


A análise de políticas educacionais por meio do modelo de múltiplos fluxos

El análisis de políticas educativas a través del modelo de flujos múltiples

Analysis of educational policies by multiple streams framework

Claudia Regina Baukat Silveira Moreira *

 <https://orcid.org/0000-0002-0521-672X>

Resumo: O presente trabalho apresenta os elementos que caracterizam o chamado Modelo de Múltiplos Fluxos, sua utilização no âmbito da análise de políticas públicas e seu posterior refinamento para a aplicação em contextos institucionais distintos daquele em que foi formulado. O modelo, concebido no âmbito da Ciência Política, ainda é pouco conhecido dos pesquisadores do campo das Políticas Educacionais e, tendo em vista a defesa de seu potencial analítico, é utilizado na análise do debate sobre os processos de *agenda setting* e tomada de decisão quando da tramitação do Programa Universidade Para Todos (ProUni) junto ao Congresso Nacional, considerando a disputa por ideias e soluções. Conclui-se que o uso do modelo apresenta a vantagem de incorporar novos objetos de análise para as políticas educacionais, permitindo a compreensão de como as decisões políticas são tomadas e se materializam sob a forma de programas e políticas educacionais. Além disso, o modelo considera a construção de políticas públicas no contexto e na consideração dos limites de uma dada institucionalidade.

Palavras-chave: Modelo de Múltiplos Fluxos. Políticas Educacionais. ProUni.

Resumen: En este trabajo se presentan los elementos que caracterizan al denominado Modelo de Flujos Múltiples (MSF), su uso en el contexto del análisis de políticas públicas y su posterior perfeccionamiento para su aplicación en contextos institucionales distintos de aquel en el que fue formulado. El modelo, concebido en el ámbito de la Ciencia Política, es aún poco conocido por los investigadores en el campo de las Políticas Educativas y, para defender su potencial analítico, se utiliza en el análisis del debate sobre los procesos de *agenda setting* y de toma de decisiones durante la tramitación del Programa Universidad para Todos (ProUni) en el Congreso Nacional de Brasil, considerando la disputa por ideas y soluciones. Se concluye que el uso del modelo tiene la ventaja de incorporar nuevos objetos de análisis para las políticas educativas, permitiendo comprender cómo se toman y materializan las decisiones políticas bajo la forma de programas y políticas educativas. Además, el modelo considera la construcción de políticas públicas en el contexto y considerando los límites de una determinada institucionalidad.

Palabras clave: Modelo de flujos múltiples. Políticas educativas. Programa Universidad para Todos.

Abstract: This paper presents the so-called Multiple Streams Framework (MSF) characterizing elements, its use in the public policy analysis context and its subsequent refinement for its application in institutional contexts different from those in which it was formulated. The model, conceived within the Political Science

* Professora adjunta do Departamento de Planejamento e Administração Escolar da UFPR; professora e pesquisadora do PPGE/UFPR e do Núcleo de Políticas Educacionais (NuPE/UFPR). Doutora em Educação (UFPR). E-mail: <claudiamoreira@ufpr.br>.

scope, is still little known by researchers in the Educational Policies field and, in order to defend its analytical potential, it is used in the debate analysis over on the agenda setting and decision-making processes during the University For All Program (ProUni) processing into the Brazilian National Congress, considering the dispute for ideas and solutions. It is concluded that the model use has the advantage of incorporating new objects of analysis for educational policies, allowing to understand the way that political decisions are made and get materialized as educational programs and policies. In addition, the model considers the public policies construction in the context and considering the limits of a particular institutionality.

Keywords: Multiple Streams Framework. Educational policies. University for All Program.

Introdução

As pesquisas em Políticas Educacionais são marcadas, no Brasil, por tensões que se encontram em seu processo de constituição, enquanto campo acadêmico. Seu início, ainda na década de 1960, que tem na criação da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) um elemento importante, é marcado pelo embate sobre a filiação ou não da Administração Escolar à Teoria Geral da Administração. Em grande medida, a institucionalização de um sistema de pós-graduação, que ocorreu nos anos seguintes, representou a autonomização da área (SOUZA; MOREIRA, 2016; MAINARDES; STREMEL; ROSA, 2017).

No plano da disputa política, os trabalhadores de Educação, por meio de sindicatos e associações científicas, protagonizaram importantes momentos nas lutas pelo reconhecimento do Direito à Educação, que se materializaram nos capítulos relativos à temática na Constituição de 1988 e na LDBEN/1996. Conforme bem indicam Mainardes, Stremel e Rosa (2017), a década de 1990 é testemunha de um processo de sedimentação do campo das Políticas Educacionais no âmbito acadêmico. Parece haver uma correlação entre os dois fenômenos, já que o fortalecimento da luta política ocorreu em consonância com o fortalecimento da pesquisa, que passou a incorporar novas temáticas, com destaque para o financiamento da educação.

