguiu essa lógica. A definição da proposta adotada para o enfrentamento do problema foi dada pelo próprio Lóssio, que determinou o resultado dela: a criação do Programa Nova Semente. O processo de criação de alternativas e, quiçá, a “suavização” dela nas discussões com a especialista Ferro, que culminou com o projeto final, seguiu, no caso do Programa Nova Semente, um roteiro distinto do apontado na Teoria dos Múltiplos Fluxos.

Kingdon (2014) reflete que este ator tem grande poder de definição de agenda e proeminência sobre ela, sendo, talvez, o principal articulador de novas ideias, compreensão que se encaixa com a prática. No caso concreto do PNS, a entrevista realizada com Lóssio revelou que dois aspectos discutidos na teoria foram relevantes para a assunção da questão ao conceito de problema e posterior integração na agenda: a observação de um evento símbolo e a utilização dos indicadores de mortalidade infantil. A combinação deles foi fundamental para elevar a questão à condição de problema, referenciando dois dos três eventos capazes de influenciar o fluxo de problemas descrito por Kingdon (2014).

Embora não haja, para o período eleitoral de 2008, o programa de governo da chapa vencedora da eleição para Prefeito de Petrolina-PE no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o próprio Lóssio, em sua entrevista, confirmou que a reestruturação da política de educação infantil no Município de Petrolina-PE não constava originalmente em seu programa, embora tenha reconhecido o seu interesse pela área

de Educação, mas nada específico sobre educação infantil nem, muito menos, sobre o Programa Nova Semente.

Figura 18 – Registro da candidatura de Lóssio às eleições do PEM de 2008 no TSE

The screenshot shows the TSE website interface for the 2008 elections. At the top, it says 'Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais' and 'Eleições 2008'. The main header features a photo of Dr. Julio, his name 'DR. JULIO', and the number '15'. Below this, it identifies him as 'Prefeito - PETROLINA/PE' and 'Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB'. There are two status indicators: 'Deferido' (Situação Candidatura) and '**' (Situação Partido/Federação/Coligação). The 'Dados do Candidato' section includes:

- Nome Completo: JULIO EMILIO LOSSIO DE MACEDO
- Data de Nascimento: 22/08/1971
- Gênero: Masculino
- Cor/Raça: (empty)
- Estado Civil: Casado(a)
- Nacionalidade/Naturalidade: Brasileira nata / AM-MANAUAS
- Grau de Instrução: Superior completo
- Ocupação: Médico
- Partido Isolado: Não se aplica.
- Composição da Coligação: Não se aplica
- Site do Candidato: Nenhum site cadastrado
- Limite Legal de Gastos: (empty)

 The 'Documentos' section, highlighted with a red box, shows 'Nenhum documento cadastrado.' Below it, there are two entries for the registration process: '038/2008 PROCESSO DE REGISTRO DA CANDIDATURA' and '0030/2008 NO. PROTOCOLO'.

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2023). Disponível em:
<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#!/candidato/2008/14422/25216/1339>.

Já nos registros da candidatura às eleições do PEM de 2012, havia menção clara e direta do Programa Nova Semente como meta de desenvolvimento social atrelada à Educação no município de Petrolina-PE, quando o então candidato se propunha a completar a implantação das 300 unidades do Programa Nova Semente até 2015, universalizando a educação infantil no município e declarando, de maneira incontestável, o ingresso do problema na agenda governamental.

Figura 19 – Registro da candidatura de Lóssio às eleições do PEM de 2012 no TSE

The screenshot shows the TSE website interface for candidate registration. At the top, it says 'Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais' and 'Eleição Municipal 2012'. The candidate's name 'JULIO' is prominently displayed, along with '15' in a large font. Below the name, it identifies him as 'Prefeito - PETROLINA/PE' and 'Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB'. There are two 'Deferido' (Deferred) status indicators. The main content area is divided into 'Consultas' (List of Declared Assets, Previous Elections), 'Dados do Candidato' (Personal Data, Gender, Marital Status, Education, Party Affiliation, Website), and 'Documentos' (Proposta de Governo, Certidão, etc.). A red box highlights the 'Proposta de Governo' document in the 'Documentos' section.

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2023). Disponível em <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2012/1699/25216/170000003627>.

4.3.2 Equipe de assessoramento do chefe do executivo

Da análise das entrevistas, percebeu-se uma relativa resistência por parte dos assessores diretos do chefe do Poder Executivo na definição da nova política. Isso decorreu, segundo a opinião de Lóssio, em face da preocupação com o risco de fazer diferente, em criar coisas novas, que a estrutura da Administração Pública impõe. Lóssio relatou que realizou, à posteriori, diversas tratativas junto aos órgãos de controle em razão das providências adotadas pelo (novo) modelo. Tais tratativas versaram, segundo Lóssio, desde a legalidade da proposta, até a falta de regulamentação para tal, confirmando sua preocupação sobre o “fazer o novo”.

Da análise de conteúdo das entrevistas percebe-se que a equipe de assessoramento do chefe do Poder Executivo (gabinete) foi relatada de maneira tímida (7), com **frequência** bem menor (10 unidades abaixo do grupo imediatamente posterior – Servidores públicos do Poder Executivo - 17) e mais próxima dos grupos menos citados. Acerca da **direção**, percebeu-se uma leve contribuição positiva, em face do somatório das contribuições avaliadas como negativas ou neutra. Em termos de ordem de **aparição**, a entrevista de Lóssio revela que a Equipe de Assessoramento foi o segundo grupo mais presente. Tal condição é interpretada como adequada à relação direta de subordinação, pois revela a execução das intenções e necessidades

do próprio chefe do PEM à sua equipe imediata. Frise-se que, nas outras entrevistas, a **aparição** de tal grupo foi lembrada nas últimas entradas de registro de ordem ou sequer mencionada.

Segundo Lóssio, as discussões sobre o modelo “heterodoxo”, com a participação popular foi o fundamento pela resistência em fazer diferente do que já era proposto. Os assessores próximos, segundo Kingdon (2014), apresentam relevante função junto aos tomadores de decisão, embora o autor revele que eles não sejam considerados com frequência na definição da agenda. Tal conclusão de Kingdon (2014) se alinha ao percebido no PNS pois, tendo os seus assessores diretos, em maioria, participado de maneira protocolar, buscando e apresentando os dados e informações solicitados por Lóssio, e em alguma proporção, oferecido resistência à criação do programa, eles não foram capazes de tirar o problema da agenda governamental, uma vez que o programa foi implementado, tampouco foram considerados vitais para a definição da agenda.

Os exemplos citados para tal grupo foram os técnicos da Secretaria de Finanças e da Secretaria de Educação, que sinalizavam pela impossibilidade orçamentária de realização do PNS naqueles moldes, em face de um eventual descumprimento ou descaracterização das obrigações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e, os assessores políticos diretos, pela preocupação da repercussão política (que fora confirmada após o lançamento do programa) de que o PEM poderia estar buscando transferir responsabilidade constitucional às famílias e comunidades.

4.3.3 Nomeados políticos (primeiro escalão)

Kingdon (2014) compreende que o terceiro componente mais relevante da administração é o conjunto de funcionários nos departamentos e escritórios que são nomeados pelo chefe do Poder Executivo, desde secretários executivos e subsecretários ligados à hierarquia direta, até diretores de agências ou organizações ligadas ao poder executivo, dependentes funcionalmente, mas hierarquicamente distintas.

Tais atores, no caso em comento, foram responsáveis por dinamizar, nas suas respectivas pastas, o apoio necessário ao Programa Nova Semente. Com raras exceções, a maioria dos secretários também apresentava alguma resistência à ideia. O grupo 1.3 – Nomeados políticos foi citado como o quarto grupo mais **frequente** (30)

dentre todos os grupos, o que o define numa posição intermediária. A percepção de **direção** do grupo 1.3 – Nomeados políticos, foi ligeiramente positiva e está, portanto, em harmonia com a indicação da frequência de contribuição positiva relativa, moderada. Em relação à ordem de **aparição**, em geral, o grupo foi mencionado na metade última do grupo, abaixo da média.

Embora haja a percepção de que eles não teriam relevância suficiente para incluir ou retirar a pauta da agenda governamental, porquanto alguns isolados atores participaram ativamente e adotaram a ideia, colaborando em sua construção, notadamente os Secretários de Governo, de Educação, de Saúde e de Irrigação. Também aqui o comportamento dos atores está em acordo com a Teoria dos Múltiplos Fluxos. Kingdon (2014) assinala que, embora os nomeados costumem ser críticos das políticas públicas, sua “subserviência” política, em função da autoridade e capacidade de nomeação, prerrogativa do chefe do Poder Executivo, acaba por minar a capacidade de, efetivamente, influenciar na retirada de alguma política da agenda, e os “obrigando” a colaborar com as políticas.

4.3.4 Servidores públicos do Poder Executivo

Por ter se configurado num grupo muito limitado de pessoas, nas discussões de formatação e criação da política de educação infantil e do Programa Nova Semente em Petrolina-PE, não foi percebida a participação efetiva de burocratas de carreira na construção da política de educação infantil pesquisada: à revelia, por motivos semelhantes aos outros grupos (Nomeados políticos, Equipe de assessoramento do chefe do Poder Executivo), os servidores públicos do Poder Executivo, representados na análise de conteúdo das entrevistas como o grupo 1.4 figuraram, em termos de **frequência**, como o sétimo grupo mais citado (17).

Já do ponto de vista da percepção de **direção**, os servidores Públicos do Poder Executivo apresentaram claramente mais contribuições negativas do que positivas e neutras (13/5), abalizada na preocupação e discussões sobre o arcabouço legal do Programa. Em termos de **aparição**, o grupo figurou, em sua maioria, no quadrante final, abaixo da média dos atores citados nas entrevistas. A combinação dos critérios leva a concluir que a contribuição deste grupo, para a ascensão da questão da política de educação infantil à agenda foi considerada negativa, ora pois, para estes, a política

como fora desenhada não respondia e resolvia, adequadamente, o problema existente, expondo-os à riscos de *accountability*¹⁴.

Ainda que os servidores públicos do Poder Executivo eventualmente tivessem demonstrado apoio maciço e irrestrito à ideia, trabalhando fortemente em torno de sua efetivação, aparentemente o esforço não seria suficiente para uma relevante mudança na ordem do dia da política de educação infantil de Petrolina pois Kingdon (2014) destaca que os “burocratas” apresentam fraquezas na definição da agenda, sobretudo nas discussões sobre novas propostas (ou mesmo a (re)combinação de outras já existentes), em face da necessidade elas têm de serem “adotadas” por algum nomeado político (secretário), parlamentar ou mesmo pelo chefe do Poder Executivo, para “elevar” a discussão e receber atenção séria na agenda política.

4.3.5 O Poder Legislativo

Embora os estudos de Kingdon (2014) tenham mostrado o Poder Legislativo como importante em 91% dos casos e, diante desses números, sua relevância ser comparável somente à do próprio chefe do Poder Executivo, a entrevista com Lóssio revelou, que a ideia do PNS contou, fundamentalmente, com o apoio das comunidades e dos grupos de interesses. Segundo ele, havia crítica contumaz, sobretudo da oposição política no Poder Legislativo, em face da configuração (de financiamento e legal) do PNS.

Não foi possível confirmar como e qual foi a participação do chefe do Poder Legislativo Municipal em razão da impossibilidade de realização de sua entrevista. Todavia, através da análise das outras entrevistas, é perceptível o papel do mesmo como receptor da ideia e apoiador tendo, inclusive, sido posteriormente patrono de uma das unidades. Contudo, não houve participação dele na construção da política propriamente dita, porquanto sua atuação se deu após a formalização do programa.