A ampliação do escopo de análise trouxe consigo, além de novas temáticas, novos desafios teóricos e metodológicos. Nora Krawczyk (2015) apresenta, a esse respeito, uma série de questionamentos importantes, que apontam para o caráter interdisciplinar da área de políticas educacionais.

[...] quando nos referimos a política educacional temos frente a nós dois campos de estudo: o da política e o da educação. Sendo assim, cabe nos perguntar como definimos política e como definimos educação.

Isso nos coloca uma questão importante e bastante controvertida: existe uma área de saber, de conhecimento, chamada educação, ou será que a educação é uma área de práticas e de políticas sobre as quais diferentes ciências humanas e sociais produzem conhecimento? Estas questões estão de alguma forma subjacentes aos modos de pensar a pesquisa em política educacional (KRAWCZYK, 2015, p. 9).

Nesse mesmo sentido, Diógenes (2014) pretende apresentar um inventário das bases epistemológicas de pesquisas em Políticas Educacionais. No entanto, aquilo que poderia ser uma rica meta-pesquisa fica limitada à produção relativa à análise da reforma do Ensino Médio empreendida ao final da década de 1990 e publicada na primeira década do século XXI, em um total de trinta artigos. Os trabalhos arrolados pela autora são marcados pelo diálogo, sobretudo, com a Sociologia, com prevalência de perspectivas teóricas denominadas por ela como de linhagem crítica.

Incorporando a sua análise as contribuições de Arretche (2001) e de Figueiredo e Figueiredo (1986), Diógenes (2014) identifica, entre os trabalhos por ela levantados, a inexistência da incorporação de preocupações relativas à análise da Educação pelo viés das Políticas Públicas.

O que faltou à autora foi identificar que a análise de Políticas Públicas se constitui um campo de estudo da Ciência Política, portador de uma epistemologia própria e que difere do referencial utilizado no conjunto das publicações inventariadas, que dialogam sobretudo com a Sociologia.

A esse respeito convém considerar a pertinência da observação de Bentancur (2014), que aponta para o fato de que para a Ciência Política, as Políticas Educacionais são um gênero de Política Pública, que podem ser analisadas a partir dos mesmos instrumentos teóricos e metodológicos. Destaca-se, nesse sentido, a criação da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Educacionais (Reippe) em 2014: pesquisadoras e pesquisadores a essa rede ligados têm produzido intenso debate e pesquisas sobre a implementação de Políticas Educacionais, dialogando sobretudo com a Ciência Política. Exemplar desse esforço analítico pode ser verificado no dossiê intitulado “Implementação de Políticas Educacionais: debates teóricos e problematizações” publicado na *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa* em 2019, dos quais se destacam os trabalhos de Ana Cristina Prado de Oliveira (2019), Silvana Menegoto Nogueira Di Giusto e Vanda Mendes Ribeiro (2019) e Andréa de Paula Pires (2019), pelo fato de abordarem aspectos teóricos e seus impactos sobre o campo das Políticas Educacionais.

Contudo, essa parece ser a exceção. A apropriação de perspectivas teóricas e metodológicas oriundas da Ciência Política ainda é bastante débil no conjunto das pesquisas em Políticas Educacionais. Reconhecendo este hiato, o objetivo deste texto é apresentar ao público leitor o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework* – MSF, na sigla em inglês), discutindo a sua potencialidade para a análise de políticas educacionais por meio da análise de um caso concreto.

É importante destacar que tal modelo tem se constituído em importante ferramenta analítica, quando se observa a literatura da Ciência Política em língua inglesa. Jones et al. (2016), bem como Herweg, Zahariadis e Zohlnhöfer (2018) apontam para a publicação de pelo menos trezentos e onze artigos entre 2000 e 2013. No caso de publicações em português, foi realizado um breve levantamento na Scielo Brasil, Redalyc e no Portal de Periódicos Capes. Fazendo uso dos descritores “modelo de múltiplos fluxos”, “*multiple streams framework*” e “John Kingdon”, foram localizados, para o período entre 2000 e 2018, um total de 22 artigos, dos quais apenas um trata de política educacional (PASSOS; GOMES, 2014), o que sugere que tal modelo é desconhecido no campo das Políticas Educacionais.