A análise de conteúdo do grupo 1.5 – Representantes do Poder Legislativo (parlamentares), denotam que este grupo figurou em posição mediana em termos de

¹⁴ Termo em inglês que significa capacidade de prestar contas, e que no mercado financeiro representa a legitimidade e confiança que uma instituição financeira goza junto ao público ou aos seus acionistas. Aplica se, por exemplo, a um Banco Central cujos dirigentes mantêm contatos regulares com funcionário graduados dos ministérios da Fazenda (ou Finanças), legisladores e políticos em geral, a fim de obter, para a sua instituição, a legitimidade para a sua política ou atos que pratica. Geralmente, este termo se aplica com mais propriedade nos casos em que os bancos centrais são autônomos ou independentes do governo central de um país (SANDRONI, 1999).

frequência (20), com tendência de proximidade para o grupo imediatamente inferior (Servidores públicos do Poder Executivo). A percepção de **direção** do grupo foi considerada levemente negativa. Essa interpretação se deve, sobretudo, ao desvio oferecido pela participação mais efetiva da figura de Osório Siqueira, citado diretamente como um dos poucos edis que contribuíram positivamente e de maneira perene. Em geral, as entrevistas demonstraram que os outros edis ofereciam críticas e/ou se abstinham de apoiar o PNS. Todas as entrevistas denotaram que a lembrança existente sobre o grupo sucedia a maioria dos outros, indicando uma participação não efetiva no indicativo da ordem de **aparição**.

Em sua entrevista, Lóssio ilustrou o caso de uma auditoria ao PNS, decorrente de uma denúncia de um membro do PLM, alegando a impossibilidade legal do pagamento de custos, pelas famílias, em face da gratuidade constitucional da educação em nível infantil. Ao inquirir sua defesa junto a CGU, Lóssio questionou como seria possível levar educação às áreas periféricas, considerando a problemática da impossibilidade de contratação dos imóveis. Recebeu como resposta que a prática era ilegal. O gestor, naquele momento, registrou a percepção da quebra de paradigma que o PNS exercia na oferta de educação infantil.

[...] O Nova Semente tinha alguns aspectos de ilegalidade, mas nunca de imoralidade. Entendeu o que eu estou dizendo? Então essa coisa da comunidade pagar o aluguel, das mães se juntarem e cuidarem a rigor pode ser questionado. Pode estar questionado como grau de legalidade. Mas não é imoral e eu dizia, toca [...].

Pela análise documental e pelo exposto, conclui-se que o Poder Legislativo Municipal pouco contribuiu para a formação do programa e colaborou negativamente para a percepção da questão como problema, participando ativamente somente no momento de sua formalização legal, com as necessárias discussões normativas e muito timidamente na defesa da proposta e disseminação à população.

Entretanto, é possível, ainda que de maneira sutil, compreender que a forma heterodoxa da constituição do programa foi terreno fértil para as discussões da oposição política que, segundo os relatos dos entrevistados, só ocorreu após a “revelação” do programa, com as unidades já em funcionamento, embora na mensagem de apresentação do projeto de lei nº 007/2015 Lóssio já sinalizasse que aquela proposta se revestia de uma “inovação normativa” robusta e necessária à população petrolinense.

Não houve registro de realização de audiências públicas e/ou debates públicos, no âmbito das comissões; realização de eventos institucionais — ciclo de debates, fórum técnico e seminário legislativo — para discutir temas de interesse e oferecer propostas para a atuação do PLM na formação do programa, tampouco de participação ativa dos membros de carreira do PLM.

4.3.6 Grupos de interesse

Em sede de grupos de interesse, foram caracterizados os agrupamentos evangélicos, as igrejas, a comunidade espírita, o segmento empresarial e as próprias comunidades organizadas, por meio das associações de bairros etc. Segundo Kingdon (2014), os grupos de interesses podem ser originados de praticamente qualquer segmento social.

A participação de grupos de interesse foi citada como relevante em todas as entrevistas realizadas neste estudo. Em termos de **frequência**, o grupo 2.1 foi citado 29 vezes nas entrevistas. Já sob a perspectiva da **direção**, eles foram apontados como contribuindo positivamente 23 vezes e figuram próximos ao topo na ordem de **aparição** nas entrevistas.

Embora tenha havido alguma discordância sobre o papel deles na formação da política. Enquanto Lóssio defendeu que não houve participação efetiva dos grupos de interesses na construção do PNS, de grupos empresariais organizados, ele reconheceu que franqueou a discussão com tais grupos, no intuito de obter apoio para o financiamento, o que só ocorreu num segundo momento.¹⁵

Essa condição é percebida na Teoria dos Múltiplos Fluxos, quando Kingdon (2014), sinaliza pela necessidade de se prever problemas e dificuldades futuras para a obtenção da condição orçamentária necessária para a execução do projeto. Aliás, a condição de restrição orçamentária existente na formação do PNS é indicada pelo autor como uma restrição severa.

As entrevistas de Lóssio, Souza, gestora do PNS e da especialista Ferro demonstraram que os grupos de interesses supracitados participaram ativamente na organização e engajamento das comunidades em arregimentar espaços, utensílios, máquinas e equipamentos, extremamente necessários no início do programa. Por tal condição, eles podem ser considerados como fundamentais para a execução da

¹⁵ Vide: https://www.redegn.com.br/?sessao=noticia&cod_noticia=76877.

política. Kingdon (2014), em *Agendas, Alternativas e Políticas Públicas*¹⁶ assinalou que os grupos de interesses são importantes em mais da metade das entrevistas realizadas e isso é condizente com o caso do Programa Nova Semente. Sobre os grupos de interesse, Lóssio elucidou:

[...] (sobre) Essa mobilização social, as pessoas que procuravam eram esporádicas ou elas eram organizadas através, por exemplo, de alguma associação de bairro, de igrejas, a igreja católica se envolveu, algumas igrejas evangélicas se envolveram, né? Então teve Nova Semente que nasceu dentro da igreja católica, teve por exemplo ao lado do João de Deus, bairro no norte da cidade, perto do São Gonçalo. Essa unidade nasceu duma mobilização da igreja católica, outras nasceram de uma mobilização de algumas igrejas evangélicas, outras na sede de associações (de bairros), outras nasceram de pessoas que queriam que os filhos tivessem um lugar e perceberam que se se organizassem e juntassem interessadas e elas alugassem uma casa e reformassem a casa e faziam um bingo e faziam sorteio e faziam feijoada, no intuito de levantar fundos para reformar a casa e comprar os materiais básicos [...].

Na mesma toada, a especialista Souza corroborou a participação ativa e relevante dos grupos de interesse, sendo:

[...] Aí foi quando surgiu a ideia de Júlio (Lóssio) de trabalhar junto com a comunidade, entendeu? Trabalhar junto com a comunidade. Por quê? Porque ouvindo um, ouvindo outro dizer: - e se a gente contribuísse com alguma coisa? O pessoal questionava, principalmente o pessoal de centro espírita. Se a “gente” (os centros espíritas) contribuir com o espaço. - Só a gente pode mobilizar as comunidades. - E como cada um vai entrar com tão pouco não vai ser difícil. (O movimento espírita) ... porque foram eles primeiros que se interessaram. Eles chamaram atenção para essa disponibilidade [...].

É válido registrar que Kingdon (2014), diferentemente do comportamento observado na política da educação infantil de Petrolina-PE, defende que os grupos de interesses não são atores relevantes na promoção de novos itens na agenda, mas na defesa de propostas existentes. No caso do PNS é possível concluir que os grupos de interesses supracitados não defendiam a manutenção, nem sequer a derrocada das políticas existentes (creches tradicionais), mas apoiavam a ideia de ampliar a oferta de educação infantil, com a “nova” proposta do PNS.

Segundo a gestora do PNS, a participação nos conselhos de educação e saúde municipais foram contínuos somente após a inauguração do programa. No âmbito da formação da política, não foi registrada participação nos conselhos populares.

¹⁶ Em tradução livre.

4.3.7 Acadêmicos, pesquisadores, consultores e especialistas.

Ao considerar que o Plano Base do Programa Nova Semente (2010) foi basicamente idealizado por uma pessoa considerada especialista, e a sua contribuição ao Programa foi determinante, em parceria com Lóssio, o indicativo de **frequência** do grupo 2.2 – Acadêmicos, pesquisadores e consultores foi dominante. O grupo só foi menos citado do que o chefe do Poder Executivo e Opinião Pública, e sua contribuição, na percepção de **direção**, foi considerada extremamente positiva (32/4). O grupo também figurou entre os primeiros grupos citados em todas as entrevistas, em sede de ordem de **aparição**. Esses dados convergem com a narrativa do tamanho do grupo: diminuto.

Na análise de Kingdon (2014), depois de grupos de interesses, o conjunto de acadêmicos, pesquisadores e consultores é o próximo mais importante conjunto de atores não governamentais. Eles podem ser percebidos durante todo o processo político, pois, conforme argumenta o autor, ideias oriundas da literatura acadêmica são regularmente divulgadas e discutidas no âmbito do Poder Executivo, Legislativo, lobistas e etc. No caso do PNS, embora o grupo de Acadêmicos, pesquisadores, consultores e especialistas tenha sido mais proeminente do que Grupos de interesses, no quesito **frequência**, isso aparentemente se deve ao apertadíssimo círculo de discussão e formatação inicial do PNS e, sendo este estreito ao ponto narrado, naturalmente a especialista que projetou as bases do programa seria remetida como muito relevante e com contribuição positiva direta à formação do programa que permitiu encarar a questão da educação infantil como problema na agenda de Petrolina-PE.

Segundo a ex-gerente, não houve participação de consultores, acadêmicos na construção do programa. Houve participação do Instituto Alfa e Beto, que propiciou a construção da proposta pedagógica do PNS. No transcurso da formação do programa, Lóssio, em visita à capital federal, relatou expedientes com Ricardo Paes de Barros, que foi apontado, pelo próprio Lóssio, em sua entrevista, como especialista em políticas públicas e um dos formuladores e articuladores da política que resultou no Bolsa Família, a fim de compreender melhor a dinâmica do funcionamento e aprovação dos projetos, mas sem contribuição efetiva daquele ao PNS.

E, ainda, em que pese tenha havido discussão com especialistas em políticas públicas, antes, durante e, sobretudo, após o início do PNS, conclui-se que a

participação de outros acadêmicos, pesquisadores e consultores, à exceção dos especialistas supracitados, ocorreu sem intervenção direta e contribuição concreta ao PNS, ainda que Kingdon (2014) os tenha reconhecidos como costumeiramente repetidos como relevantes no processo de formação de políticas. É que o autor defende que as propostas normalmente nascem e são criadas pelos especialistas, pesquisadores e consultores, mas, no caso do PNS, percebeu-se que a proposta foi criada por apenas uma especialista.

4.3.8 A imprensa

Não foi possível confirmar como e qual foi a participação da imprensa na formação do PNS e da política de educação infantil em Petrolina-PE por insuficiência de dados. Isso ocorreu, ao que parece, por dois motivos: a princípio, a distância temporal entre o acontecimento do evento e a atualidade torna por demais dificultoso a obtenção de informações oriundas de mídias impressas, radiodifundidas e/ou por televisão. A busca por notícias na rede mundial de computadores, também não retornou resultados satisfatórios.

Os veículos de mídias consultados em sua maioria não responderam às solicitações e quando o fizeram, sinalizaram que não encontraram nenhum material, fornecendo evidências de que de fato o assunto não transitava, naquele momento, nos destaques da mídia, conforme relatado na entrevista de Lóssio.

Todavia, observou-se informações nos blogs consultados a respeito do PNS, com datas posteriores ao início de suas operações¹⁷, conforme depreende-se dos excertos abaixo, o que fortalece a ideia de que não houve discussão naquele veículo, naquele momento, e novamente corroborando a tese defendida por Lóssio de que a discussão acerca da criação do PNS foi restrita a ele e à Souza e que o Programa Nova Semente passou a povoar as discussões na mídia após seu crescimento.