O presente artigo está dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção sintetiza elementos do debate acerca da análise das Políticas Públicas e sua interface com as Políticas Educacionais. A segunda seção apresenta o MSF e os debates conduzidos no âmbito da Ciência Política. A última seção apresenta, como exemplo da apropriação do modelo, o uso do MSF na análise da tramitação do Programa Universidade Para Todos (ProUni), junto ao Congresso Nacional.

Análise de políticas públicas, análises de políticas educacionais: breve quadro teórico e metodológico

A análise de Políticas Públicas (frequentemente chamada, na literatura anglógrafa, de *Policy Process Research*), enquanto área da Ciência Política, surge em consonância com a implementação de medidas identificadas com o Estado Providência, na década de 1950, com a finalidade de lançar luz sobre os processos de formulação e execução das Políticas Públicas. Trata-se de um campo de estudos que integra a política, em seu sentido estrito (*politics*), a política pública (*policy*) e a administração (WEIBLE, 2018).

Abrangendo várias perspectivas teóricas, que consideram a natureza do Estado (seria esse agente/ator ou arena sob disputa?), o papel da burocracia, de grupos de interesse, das elites (políticas, econômicas e militares), o campo de análise procura compreender os processos decisórios, as condições políticas existentes, as ideias em circulação, os sujeitos/atores envolvidos no processo, o processo de implementação das políticas, avaliando também os resultados das iniciativas (BENTANCUR, 2014; DYE, 2009; KINGDON, 1995).

No entanto, a pesquisa em Políticas Educacionais tem concentrado seus esforços no sentido de avaliar os impactos/efeitos de determinadas iniciativas governamentais, desconsiderando outras dimensões importantes do campo.

[...] São poucos os que estudam a dinâmica política da produção de políticas educacionais como um espaço de atividade, de relações de poder, de conflitos etc.

- Por que e como surgem as prioridades em política educacional?
- Por que se produz uma política e não outra?
- Como se produz a política educacional?

É algo assim como entrar na “cozinha da política educacional”, mas também compreendê-la no interior de determinada organização social, política e econômica. Neste caso, temos a educação compreendida como um processo social, uma prática social que para ser compreendida na sua totalidade precisa dos aportes de diferentes ciências e do diálogo entre elas (KRAWCZYK, 2015, p. 9).

Estas questões apontam para novos horizontes de pesquisa, que exigem uma definição precisa dos conceitos e a adoção de ferramentas metodológicas que permitam a compreensão dos fenômenos. Admitindo-se, assim como Bentancur (2014), que as Políticas Educacionais constituem um gênero de política pública, é possível fazer o uso de ferramentas desenvolvidas no campo da análise de políticas públicas, incorporando suas preocupações e seu *modus operandi*. Nesse processo de alargamento de horizontes de possibilidades, cumpre definir o que compreende a construção de uma política.

A construção de políticas públicas, numa simplificação drástica, pode ser considerada um conjunto de processos, incluindo pelo menos (1) a definição da agenda, (2) a especificação de alternativas a partir das quais uma escolha deve ser feita, (3) a escolha oficial entre as alternativas especificadas, como no caso da votação pelo poder legislativo ou de uma decisão presidencial, e (4) a implementação da decisão. O sucesso em um processo não implica necessariamente sucesso em outros. (KINGDON, 1995, p. 2-3)¹.

Tendo como objetivo primordial analisar como a agenda é definida e como são apresentadas as alternativas, John Kingdon (1995) formulou o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework – MSF*). Partindo da preocupação de inventariar como determinadas questões entram na mira do Governo, o modelo focaliza as ideias, sendo que o desenvolvimento de políticas é entendido como resultado da disputa entre a definição de problemas, soluções e condições políticas (CAPELLA, 2006).

“Certamente a utilidade de um modelo reside em sua capacidade de ordenar e simplificar a vida política de maneira que possamos refletir sobre ela mais claramente e compreender as relações que encontramos no mundo real” (DYE, 2009, p. 126). Sendo assim, é importante compreender que o uso de um modelo – qualquer modelo – implica no reconhecimento de que a realidade é mais complexa do que a ferramenta permite apreender e que, portanto, há limites para sua

¹ No original: “Though a drastic oversimplification, public policy making can be considered to be a set of processes, including at least (1) the setting of the agenda, (2) the specification of alternatives from which a choice is to be made, (3) an authoritative choice among those specified alternatives, as in a legislative vote or a presidential decision, and (4) the implementation of the decision. Success in one process does not necessarily imply success in others”.

utilização. De toda forma, duas exigências se impõem ao pesquisador: o domínio da ferramenta e o conhecimento das fontes necessárias para a obtenção das informações. Além disso, deve-se ter conhecimento do conteúdo da política (como essa funciona) e quem são os atores/sujeitos em cada uma das etapas da sua construção.