¹⁷ Disponíveis em:

<https://www.carlosbritto.com/programa-nova-semente-e-um-dos-destaques-do-governo-julio-lossio/>;

<https://www.carlosbritto.com/o-pai-do-nova-semente/>;

<https://www.carlosbritto.com/servidores-das-creches-de-petrolina-desabafam-contramudanca-das-unidades-para-nova-semente-e-tacham-governo-lossiotirano-e-enganador/>;

<https://www.carlosbritto.com/ex-aliado-de-lossio-presidente-do-petrape-diz-que-tinha-sementeira-demais-no-programa-nova-semente/>; e

<https://www.carlosbritto.com/prefeitura-esclarece-fechamento-da-creche-do-nova-semente-e-garante-que-as-criancas-foram-transferidas-para-outras-unidades/>.

[...] a imprensa acabou ganhando o programa também, tô contando porque como a gente inaugurava toda semana a unidade, tinha pauta toda semana pra falar da educação infantil, né? Eu acho que o Nova Semente também fez uma coisa interessante que foi colocar educação infantil na pauta da cidade. Até então elas falavam de creche assim mas o Nova Semente trouxe essa pauta e ela cresce a cada dia a gente percebe que as pessoas hoje enxergam, né? Isso por dois motivos porque passam a tomar conhecimento do impacto econômico e da importância de educar bem as crianças desde a primeira infância e pela necessidade do cuidado das crianças sobretudo no momento em que as mulheres ganham cada vez mais espaço mais eh empoderamento com a palavra que as pessoas gostam hoje em dia né? Para trabalhar, exercer atividades competem com os homens e pé de igualdade, mas tem a questão das crianças. Né? Que acabam sendo uma responsabilidade maior da mãe, porque muitas vezes elas são sozinhas [...].

Mesmo após os convites para participação social, como o seminário convocado por Lóssio e, até mesmo o lançamento do programa, com ampla participação e repercussão das comunidades, as pautas de educação infantil e/ou Programa Nova Semente não constaram nos parâmetros de pesquisa.

A análise de conteúdo das entrevistas sinaliza para uma **frequência** de citações pequena (6) da imprensa. Já a percepção de **direção** deste grupo demonstrou certa neutralidade, ou seja, as vezes em que houve semelhança entre a citação e o grupo em epígrafe, não foi possível estabelecer relação de causa-efeito nelas, sempre face alguma influência na definição da agenda. Sob a perspectiva da ordem de **aparência**, a imprensa sequer foi citada em uma das entrevistas e pouco citada em outra. Da entrevista de Lóssio é possível concluir que as menções existentes se referem a participação pós formação do programa.

Embora a imprensa seja frequentemente retratada como uma poderosa definidora de agenda, Kingdon (2014), em *Agendas, Alternativas e Políticas Públicas*¹⁸ refutou tal ideia, revelando que a mídia foi menos importante dos que os grupos de interesses ou pesquisadores:

Decisões de votação, a atenção da mídia a uma questão afeta a atenção dos legisladores, em parte, porque os membros seguem a mídia de massa como outras pessoas, e em parte porque fazem com que a mídia afete seus eleitores. Apesar de boas razões para acreditar que a mídia deve ter um impacto substancial na agenda governamental, nossos indicadores padrão acabam apontando no sentido contrário. Os meios de comunicação de massa foram considerados importantes em apenas 26% das entrevistas, muito menos do que grupos de interesse (84%) ou pesquisadores (66%). A

¹⁸ Em tradução livre.

mídia foi muito importante em apenas 4% das entrevistas. A impressão com os estudos de caso também não é animadora. A mídia é um pouco importante em 4 dos 23 casos, e nunca foi relatada como muito importante (KINGDON, 2014, p. 58).

E o autor complementa:

Eles (os meios de comunicação) parecem relatar eventos mais do que influenciam as agendas governamentais. Mas a influência e impacto indireta da mídia incluem afetar a opinião pública, que afeta os políticos, e ampliam os eventos ao invés de originá-los. A mídia especializada, seguida daqueles particularmente envolvidos em uma determinada área política, servem para se comunicar dentro das comunidades políticas e, portanto, podem ter mais impacto nas agendas e alternativas do que os meios de comunicação de massa (KINGDON, p. 68, 2014).

É possível depreender, portanto, que embora a imprensa não tenha participado ativamente na formação da agenda da política de educação infantil em Petrolina-PE e, ainda que o tivesse feito, tal grupo não desempenha papel relevante na discussão, mas, sobretudo no relato dos acontecimentos.

Figura 20 - Registro retornados de notícias do PNS na imprensa em 2012

Em nota, Prefeitura diz que creche do "Nova Semente" não foi fechada

por Carlos Britto // 17 de outubro de 2012 às 17:01

A Prefeitura de Petrolina enviou uma nota esclarecendo o fechamento da creche do programa Nova Semente, no bairro Pedro Raimundo, zona oeste da cidade. De acordo com a nota, a unidade não foi fechada. O que aconteceu é que a gestora teve de ser afastada "por não satisfazer os parâmetros exigidos". As crianças e os funcionários teriam sido distribuídos em outras unidades do programa localizadas no mesmo bairro.

Confirmam a nota, na íntegra:

"A Prefeitura Municipal de Petrolina informa que foram necessárias providências e medidas regulatórias referentes à Creche de nº 63, denominada de "Maria Lima de Sousa", localizada no Pedro Raimundo. A unidade não foi fechada, apenas houve a demissão da gestora por não satisfazer aos parâmetros exigidos pelo Programa Nova Semente. As atividades continuam ativas e nenhuma criança está sem cuidados.

Informamos também que as crianças acolhidas pela unidade e as funcionárias já foram distribuídas em quatro outras unidades do Programa Nova Semente, localizadas no mesmo bairro, até que um novo prédio fique pronto para dar conforto e segurança às crianças. Os pais foram devidamente informados da situação. Os funcionários também estão distribuídos nas

Fonte: Blog do Carlos Britto (2023). Disponível em: <https://www.carlosbritto.com/prefeitura-esclarece-fechamento-da-creche-do-nova-semente-e-garante-que-as-criancas-foram-transferidas-para-outras-unidades/>.

Figura 21 - Registro retornados de notícias do PNS na imprensa em 2016

[f](#) [@](#) [v](#) [t](#)

redeGN
 sempre ligada

Buscar

[PÁGINA INICIAL](#) | [QUEM SOMOS](#) | [CORONAVÍRUS](#) | [CATEGORIAS](#) ▾ | [CONTATO](#)

Petrolina: SAMU ministra curso de primeiros socorros para gestoras do Nova Semente

VARADAS | 17 de Apr / 2016 às 22h00 | 0 comentários

NÍVEL RESERVATÓRIOS

	94,69% Sobradinho		94,51% Três Marias
--	-----------------------------	--	------------------------------

Fonte Rede GN (2023). Disponível em: https://www.redegn.com.br/?sessao=noticia&cod_noticia=74783.

4.3.9 Existência de processos eleitorais

É válido registrar que a inauguração das discussões acerca do PNS, ou seja, enquanto o tema era uma questão social, ocorreu, ainda durante a campanha das eleições municipais de 2008, que definiu a mudança de governo no âmbito do Poder Executivo Municipal. Tal evento colabora positivamente, segundo Kingdon (2014), na possibilidade de novas questões ascenderem à agenda governamental, dentro do fluxo político. Foi o que, de fato, ocorreu. Ao vencer a eleição, Lóssio incluiu sua percepção acerca da Educação Infantil em Petrolina-PE e definiu sua entrada na agenda governamental. O autor define que a ocorrência do processo eleitoral é

importante pois, a mudança dos tomadores de decisão é relevante e pode trazer e/ou tirar novas pautas e ideias do cotidiano público. Kingdon (2014) argumenta:

Eleições resultam em mudanças no Poder Executivo e rotatividade do Poder Legislativo, ambos os quais têm efeitos poderosos sobre a definição da agenda. Por outro lado, promessas de campanha e plataformas partidárias geralmente não são muito guia completo de políticas públicas (KINGDON, 2014, p. 18).

Kingdon (2014) reafirma rotatividade de pessoal como fatos políticos relevantes na definição da agenda, vejamos:

Os fenômenos governamentais ocupam nossa atenção por último, quando consideramos fatores como a proteção do território burocrático e a rotatividade de pessoal-chave provocada pelos resultados das eleições (KINGDON, 2014, p. 146).

4.3.10 Ativistas/ativismo políticos

Não se percebeu, na construção da política da primeira infância em Petrolina-PE, no âmbito do Programa Nova Semente, algum ator desempenhando a função de ativista político.

Já sobre promessas e ativismo político, embora tal promessa não tenha sido realizada no âmbito de eleições, mas, de alguma forma, numa plataforma de governo, registra-se o compromisso público emitido por Lóssio, no âmbito do seminário realizado com os empresários e comunidade em geral, quando uma comunitária questionou Lóssio acerca da manutenção da proposta, *in verbis*:

[...] Bom, então apresentamos isso, os empresários não mostravam interesse, né? Não mostraram interesse e um dia uma senhora lá do Henrique Leite, é um bairro da periferia de Petrolina procurou me dizendo, olha eu vi aquela entrevista do senhor, ela trabalhava lá, varria o ambiente, mas ela me disse que viu a minha fala, prestou atenção e me perguntou assim: - olha, se eu conseguir uma casa, um espaço, se eu fizer aquilo que o senhor propôs. Como é que a gente faria? O senhor manteria aquela ideia? Eu confesso a você que eu disse a ela, mantenho, mas pouco descrente, né? Poxa, se os empresários não conseguiram viabilizar o negócio, né? Como é que essa mulher conseguiria fazer isso. Passou o tempo, ela me procura, me convida para conhecer e, por incrível que pareça, ela viabilizou uma casa no bairro com doações de amigas que tinham filhos que precisavam da creche e lá estava a casa toda equipada né? Com as salas de aula, com os espaços, tudo certinho e ela me colocou numa situação difícil, né? Porque eu tive que fazer a coisa funcionar. E aí surgiu o primeiro desafio [...].

Através da pesquisa de Kingdon (2014) as evidências indicam que os ativistas são importantes, mas não são decisivos, sendo associados como atores importantes

em 29% dos respondentes e destacados como importantes em 4 dos 23 estudos de caso. Da análise de conteúdo das entrevistas, o grupo 2.4 – Ativistas políticos apareceu de forma muito tímida, com a menor **frequência** dentre os grupos citados (registra-se que o grupo 1.6 – Servidores do Poder Legislativo não foi citado nas entrevistas), com uma única frequência, justamente a percebida no excerto citado no parágrafo anterior. Em termos de **direção**, esta única **aparicação** associada ao grupo de ativista político contribuiu positivamente para a formação da agenda da política de educação infantil em Petrolina e sua única aparição se deu em ordem mediana de aparições.

4.3.11 Partidos políticos

Por ter se configurado num grupo muito limitado de pessoas, nas discussões de formatação e criação da política de educação infantil e do Programa Nova Semente em Petrolina-PE, não foi percebida a participação de partidos políticos na construção da política de educação infantil.

A condição foi confirmada por Lóssio em sua entrevista, senão vejamos:

[...] Não, não (nenhum partido político participou). O presidente do meu partido da época, Valdir Raupp, né? Que era senador, presidente do MDB, me chamou algumas vezes para que eu pudesse falar ao MDB sobre o programa. Porque ele chegou a vir aqui, conheceu o Ricardo Paes de Barros fez algum depoimento em algum lugar também sobre o programa, o Moreira Franca também era do PMDB e eles me eles me chamaram em alguns fóruns para falar para prefeitos, vereadores, deputados sobre o programa, né? Sobre como fazer isso? A governadora atual Raquel Lira, na sua primeira campanha, antes de ser prefeita ela teve aqui conhecendo, tanto ela quanto Priscila a atual vice-governadora vieram conhecer o programa e as duas defenderam muito em suas campanhas pra prefeito. Priscila não teve êxito, mas Raquel teve êxito e elas falavam muito da questão da educação infantil [...].

Kingdon (2014) assinala que os partidos políticos, como atores do ambiente político como um todo, tendem a influenciar exatamente no fluxo das políticas, ou seja, nas agendas, mas geralmente não chegam a alcançar as discussões das alternativas, no fluxo das políticas. Para o autor, os partidos políticos não são atores importantes na definição de agendas (KINGDON, 2014).

Na análise de conteúdo das entrevistas, o grupo 2.5 – Partidos políticos foi citado duas vezes (**frequência**), somente na narrativa apresentada por Lóssio, conforme o trecho apresentado no parágrafo anterior. Atribuiu-se, em avaliação de

direção, como indiferente sua contribuição. Portanto, seja de uma forma ou de outra, embora não tenha participado, ainda que houvesse algum tipo de manifestação acerca de tal grupo, as definições teóricas apresentadas por Kingdon (2014) refletem que sua contribuição seria no campo da definição da questão na agenda, como ocorre com as eleições.

4.3.12 Opinião Pública

O evento de lançamento do PNS, com apresentação para a comunidade e inscrição das comunidades interessadas, pode ser considerado como um mecanismo viável de avaliação da opinião pública acerca da proposta. Esse movimento foi realizado através de uma consulta popular. Entretanto, segundo as entrevistas, sua função era mais voltada a organizar as informações do que propriamente influenciar a opinião pública acerca do PNS, porquanto não se considera, neste contexto, aquele momento como relevante no processo de formação da política pública de educação infantil em Petrolina-PE.

Para a especialista Souza, a comunidade organizada foi fundamental por se engajar e fazer o levantamento das informações básicas do programa, como o levantamento das necessidades e, depois, o recrutamento das pessoas da comunidade.

A opinião pública foi o segundo grupo mais citado (36), em termos de **frequência** absoluta, ademais a percepção de **direção** atribuiu grande contribuição positiva a este grupo (36/6). Isso parece ter ocorrido em razão da efetiva participação da comunidade no PNS, que incluía a composição da mão-de-obra, a indicação da localização, a consecução dos equipamentos e mobiliários básicos, além de reunir as informações básicas necessárias para o cadastramento das crianças, responsáveis etc. junto à coordenadoria do Programa. Em termos de ordem de **aparição**, o grupo Opinião Pública esteve, em todas as entrevistas, dentre os três que foram citados primeiro. Pelo caráter participativo do PNS e pela relevância deste grupo, têm-se que sua contribuição foi positiva para a definição do Programa Nova Semente.

A percepção de grande relevância do grupo Opinião Pública para a definição da agenda da política de educação infantil em Petrolina-PE, existente no caso do PNS, está em divergência com a Teoria dos Múltiplos Fluxos pois, segundo Kingdon (2014, p. 68), a opinião pública atua, de forma geral, restringindo pautas, ideias e programas

do que propriamente ascendendo-os. Talvez o caso do Programa Nova Semente, se alinhe com a ideia defendida por Kingdon (2014, p. 65) de que, no máximo, os tomadores de decisão podem sentir que a opinião pública virtualmente direciona, ou não se contrapõe no prosseguimento de um curso de ação.

4.4 OS MÚLTIPLOS FLUXOS

4.4.1 O fluxo dos problemas

O fluxo dos problemas, no âmbito do PNS aconteceu por força de dois fatos relevantes citadas na Teoria dos Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2014): a ocorrência de um evento-chave, e observação de indicadores. Embora a questão da educação infantil (já) fosse algum existente e perene na sociedade brasileira, a forma cuja qual o Estado (nesse caso, por força constitucional, o Município o representa) a encara é que altera o problema em Petrolina-PE.

Lóssio se deparou com um evento-chave, acerca da mortalidade infantil, que foi confirmada através de indicadores sociais, notadamente o Índice de Mortalidade Infantil do município de Petrolina-PE e, confrontado pelo cotidiano senso público de que a oferta existente de creches era inadequada, três conceitos-chaves da teoria: indicadores, eventos e feedback de programas existentes se revelam na análise do problema da política de educação infantil em Petrolina-PE.

Ainda sobre a temática do fluxo dos problemas, o orçamento como um problema especial, tal qual defendido na TMF (Kingdon, 2014), foi percebido e encarado como razão central pela inovação e modelagem de uma nova proposta para encarar o problema da educação infantil em Petrolina-PE. As limitações impostas pelo orçamento foram decisivas para a configuração do mesmo, convergindo com a ideia de Kingdon (2014) sobre sua importância. Kingdon (2014) registra:

O orçamento é uma parte central da atividade governamental. Programas, agências e carreiras profissionais aumentam e diminuem de acordo com sua participação orçamentária. Um aperto orçamentário afeta diretamente tanto os burocratas quanto os legisladores, uma vez que os programas nos quais eles têm uma participação pessoal na carreira são afetados. As considerações orçamentárias às vezes forçam itens mais altos no governo agenda, atuando como promotor. Em outras ocasiões, os orçamentos agem como restrições, colocar alguns itens na parte inferior (ou mesmo fora) da agenda porque o item custaria mais do que os tomadores de decisão estão dispostos a contemplar (KINGDON, 2014, p. 105).

4.4.2 O fluxo das proposições (das políticas)

Sobre o fluxo das propostas, não é possível definir que houve uma apresentação, discussão e suavização de ideias em um fórum específico ou mesmo geral, conforme define a Teoria dos Múltiplos Fluxos. No caso do Programa Nova Semente, é possível compreender que o fluxo da proposição foi iniciado após a percepção do problema, ou seja, após a questão a política de educação infantil figurar na agenda política do PEM, transparecendo alguma relação entre os fluxos que, em parcial descompasso com a TMF.

Também não foi possível confirmar a participação dos atores definidos pela mesma teoria para tal fluxo (especialistas, burocratas, consultores etc.). Ainda que se identifique, por sua formação na área e experiência profissional de Ferro como “especialista”, também não foi possível confirmar que houve participação efetiva de outros especialistas, consultores ou acadêmicos, no momento da formação do PNS, tornando a contribuição de tal grupo, limitada a uma só pessoa.

As entrevistas demonstraram que a construção da política partiu do chefe do PEM e foi aprimorada e desenvolvida em parceria apenas com Souza, o que destoa da ideia de Kingdon (2014), de que as ideias são apresentadas na sopa política primitiva que, num processo de “suavização”, vão sendo discutidas (principalmente pelos estudiosos, consultores, pesquisadores, burocratas etc.), modificadas e/ou combinadas até que reúnam condições técnicas de aceitabilidade.

4.4.2.1 Os empreendedores de políticas

Acerca deste conceito, defende-se, da análise do conteúdo apresentado, que Couto, ex-gerente do PNS pode ser considerada o ator mais próximo do que conceitualmente se define *empreendedor (entrepreneur) de política pública*, no caso da política de educação infantil em Petrolina-PE.

Isso ocorre pois, segundo ela, e o próprio Lóssio, ela aceitou a “missão” e, sem duvidar de sua capacidade (dela e do PNS), alheias às críticas e observações de terceiros (inclusive internas), levou a cabo a ideia e operacionalizou o projeto, defendendo sua plausibilidade e tornando-o possível.

Senão, vejamos excerto da entrevista com a ex-gerente:

[...] E ele (Lóssio) disse você vai fazer e eu fiz. Eu não escutei ninguém. Eu acho que muita gente não acreditava. Entendeu Mas assim eu não escutava vai fazer? Vai fazer. Entendi. Eu escutei só ele.

Não escutei A porque não sei quem. Era burburinhos. Entendeu? Mas eu não eu não quis saber. Eu atendi o pedido dele. Eu estava lá pra atender o pedido dele. Fazer o que ele queria. Eu coloquei esse projeto em primeiro lugar. (...) Muitos. Estavam ressentidos que não ia dar certo. Hum e externos dos secretários é. Vereadores, vereadores. Ah não, os vereadores da oposição nenhum queriam. Entendi. É, mas aí depois também muitos se renderam, viu? [...].

É válido registrar, ainda na concepção teórica de Kingdon (2014), que a participação da ex-gerente ocorreu já com a “aprovação interna” do PNS no governo municipal, por força e ação do próprio Lóssio. Portanto, a ideia de que o empreendedor da política é, de alguma forma, responsável por emplacar a ideia/proposta no fluxo das políticas não se adequa ao caso do PNS totalmente, embora se reconheça que, após a proposta ter sido definida, a ex-gerente tenha se tornado (talvez a única) a defender e empreender seus recursos (tempo, credibilidade etc.) na execução da política.

Na concepção de Kingdon (2014), os empreendedores de políticas são sujeitos que defendem as propostas ou a relevância de uma ideia. Eles são encontrados em diversas áreas da comunidade políticas: dentro ou fora do governo, em cargos eleitos ou nomeados, em grupos de interesses e/ou organizações de pesquisas, enfim.

4.4.3 O fluxo político

Do ponto de vista do fluxo político, percebeu-se que a condição para a discussão da questão da educação infantil em Petrolina-PE se materializou após a ocorrência das eleições municipais de 2008. Tal evento é corroborado por Kingdon (2014) como catalisador na possibilidade de ascender pautas à agenda e está diretamente ancorada ao caso em estudo. A eleição municipal e posterior assunção do Lóssio foi o evento político fundamental para incluir a questão percebida no fluxo do problema, após a definição do plano de ação de como enfrentá-la.

Não se percebeu da análise nenhuma condição especial acerca do clima nacional (no caso, local), justamente porque havia carência na disseminação e, até mesmo, da discussão das questões atinentes à educação infantil em Petrolina-PE, ainda que ela integrasse a agenda governamental em nível macro e micro.

Não houve evidências de avaliações através das bases eleitorais e/ou através das reuniões e comunicações institucionais bem como de convenções partidárias.

Observou-se uma participação institucional, considerada tímida, de outros órgãos/entidades de qualquer esfera e ou setor (empresários, terceiro setor, imprensa em geral, Poder Legislativo etc.). Nesta esfera, por força da dificuldade de inovação impregnada no legalismo do serviço público e, sobretudo, em face do temor de possíveis reconhecimentos posteriores, por parte das cortes de contas, de condutas e ações heterodoxas, da perspectiva legal, não se percebeu um clima favorável ao emplacamento do programa.

Por outro lado, diversos momentos contemplaram participações populares e reuniões comunitárias. Em momento pré-campanha, campanha, no momento de lançamento do PNS e posteriormente, a fim de informar os detalhes do programa, constituir suas equipes e reunir as condições necessárias à sua implementação.

Delimitando este grupo é possível compreender que havia um clima local minimamente favorável pela implementação do PNS, do ponto de vista popular pois, em síntese, sendo o PNS uma proposição para aumentar a oferta de vagas de educação infantil à população e considerando que políticas nesse sentido (de ampliação de “serviços públicos”) dificilmente enfrentam alguma resistência popular.

4.4.4 A janela de políticas e o acoplamento

A figura 22 esboça o Modelo de Kingdon (2014) para junção dos múltiplos fluxos aplicado à formação da agenda de políticas públicas na educação infantil e o caso do Programa Nova Semente de Petrolina-PE:

Figura 22 – Modelo de Kingdon (2014) para junção dos múltiplos fluxos aplicado ao caso do PNS



Fonte: Elaboração própria, baseado em Capella (2007).

E pelas razões expostas nos tópicos acima, ilustrado na figura 22, conclui-se que o fluxo de problemas foi destacado pelo aparecimento de 2 das 3 características citadas por Kingdon (2014) como relevantes para alçar a questão e transformá-la num problema: o evento-chave observado por Lóssio aliado aos indicadores de mortalidade infantil, que apontavam pela necessidade urgente de rediscussão de tal questão e a incapacidade de lidar com o problema no modelo de creche tradicionalmente existente, decorrente de um feedback da oferta existente.

Para o fluxo das políticas, percebe-se alguma discrepância entre a Teoria dos Múltiplos Fluxos e o caso concreto pois, na experiência do Programa Nova Semente, o início e as discussões sobre uma proposta (nova ou a remodelagem de uma existente) que pudesse ser acoplada à questão só ocorreu após a percepção dela, por parte de Lóssio, de maneira distinta ao que defende Kingdon (2014), que argumenta que os fluxos funcionam de maneira própria e independentes.

É válido de registro, ainda no âmbito do fluxo das políticas, outra divergência entre o caso do PNS e a Teoria dos Múltiplos Fluxos pois, nela, Kingdon (2014) reflete que a construção de alternativas é dominada pelos atores “invisíveis”, que

apresentam, discutem, alteram e consolidam propostas, aguardando pela captura delas, pelos empreendedores de políticas, para enfrentamento de alguma questão existente no fluxo dos problemas. No caso do PNS, de maneira diferente, portanto, percebeu-se que a proposta apresentada (a política de educação infantil e o próprio PNS) restou delimitado num “fórum” muito específico e que contou com um número diminuto de atores participando das discussões acerca da proposição final

Todavia, ainda que em um “ambiente” diferente, é oportuno identificar que no fluxo da política do PNS, aspectos cruciais defendidos por Kingdon (2014) tenham sido observados: notadamente o enquadramento técnico, a aceitação popular, através das diversas consultas comunitárias realizadas, e o enquadramento dos custos e orçamento, condições fundamentais para a própria modelagem do programa e citadas pelo autor como critérios fundamentais.

No fluxo político, conforme percebido alhures, o efeito da eleição municipal de 2008 foi determinante para que o problema percebido por Lóssio pudesse, após maturar e encontrar uma guarida no “fluxo das políticas”, ser definido. A mudança na posição chave de Lóssio é o evento destacado e, pelo patrocínio e engajamento daquele ator, sua ascensão ao cargo de chefe do PEM propiciou o ambiente necessário para a execução da política. Válido mencionar a característica do PNS de aumento da oferta de serviço público como condição para a aceitação popular.

Os três fluxos convergiram num momento específico e a janela de oportunidade foi aberta, de maneira não previsível, tornando possível o acoplamento dos fluxos, através da ação direta de Couto que, adotou, defendeu e trabalhou pela concretização da ideia proposta no âmbito do fluxo das políticas e, em parceria com o próprio PEM, após as discussões internas e vencidas as etapas administrativas de criação, iniciou as operações do Programa Nova Semente, como mecanismo realizador da nova política de educação infantil em Petrolina-PE, em meados de outubro de 2010.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou entender as razões que elevaram a questão da educação infantil à condição de problema, no contexto da formulação de políticas públicas, no município de Petrolina-PE, à luz da Teoria dos Múltiplos Fluxos. Para cumprir tal objetivo, o presente trabalho fundamentou-se na estrutura metodológica de estudo de caso, utilizando-se como fonte de dados a entrevista semi-estruturada e a pesquisa documental, e a pesquisa bibliográfica para construir as bases teóricas constantes da introdução do referencial teórico.

Como método de análise dos dados adotou-se a análise de conteúdo (Bardin, 1977) para as entrevistas, empregando-se a pré-análise, a análise e a interpretação dos dados obtidos. Como critérios de validação das inferências, adotou-se os parâmetros enumeradores de presença, frequência, direção e ordem de aparição (Bardin, 1977). Já sobre os dados decorrentes da pesquisa documental, adotou-se o modelo de análise documental (Bardin, 2016).

Respondendo ao problema de pesquisa proposto neste estudo, verifica-se a força que o chefe do Poder Executivo dispõe para determinar a agenda governamental, sobretudo em nível municipal. No caso concreto, foi o gestor o idealizador do PNS e o responsável pela sua criação, em termos de política e da sua existência no bojo do Programa Nova Semente. Atores citados como fundamentais na Teoria dos Múltiplos Fluxos (Kingdon, 2014) também figuraram na constituição da política, com especial relevo para a contribuição da Opinião/participação pública e dos especialistas (como membros do grupo Acadêmicos, pesquisadores e consultores).

Os processos se restringiram, basicamente, às discussões e modelagem interna do PNS, uma vez que sua constituição se deu, parcialmente, de maneira distinta da proposição dos Múltiplos Fluxos, sobretudo no fluxo das políticas. Processos externos ao PEM, como o processo legislativo, discussões políticas e percepções de receptividade da ideia não foram detectadas como relevantes, e como o da formulação e “suavização” das propostas, no fluxo das propostas, ocorreu de maneira singular à TMF.

No âmbito do fluxo dos problemas, restou clara a relação entre a Teoria dos Múltiplos Fluxos e o caso do PNS. A percepção da questão e a elevação dela em problema se deu a partir da vivência do Lóssio em um evento-chave relevante, que de certa forma, o impactou e chamou sua atenção. Diante de tal cenário, ele buscou

apoio em compreender os dados e indicadores associados ao evento e percebeu o elevado índice de mortalidade infantil que alcançava a região, sobretudo nas periferias e nos perímetros irrigados, tornando ainda mais obrigatório, em sua avaliação, a oferta de alguma política pública que enfrentasse o problema. Kingdon (2014) define que três são as causas principais que influenciam uma questão no fluxo dos problemas: eventos, indicadores e crises. O estudo compreendeu, portanto, que o fluxo dos problemas no caso da formação da agenda de políticas públicas na educação infantil está alinhado à teoria ora desenvolvida, em face da percepção de dois de três eventos.

Embora tenha havido relacionamentos com especialistas e consultores, destacando-se a consultoria entregue pelo Instituto Alfa e Beto, após a composição e consolidação do PNS e as discussões e contribuições de Heckman, vencedor do prêmio Nobel de Economia, percebeu-se que a definição da política ocorreu por relação direta à questão percebida e construída por uma especialista e o próprio chefe do Poder Executivo, mais precisamente no desenho de funcionamento da política, não havendo um movimento semelhante ao definido por Kingdon (2014), que sinaliza para um fluxo de políticas independente, com diversos atores que criam e transformam ideias com o intuito de torná-las acessíveis e capazes de responderem aos problemas governamentais.

Ainda que tenha havido um movimento de pesquisa, por parte do comitê de campanha do então candidato, para entender as dificuldades, mazelas e demandas sociais no momento pré-campanha, restou claro que a política de educação infantil não constava como prioritária no fluxo dos problemas, pois não constou do programa de governo eleito, alcançando o objetivo específico inicial.

Ademais, em lógica inversa à disposta na Teoria dos Múltiplos Fluxos (Kingdon, 2014), foi com base no problema percebido que se iniciou a discussão a respeito de como mitigá-lo e/ou diminuí-lo. O fluxo de políticas do PNS foi decorrente do fluxo dos problemas. Ou seja, a proposição do projeto que culminou com política objetivo deste estudo somente foi pensada e realizada após a observação da questão da educação infantil.

Acerca dos mecanismos e estratégias empregadas na formação da política, foi percebida a atuação e designação de pessoas de confiança de Lóssio, que detinham conhecimento e experiência na área, para formatarem a proposta apresentada por ele, que foi discutida e aprimorada num estreitíssimo círculo. Kingdon (2014) defendeu

que o fluxo das políticas ocorria paralelamente ao fluxo dos problemas, de modo que seu funcionamento era inversamente proporcional à lógica racional da resolução dos problemas, se amoldando ao que é conhecido como a teoria da lata de lixo (*garbage can*).

Ainda que o caso da formação da agenda de políticas públicas na educação infantil tenha, aparentemente, divergido da Teoria dos Múltiplos Fluxos, quanto ao funcionamento do fluxo das políticas, as características que influenciam tal fluxo na teoria foram percebidas na construção da política.

O PNS considerou a necessidade de se adequar às condições orçamentárias/de custos aceitáveis, com um modelo diferenciado de contratação de pessoal e de serviços, inclusive, considerando, tal qual a Teoria dos Múltiplos Fluxos defende, a severa restrição que o orçamento pode impor.

A aceitação pela comunidade foi percebida através dos diversos momentos de consulta realizados. É de bom alvitre registrar, ainda, o caráter distributivo da política que, em essência, ofereceu aumento no número de vagas à educação infantil da cidade. Tal condição, por si só, tende a conferir apoio social ao projeto. Ao considerar as avaliações posteriores, como as decorrentes das cortes de contas etc., é perceptível que houve uma sensível descrença e resistência ao programa, inclusive com questionamentos de ordem legal, o que permitiu inferir que houve algum nível de não aceitação por parte das áreas técnicas e políticas (assessores diretos) e Poder Legislativo, temendo ações discutíveis da legalidade e possibilidade da execução da política naqueles moldes (heterodoxa).

Sobre o fluxo político, Kingdon (2014) ilustra algumas características como marcantes e que geralmente influenciam uma questão na agenda de governo. Neste caso da política de educação infantil em Petrolina e do Programa Nova Semente é evidente que houve uma mudança de governo, mormente a conclusão das eleições municipais de 2008 que, por sua própria lógica de formatação, segundo Kingdon (2014), fomenta a discussão e a entrada de novas ideias na agenda governamental. A eleição foi o fato político decisivo que permitiu a definição da agenda de políticas públicas em Petrolina-PE.

Percorrendo as ações dos atores do processo de formação da política de educação infantil de Petrolina-PE, foi possível observar a participação da maioria dos atores apresentados por Kingdon (2014), notadamente: o chefe do Poder Executivo,

o chefe do Poder Legislativo, atuação, ainda que discreta, de membros do Poder Legislativo, nomeados do Poder Executivo e especialistas. Outros atores, alguma capacidade de influenciar agendas e/ou alternativas não foram percebidos como partícipes relevantes, como os burocratas e a imprensa.

Foi possível inferir que o momento propício de convergência dos fluxos ocorreu por volta do ano de 2010, quando a questão emergente do fluxo dos problemas obteve a acoplação da política criada para enfrentar o problema da educação infantil em Petrolina-PE e, com o (novo) governo recém eleito, foi possível a definição da agenda e discussão e criação do Programa Nova Semente, materializando no mundo real a mudança no paradigma da política de educação infantil em Petrolina-PE que iria, após alguns anos, ser formalizada legalmente no âmbito da Lei nº 2.788/16.

A vontade e a proeminência de Lóssio foram determinantes para a execução da política, entretanto, inferiu-se que a atuação de Couto, na característica de empreendedora de políticas foi deveras importante para a definição da agenda e, posteriormente, criação do PNS. Tal ideia parece estar em consonância com os termos da teoria defendida por Kingdon (2014), no momento de acoplamento dos fluxos e de aproveitamento de uma janela de oportunidades, obtendo a configuração adequada para, nas palavras do autor, realizar a definição da agenda.

É de bom alvitre recordar as limitações da pesquisa: de ordem metodológica, o estudo de caso não permite a generalização dos resultados de ordem operacional. Enriqueceria esta análise se mais atores (sobretudo os citados diretamente no referencial teórico) pudessem ser entrevistados. Todavia, o lapso temporal entre a integração da agenda e a formulação da política e a realização dessa pesquisa ofereceu dificuldades de acessibilidade, porquanto alguns atores já não estejam mais presentes no lócus da pesquisa e não foram encontrados contatos. Restou como limitante, ainda, a impossibilidade de acessar o processo administrativo de formação da política, do Poder Executivo Municipal.

De modo geral, os achados deste estudo contribuem para identificar e analisar quais e como foram as participações dos principais atores apresentados na Teoria dos Múltiplos Fluxos, além de projetar o funcionamento, as estratégias e as dinâmicas dos fluxos de problema, políticas e político aplicados à política de educação infantil em Petrolina-PE, por meio do Programa Nova Semente. Buscou-se traçar um paralelo entre as definições teóricas e os fatos da política estudada, contribuindo, portanto,

para expandir o debate e a compreensão acerca de tal temática, correlacionando os ditames teóricos com a realidade observada, analisando-os e concluindo pelas confirmações e/ou refutações apresentadas.

Por meio do guia proposto junto com este trabalho (Guia prático para enfrentamento de questões e formação de políticas públicas à luz da Teoria dos Múltiplos Fluxos), espera-se contribuir para observação das definições do referencial teórico, nos casos de discussões de questões e problemas nas agendas de políticas públicas, com o intuito de prover um *modus operandi* didático e prático de como se relacionar com os diversos atores e compreender os fluxos nos casos concretos.

Finalmente sugere-se, como temática para pesquisas futuras, aprofundar a compreensão e a participação dos atores discutidos, notadamente do grupo Opinião Pública (participação popular), numa perspectiva quantitativa, buscando captar com maior assertividade a participação de tal grupo, dada a conclusão de sua importância para a existência do Programa Nova Semente.

REFERÊNCIAS

ACCOUNTABILITY. *In*: SANDRONI, P. Novíssimo dicionário de economia. São Paulo: Best Seller, 1999.

ARRETCHE, M. T. S. **Mitos da descentralização**: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, ano 1, 1996.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

_____. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BAUMGARTNER, F. R; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BIRKLAND, T. A. **An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making**. Routledge, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Múltiplos acessos.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Múltiplos acessos.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Múltiplos acessos.

_____. Ministério da Saúde. **Escolas Promotoras de Saúde: Experiências do Brasil**. Organização Pan-Americana da Saúde. Brasília, DF, 2007.

_____. Ministério Da Saúde. **Cadernos de Atenção Básica nº 24 – Saúde na Escola**. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Brasília, DF, 2009.

_____. Lei nº 12.257, de 18 de Novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal**; Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Múltiplos acessos.

_____. Lei nº 14.113, de 25 de Dezembro de 2020. **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal**. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/14113.htm. Múltiplos acessos.

CAPELLA, A. C.N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 61, p. 20-40, 2006.

_____. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. In G. Hochman, M. Arretche, & E. Marques (Orgs.), Políticas públicas no Brasil (pp. 87–122). Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

_____. Agenda-Setting. *In*: Di Giovanni, G.; Nogueira, M.A. (orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Imprensa Oficial/FUNDAP, 2013.

_____. **Formulação de Políticas Públicas**. 1. ed. Brasília: ENAP, 2018.

CERVO, A.; BERVIAN, P.; SILVA, R. **Metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Ed. Prentice Hall, 2002.

CETERIS PARIBUS. *In*: SANDRONI, P. Novíssimo dicionário de economia. São Paulo: Best Seller, 1999.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração**: Um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CRAWFORD, L. H.; HELM, J. **Government and governance**: The value of project management in the public sector. *Project Management Journal*. Volume 40, Issue 1, pages 73–87, 2009.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

_____, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2010.

_____, J. W. **Projeto de pesquisa**: Métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2016.

DIAS, R. **Sessenta anos de política científica e tecnológica no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2012.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. 14º ed., 2013.

EFEITO BANDWAGON. *In*: Dicionário de Cambridge. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/bandwagon>. Acesso em 01/03/2023.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. São Paulo: Bookman, 2004.

_____. **Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes**. Porto Alegre: Penso, 2013.

_____. **An introduction to qualitative research**. 5. ed. SAGE, 2014.

FONSECA, J. **Metodologia da pesquisa científica**. fortaleza: Uec, apostila, 2002.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise do conteúdo**. Brasília: Liber Livro, 2008.

FREIRE, P. **Política e educação: ensaios** / Paulo Freire. – 5. ed - São Paulo, Cortez, 2001.

FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e políticas públicas, n. 21, 2000.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOI, C. K.; MATTOS, P. L. C. L. de. **Entrevista qualitativa**: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: GODOI, C. K; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (Org.). Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GODOY, A. S. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais**. Revista de Administração de Empresas, v.35, n.3, p.20-29, 1995.

_____. A. S. **Refletindo sobre critérios de qualidade da pesquisa qualitativa**. Gestão. Org, v.3, n.2, p.81-89, 2005.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

GOMES, R. **Análise e interpretação de dados em pesquisa qualitativa**. In: DESLANDES, S. F.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. S. (Org.). Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. Revista e atualizada. 25. ed. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 79-108.

GÖTTEMS, L. B.; PIRES, M. R.; CALMON, P. C.; ALVES, E. D. **O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites**. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 511-520, 2013.

GRANJA, C.C. **Programa nova semente em perspectiva (2009-2012): uma avaliação de processo**. 2013.

HELDER, R. R. **Como fazer análise documental**. Porto, Universidade de Algarve, 2006.

HIRATA, G. **Impacto do Programa Nova Semente no desenvolvimento do vocabulário das crianças**. Rio de Janeiro: Nota de pesquisa, 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico do Brasil 2010**. Disponível em: < <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em 29/06/2022, v. 23, 2010.

_____, **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Pesquisa geral. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/petrolina/panorama>. Acesso em 29/06/2022.

JENKINS-SMITH, H.C.; SABATIER, P.A. **The study of public policy processes**. In: JENKINS-SMITH, H.C.; SABATIER, P.A. (Orgs.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder, Westview Press, 1993.

KEYNESIANISMO. In: SANDRONI, P. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 1999.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Harper Collins, 1995.

_____. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2ª Edição. New York: Longman, 2003.

_____. **Agendas, alternatives, and public policies**. Pearson New International Edition. Pearson Educated Limits, 2014.

LIMA, M. O uso da entrevista na pesquisa empírica. In: ABDAL, Alexandre et al (Org.). **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: bloco qualitativo**. São Paulo: Sesc São Paulo/CEBRAP, 2016.

MAJONE, G. (2006). **Agenda setting**. In M. Moran, M. Rein, & R. E. Goode (Eds.), *The Oxford handbook of public policy* (pp. 228-250). Oxford: Oxford University Press. 2006.

MANNING, P. K. **Metaphors of the field: Varieties of organizational discourse**. *Administrative Science Quarterly*, v. 24, n. 4, p. 660-671, 1979.

MARIN, S. R. **Lei da Escassez e comportamento econômico: uma leitura institucional**. *Econômica (Niterói)*, v. 18, 2016.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E.M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Fundamentos de metodologia científica**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

_____. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES, E. F., C. A. P. (Orgs). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MELHUIISH, E. **Efeitos de longo prazo da educação infantil: evidências e política**. Tradução de Moysés Kuhlmann Jr. *Cadernos de Pesquisa* v.43 n.148 p.124-149,

2013.

MERRIAM, S. B. **Qualitative research in practice**: examples for discussion and analysis. San Francisco: Jossey-Bass, 2002.

MINAYO, M. C. **Ciência, Técnica e Arte**: O Desafio da Pesquisa Social. In: MINAYO, M. C. (Org.); DESLANDES, S. F.; CRUZ NETO, O.; GOMES, R. Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

_____. **O desafio do conhecimento**. 11 ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MORAES, R. **Análise de conteúdo**. Revista Educação, Porto Alegre, RS, v. 22, n. 37, 1999

NOOR, K. **Case study**: A strategic research methodology. American journal of applied sciences, v. 5, n. 11, p. 1602-1604, 2008.

NUTT, P. C.; BACKOFF, R. W. **Strategy for public and thirdsector organizations**. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(2), 209–231, 1993.

OLIVEIRA, T. M. V. de. **Amostragem não probabilística**: adequação de situações para uso e limitações de amostras por conveniência, julgamento e quotas. FECAP. São Paulo, 2001. Disponível em: <http://www.fecap.br/adm_online/art23/tania2.htm>. [PEREIRA, A. J.](#);

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.

PETERS, B. J. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PETROLINA. Prefeitura Municipal de Petrolina. Secretaria de Educação. **Plano Base do Programa Nova Semente**. 2010.

_____. Prefeitura Municipal de Petrolina. Secretaria de Educação. **Regimento escolar do programa nova semente**. 2013. Disponível em: <http://www.pe.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/petrolina/?pagina=abreDocumento&arquivo=32E30A5B8F49>. Múltiplos acessos.

_____. Prefeitura Municipal de Petrolina. Secretaria Especial da Primeira Infância. **Diretrizes para a primeira infância e proposta pedagógica do programa nova semente**. 2013.

_____. Lei nº 2.788, de 18 de Janeiro de 2016. **Dispõe sobre a Política Municipal de Educação da Primeira Infância de Petrolina, e dá outras providências**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/p/petrolina/lei-ordinaria/2016/279/2788/lei-ordinaria-n-2788-2016-dispoe-sobre-a-politica-municipal-de-educacao-da-primeira-infancia-de-petrolina-e-da-outras-providencias>. Múltiplos acessos.

_____. Prefeitura Municipal de Petrolina. Secretaria de Educação. **Proposta pedagógica programa nova semente**. 2017.

_____. Prefeitura Municipal de Petrolina. **História do município de Petrolina**. Disponível em: <https://petrolina.pe.gov.br/>. Múltiplos acessos. 2022.

PNUD. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**, 2013. Disponível em <https://www.undp.org/pt/brazil>. Acesso em: 22/06/2022.

PNPI. **Plano Nacional pela Primeira Infância**. Brasília: RNPI, 2020. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PNPI.pdf>. Acesso em 06/12/2021.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2ª Ed. Novo Hamburgo – RS: Feevale, 2013.

RAMALHO, H. **A transversalidade da educação para a saúde no ensino básico**. p. 167– 177, 2014. Disponível em: http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/cics_ebooks/article/download/1906/1831. Acesso em: 15/06/2022.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. **Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais**. In. BEUREN, Ilse Maria. (Org). Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

RIBEIRO, D. D.; PELEGRINI, T.; RODRIGUES, C. T. **Implementação e prospecções do Programa Mais Médicos no Brasil sob o enfoque do modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon**. Espacios, 2017.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 3. ed. Atlas, 2006.

SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2007.

SÁ-SILVA, J.; ALMEIDA, C.; GUINDANI, J. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas**. Revista brasileira de história & ciências sociais, v. 1, n. 1, 2009.

SANDRONI, P. H. R. **Novíssimo Dicionário de Economia**. 3. ed. São Paulo: Best-Seller (Nova Cultural), 1999.

SANTOS, D. **Relatório da Avaliação do Mecanismo de Coaching de professoras do Programa Nova Semente – Município de Petrolina**. Ribeirão Preto: LEPES, 2015.

SAASA, O. **A formulação da política pública nos países em desenvolvimento: a utilidade dos modelos contemporâneos de tomada de decisão.** In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, L. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEIBEL, E. J; GELISNKI, C. R. O G. **Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes.** Revista de Ciências Humanas (Florianópolis), v. 42, 2008.

SORIANO, R. R. **Manual de pesquisa social.** Tradução de Ricardo Rosenbusch. Petrópolis: Vozes, 2004.

SILVEIRA, D.T.; CORDOVA, F.P. A pesquisa científica. Cap, v. 2, p. 31–42, 2016.
FREIRE, P. **Política e educação:** ensaios / Paulo Freire. – 5. ed - São Paulo, Cortez, 2001.

SOUZA, C. **Políticas Públicas:** Uma Revisão da Literatura. Sociologias (UFRGS), Porto Alegre, v. 8, n.16, 2006.

_____. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas.** In G. Hochman, M. Arretche, & E. Marques (Orgs.), Políticas públicas no Brasil (pp. 65-86). Rio de Janeiro: Fiocruz. 2007.

TEIXEIRA, A.C. **Até onde vai a participação cidadã.** Le Monde Diplomatique Brasil, v. 2, n. 7, 2008.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VIANA, A. L. **Abordagens metodológicas em políticas públicas.** RAP, Revista de Administração Pública. v. 30, n. 2, 1996.

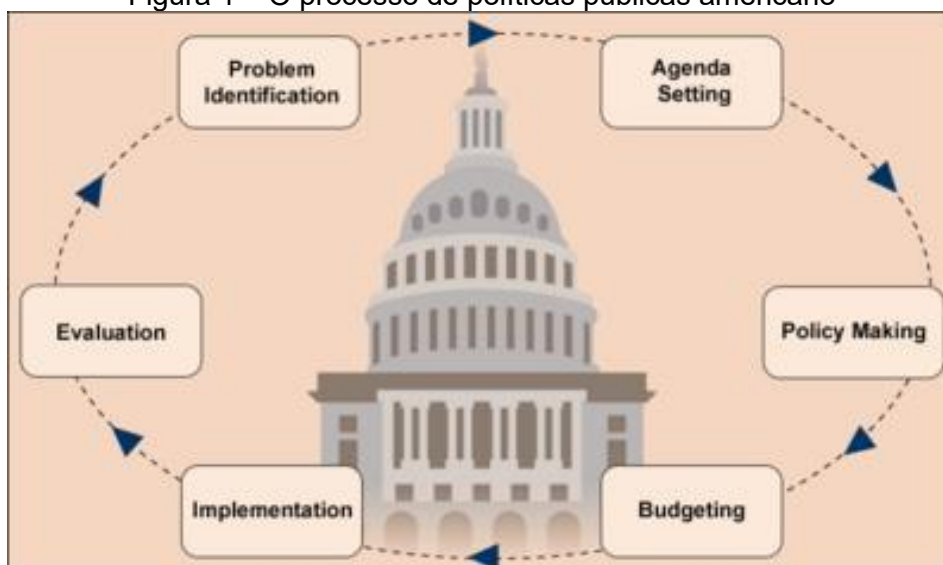
WILSON, R. **Policy Analysis as Policy Advice.** In R. E Goodin, M. Moran and M. Rein (ed.), The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford University Press, 2009.

YIN, R. K. **Estudo de Caso:** planejamento e métodos. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZAHARIADIS, N. (1998). **Markets, states, and public policy: privatization in Britain and France.** Ann Arbor: The University of Michigan Press.1998.

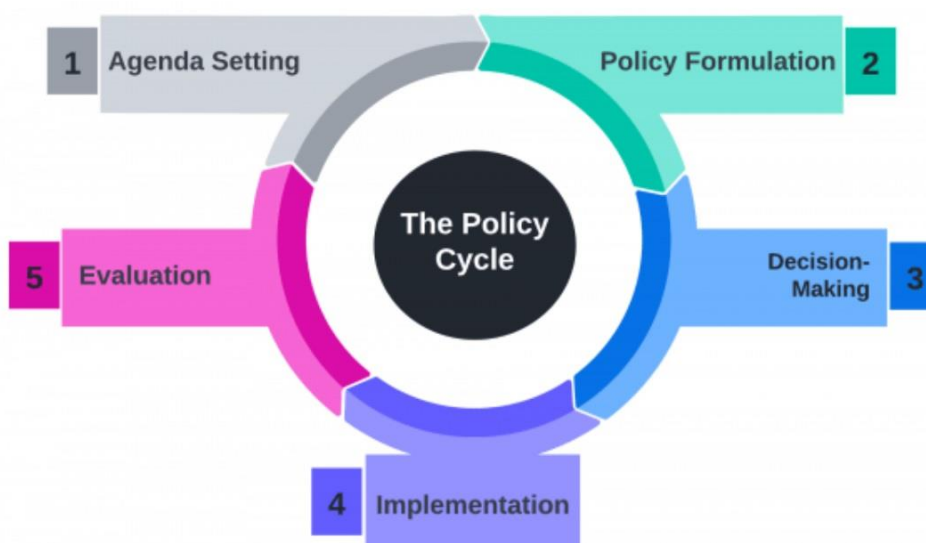
ANEXO – LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O processo de políticas públicas americano



Fonte: Universidade do Texas. Serviços de tecnologia instrucional de arte liberais. Disponível em: <https://www.laits.utexas.edu/gov310/PEP/policy/index.html>.

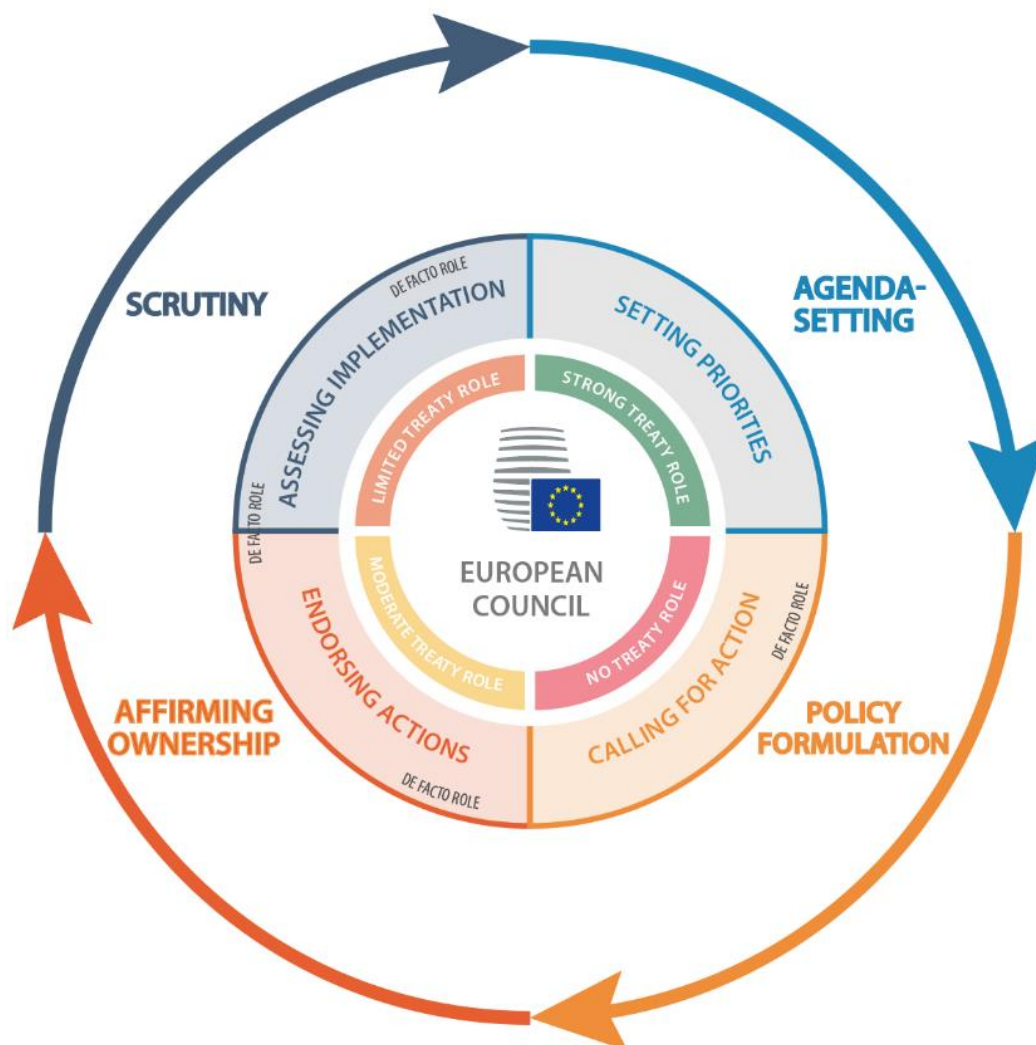
Figura 2 – O ciclo de política pública



Fonte: Wilson (2009). Disponível em: <https://www.online.auckland.ac.nz/2022/04/11/perspectives-in-public-policy-the-policy-cycle/>.

Figura 3 – O ciclo de política pública na União Europeia

The European Council in the policy cycle



Source: EPRS.

EPRS | European Parliamentary Research Service

Fonte: Conselho da União Europeia. Disponível em: <https://epthinktank.eu/2018/07/09/european-council-facts-and-figures/the-european-council-in-the-policy-cycle/>.

Figura 4 – Repercussão regional de apresentação do PNS nos Estados Unidos da América

Julio Lóssio articula viagem para apresentar Nova Semente nos EUA

POLÍTICA

20 de Jan / 2016 às 20h30

0 comentários



Fonte: Rede GN (2016). Disponível em:
https://www.redegn.com.br/?sessao=noticia&cod_noticia=71692.

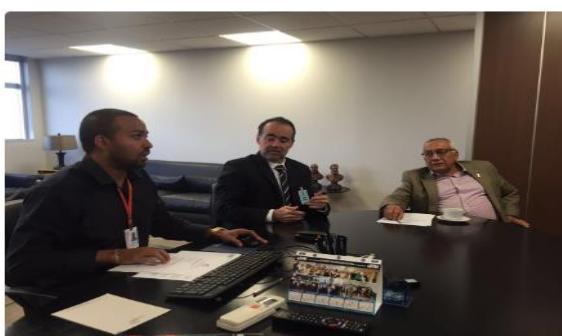
Figura 5 – Repercussão nacional acerca do funcionamento do PNS

Presidente do FNDE vem a Petrolina conhecer o Nova Semente

VARIADAS

26 de Apr / 2016 às 15h30

0 comentários



Após participar, na semana passada, de reunião com o coordenador-geral de Infraestrutura Educacional do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o prefeito de Petrolina, Julio Losiso, participou de mais uma audiência no órgão, desta vez com o presidente da entidade, Gastão Dias Vieira.

Gastão e Lossio se debruçaram, nesta segunda-feira (25), sobre discussões acerca da educação infantil, tendo como base o programa de creches Nova Semente, projeto idealizado e implementado pelo prefeito Julio Lossio na sua gestão e que tem conquistado aprovação e reconhecimento em esfera nacional.

De acordo com gestor municipal, o presidente do FNDE agendou uma visita à Petrolina para conhecer in loco os benefícios que o Nova Semente tem proporcionado para as crianças.

Fonte: Rede GN (2016). Disponível em:
https://www.redegn.com.br/?sessao=noticia&cod_noticia=75128.

Figura 6 – Repercussão regional acerca do funcionamento do PNS
Julio Lossio repercute sucesso do Nova Semente em São Paulo

VARIADAS 02 de Jun / 2016 às 21h00 0 comentários



A experiência do Nova Semente tem ganhado visibilidade no país e no mundo. O programa de creches de Petrolina, instituído no município durante gestão do prefeito Julio Lossio, já foi apresentado em conferências sobre educação em vários locais do Brasil e também nos Estados Unidos.

Hoje (2) foi a vez da comunidade de Paraisópolis, na cidade de São Paulo, conhecer um pouco mais sobre a dinâmica do projeto que atende cerca de 8 mil crianças no município pernambucano. O porta-voz do Nova Semente foi o prefeito de Petrolina Julio Lossio, convidado pelo Fórum Multitendências de Paraisópolis para apresentar e dialogar sobre a educação infantil. O formato do Nova Semente se torna atrativo pelo seu caráter inovador de reunir, em um espaço acolhedor e seguro, o atendimento educacional, pedagógico, médico e nutricional para crianças em sua primeira infância.

Fonte: Rede GN (2016). Disponível em:

https://www.redegn.com.br/?sessao=noticia&cod_noticia=76464.

Figura 11 – Emenda (recusada) modificativa ao projeto de Lei nº 007/2015 – Poder Executivo

Rejeitadas 09x08

Emenda Modificativa nº. ___/15.

Ao Projeto de Lei nº. 007/2015 – Poder Executivo

Ementa: Dispõe sobre a política Municipal de Educação da Primeira Infância de Petrolina.

Modifique-se a alínea “ d “ no inciso I, no art. 2º, do presente projeto de lei:

Art. 2º

I.....

d) Assegurar aos servidores lotados ou cedidos a CEP a percepção de seus vencimentos diretos e vantagens, que passarão a ter seus proventos vinculados ao programa Nova Semente, não podendo ser contabilizado para o cálculo de 60% do FUNDEB.

Sala das Sessões, 28 de dezembro de 2015

Vereadora: *Cristina Costa*

CÂMARA MUNICIPAL
 Lei nº. *007/15*
 Nº de Folhas *02*
 Total de Folhas *02*
Cecília
 Responsável

CÂMARA MUNICIPAL DE PETROLINA
 PROTOCOLO CENTRAL
 Recebido em *12* de *12* de *2015*
Cristina Costa

Fonte: Câmara de Vereadores de Petrolina-PE (2023).

Figura 12 – Emenda (recusada) modificativa ao projeto de Lei nº 007/2015 – Poder Executivo

Rejeitada 09x08

Emenda Modificativa nº. ___/15.

Ao Projeto de Lei nº. 007/2015 – Poder Executivo

Ementa: Dispõe sobre a política Municipal de Educação da Primeira Infância de Petrolina.

CÂMARA MUNICIPAL
 Lei nº 2788 / 16
 Nº de Folhas 25
 Total de Folhas 25
Rec. L. 15
 Responsável

Modifique-se o art. 2º, passando a ter a seguinte redação:

Art. 2º A Política da Educação de Primeira Infância, será concretizada por meio de metas de médio e longo prazo e nos planos anuais relacionados com a oferta de serviços a população, em harmonia ao Plano Municipal de Educação, conforme estabelecido na lei nº 2.713/2015 - PME

Sala das Sessões, 28 de dezembro de 2015

Recusada
 Vereadora: *Cristina Costa*

CÂMARA MUNICIPAL DE PETROLINA
 PROTOCOLO CENTRAL
 Recebido em 28/12 às 12:00
Ana Karina S. Nunes

Fonte: Câmara de Vereadores de Petrolina-PE (2023).

Figura 13 – Parecer da Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Juventude (CECEJ) acerca do Projeto de Lei nº 007/2015 – Poder Executivo

CÂMARA MUNICIPAL
 Lei nº 2788, 16
 Nº de Folhas 90
 Total de Folhas 22
Cecilia
 Responsável

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA, ESPORTE E JUVENTUDE

PARECER

PROJETO DE LEI Nº 007/15 - PODER EXECUTIVO
 EMENTA: DISPÕE SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DA PRIMEIRA INFÂNCIA DE PETROLINA.
 AUTOR: PODER EXECUTIVO
 RELATORA: VEREADORA MARIA ELENA DE ALENCAR
 CONCLUSÃO DO PARECER: FAVORÁVEL

I – EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS:

O presente projeto de lei, de autoria do Poder Executivo, tem como finalidade instituir a política municipal de primeira infância, com o objetivo de, junto as famílias, assegurar a todas as crianças condições para que atinjam o seu pleno potencial de desenvolvimento independente de seu nível econômico.

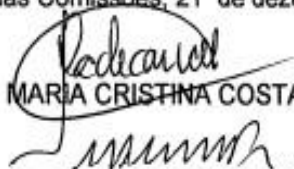
II – QUANTO AO VOTO DO RELATOR:

O projeto de lei em análise preenche os requisitos formais dispostos no Regimento Interno, bem como está de acordo com a legislação aplicável a espécie, e atende no **mérito** a finalidade da proposição. Face ao exposto o relator vota pela aprovação regular da matéria. Este é o parecer.

III - VOTO DA COMISSÃO:

Os membros da Comissão abaixo subscritos, considerando a exposição de motivos da relatoria, votam pela aprovação regular da matéria.

Sala das Comissões, 21 de dezembro de 2015.


 VERª MARIA CRISTINA COSTA - PRESIDENTE


 VERª. MARIA ELENA DE ALENCAR - RELATORA


 VER. JOSÉ BATISTA DA GAMA - SECRETÁRIO

cas

Fonte: Câmara de Vereadores de Petrolina-PE (2023).

Figura 14 – Parecer da Comissão de Finanças e Orçamento (CFO) acerca do Projeto de Lei nº 007/2015 – Poder Executivo

<p>COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO</p> <p>PARECER</p>	<p>CÂMARA MUNICIPAL</p> <p>Lei nº <u>2788</u>, <u>16</u></p> <p>Nº de Folhas <u>19</u></p> <p>Total de Folhas <u>22</u></p> <p><u>Reisibe</u></p> <p>Responsável</p>
<p>PROJETO DE LEI Nº 007/15 - PODER EXECUTIVO</p> <p>EMENTA: DISPÕE SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DA PRIMEIRA INFÂNCIA DE PETROLINA.</p> <p>AUTOR: PODER EXECUTIVO</p> <p>RELATOR: VEREADOR ALVORLANDE CRUZ</p> <p>CONCLUSÃO DO PARECER: FAVORÁVEL</p>	
<p>I – EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS:</p> <p>O presente projeto de lei, de autoria do Poder Executivo, tem como finalidade instituir a política municipal de primeira infância, com o objetivo de, junto as famílias, assegurar a todas as crianças condições para que atinjam o seu pleno potencial de desenvolvimento independente de seu nível econômico.</p>	
<p>II – QUANTO AO VOTO DO RELATOR:</p> <p>O projeto de lei em análise preenche os requisitos formais dispostos no Regimento Interno, bem como está de acordo com a legislação aplicável a espécie, e atende no mérito a finalidade da proposição. Face ao exposto o relator vota pela aprovação regular da matéria. Este é o parecer.</p>	
<p>III - VOTO DA COMISSÃO:</p> <p>Os membros da Comissão abaixo subscritos, considerando a exposição de motivos da relatoria, votam pela aprovação do projeto.</p> <p>Sala das Comissões, 21 de dezembro de 2015.</p>	
<p> VER. ALVORLANDE CRUZ - PRESIDENTE</p>	
<p>VER. PÉRSIO ANTUNES DA SILVA - RELATOR</p>	
<p> VER. RONALDO JOSÉ DA SILVA - SECRETÁRIO</p>	
<p>CAS</p>	

Fonte: Câmara de Vereadores de Petrolina-PE (2023).

Figura 15 – Parecer da Comissão de Justiça e Redação (CJR) acerca do Projeto de Lei nº 007/2015 – Poder Executivo

<p>COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO</p> <p>PARECER</p>	<p>CÂMARA MUNICIPAL</p> <p>Lei nº <u>2788, 16</u></p> <p>Nº de Folhas <u>18</u></p> <p>Total de Folhas <u>22</u></p> <p><u>Cecília</u></p> <p>Responsável</p>
---	--

PROJETO DE LEI Nº 007/2015 - PODER EXECUTIVO

EMENTA: DISPÕE SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DA PRIMEIRA INFÂNCIA DE PETROLINA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS..

AUTOR: PODER EXECUTIVO

RELATOR: ALVORLANDE CRUZ

CONCLUSÃO DO PARECER: FAVORÁVEL

I – EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS:

O presente projeto de lei, de autoria do Poder Executivo, o qual dispõe sobre a política Municipal de Educação da Primeira Infância de Petrolina, é constitucional e legal na forma da Lei Orgânica Municipal e demais leis atinentes a espécie, bem como está de acordo com os preceitos constitucionais e atende as técnicas redacionais e legislativas.

II – QUANTO AO VOTO DO RELATOR:

Face a legalidade e a constitucionalidade do projeto em tela, a relatoria vota pela tramitação regular da matéria.

III - VOTO DA COMISSÃO:

Os membros da Comissão abaixo subscritos, considerando a exposição de motivos da relatoria, votam pela tramitação regular da matéria.

Sala das Comissões, 21 de dezembro de 2015.

VER. PÉRSIO ANTUNES DA SILVA – PRESIDENTE

VER. ALVORLANDE CRUZ – RELATOR

VER. GERALDO FERREIRA DA SILVA – SECRETÁRIO

088

Fonte: Câmara de Vereadores de Petrolina-PE (2023).

APÊNDICE A – Plano para entrevista para atores do Programa Nova Semente

Aspectos pré-entrevista:

- Descrever, em linhas gerais, a pesquisa. Em caso de necessidade de aprofundamento de informações, deverá o entrevistador manter a objetividade da pesquisa, visando preservar a imparcialidade dos envolvidos.
- É necessário reforçar com o entrevistado que todas as informações associadas à pesquisa são destinadas estritamente à pesquisa e que a privacidade e o sigilo das informações são garantidos, sem qualquer mecanismo de identificação de resultados.
- A entrevista será gravada e deverá haver consentimento expresso do entrevistado.

Perfil 1 (LÓSSIO) - Roteiro de Perguntas endereçadas ao chefe do Poder Executivo Municipal (PEM) da época (mandato 2009-2012) da entrada do Programa Nova Semente (PNS) na agenda

1. O PNS constava no Programa de Governo formalizado junto ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE) no âmbito da eleição à Prefeitura Municipal de Petrolina de 2008?
2. A ideia da criação do PNS partiu do PEM?
3. Quais atores institucionais participaram das discussões iniciais acerca do PNS?
4. Quais atores não institucionais participaram das discussões iniciais acerca do PNS?
5. Houve algum tipo de resistência interna por parte das secretarias e/ou órgãos da PEM?
6. Houve discussão com a comunidade (conselhos e/ou fóruns)?
7. Como a proposta foi recebida pelo Poder Legislativo Municipal (PLM)? Houve necessidade de defesa ou apresentação perante alguma instância daquele poder?

8. Como foi a repercussão do projeto após aprovação do projeto de lei?
9. Você percebeu algum momento específico como mais propício para emplacar o projeto?
10. Em sua opinião, alguma autoridade ou figura pública (secretário, vereador, líder comunitário e etc.) teve atuação destacada para aprovação do projeto? Se sim, quais foram as contribuições objetivas deste ator?
11. Algum partido político se envolveu diretamente (de forma positiva ou negativa) na proposta?

Perfil 2 (EX-SECRETÁRIA) - Roteiro de Perguntas endereçadas ao Secretário Municipal de Primeira Infância da época (mandato 2009-2012) da entrada do Programa Nova Semente (PNS) na agenda

1. A ideia da criação do PNS partiu do PEM?
2. Quais atores institucionais participaram das discussões iniciais acerca do PNS?
3. Quais atores não institucionais participaram das discussões iniciais acerca do PNS?
4. Houve algum tipo de resistência interna por parte das secretarias e/ou órgãos da PEM?
5. Houve discussão com a comunidade (conselhos e/ou fóruns)?
6. Como a proposta foi recebida pelo Poder Legislativo Municipal (PLM) ? Houve necessidade de defesa ou apresentação perante alguma instância daquele poder?
7. Como foi a repercussão do projeto após aprovação do projeto de lei?
8. Você percebeu algum momento específico como mais propício para emplacar o projeto?
9. Em sua opinião, alguma autoridade ou figura pública (secretário, vereador, líder comunitário e etc.) teve atuação destacada para aprovação do projeto? Quais foram as contribuições objetivas deste ator?
10. Algum partido político se envolveu diretamente (de forma positiva ou negativa) na proposta?

Perfil 3 (EX-CHEFE) - Roteiro de Perguntas endereçadas ao chefe do Poder Legislativo Municipal (PLM) da época (mandato 2009-2012) da Lei nº 2.788/2016.

1. De quem partiu a iniciativa do projeto?
2. Qual foi o parecer de encaminhamento dado pela Comissão respectiva?
3. Houve audiência popular?
4. Havia discussões informais acerca da admissibilidade da proposta?
5. Houve algum tipo de discussão entre coalizações (grupos de posição ou oposição ao PEM no PLM)?

Perfil 4 (EX-GERENTE) - Roteiro de Perguntas endereçadas ao primeiro gestor/gerente de projeto do Programa Nova Semente (PNS)

1. Você integrou a equipe que trabalhou na aprovação do projeto?
2. Quais atores você compreende como importantes na aprovação do projeto?
3. Como foi o processo de aprovação interna do projeto?
4. No desenho do projeto houve participação de especialistas externos (professores, pesquisadores, consultores e etc.)?
5. Houve algum mecanismo de consulta popular?
6. Houve movimento contrário à aprovação no âmbito interno?