Por fim, é importante definir o que vem a ser uma política pública e, por derivação, o que vem a ser uma política educacional. Ressalta-se o protagonismo do Governo nesse sentido e o fato de que uma política pública “[...] é definida como decisões deliberadas – ações e omissões – de um governo ou uma autoridade equivalente visando objetivos específicos²” (WEIBLE, 2018, p. 2). Esta definição, bastante alargada, converge com o que afirmaram Souza (2014) e Dye (2009), que apontam para a intencionalidade, tanto do que o Governo faz quanto do que deixa de fazer.

MSF: Pressupostos e elementos

O MSF foi desenvolvido em diálogo com as considerações de Cohen, March e Olsen (1972, citados por KINGDON, 1995). Para esses autores, o Estado é definido como uma “anarquia organizada”, em oposição à rigidez das organizações empresariais. Em diálogo com essa definição, Kingdon (1995) apresenta alguns pressupostos do modelo relativos à organização estatal:

- **Preferências políticas problemáticas:** *policymakers* querem vencer eleições (ou garantir a vitória de seus candidatos), então suas escolhas não são fixas, sendo resultados da (inter)ação, dependendo de circunstância políticas.
- **Processos pouco claros:** no sistema político, os limites jurídicos, às vezes, não estão claros, tanto para os políticos profissionais quanto para os profissionais de carreira do Estado.
- **Participação fluida:** há uma rotatividade de pessoas, seja porque os pleitos eleitorais significam o ingresso de novos eleitos, seja porque novos funcionários são nomeados.
- Estes três primeiros pressupostos compõem as análises de Cohen, March e Olsen (1972, citados por HERWEG; ZAHARIADIS; ZOHLNHÖFER, 2018). Kingdon (1995), além de reconhecê-los, amplia o escopo, incorporando como características da organização estatal:
- **Ambiguidade:** inexistente uma solução racional para um determinado problema; um conjunto maior de informações não reduz a ambiguidade; várias soluções são possíveis em uma mesma circunstância.
- **Restrições de tempo:** muita coisa acontece em paralelo na vida política, o que resulta na capacidade de dar atenção a um número limitado de questões, o que reduz o tempo passível de ser dedicado a cada tema.

Em decorrência desses pressupostos se entende que ideias, problemas, soluções se encontram em uma “lata de lixo³” (sic), disponível aos diferentes atores que realizam suas escolhas que podem, ou não, contribuir para a confluência do fluxo de problemas (*problem stream*), do fluxo de soluções (*policy stream*) e do fluxo político (*political stream*)⁴, o que leva ao último pressuposto: **a**

² No original: “**Public policy** is defined as the deliberate decisions – actions and nonactions – of a government or an equivalent authority toward specific objectives”

³ *Garbage can model of organization choice* no original, em inglês (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972 citados por KINGDON, 1995).

⁴ Os nomes de cada um dos fluxos, em português, seguem a tradução realizada por Capella (2006).

independência dos fluxos (KINGDON, 1995; CAPELLA, 2006; HERWEG; ZAHARIADIS; ZOHLNHÖFER, 2018).

O cotidiano da política e, por consequência, da administração pública, é marcado por inúmeras demandas, levantadas por diferentes setores. Contudo, apenas uma fração dessas ganha os holofotes, sendo convertidas em problemas. A identificação do fluxo de problemas permite verificar como uma determinada questão é destacada em detrimento de outras. Nesse sentido, indicadores assumem uma importância central, porque “*Policy makers* consideram uma mudança em um indicador como sendo uma mudança no estado de um sistema e isso é definido como um problema⁵” (KINGDON, 1995, p. 92). Eventos extraordinários (como um desastre natural, por exemplo) podem provocar a mudança do foco de atenção, fazendo emergir novas demandas. Um elemento que pode também ser acrescentado com frequência na definição de problemas se refere à questão orçamentária. Contudo, nem toda condição é tomada como problemática. Para tanto, é necessário que as pessoas sejam convencidas de que algo precisa ser feito para mudar a situação.

Por outro lado, há uma comunidade constituída por especialistas de uma determinada área (por exemplo, Educação), que reúne pesquisadores, assessores parlamentares, funcionários de carreira, sindicalistas. O reconhecimento da existência dessa comunidade política (*policy community*) não significa dizer que todos convergem a respeito do que defendem para a área. A geração de alternativas e propostas, pelo contrário, resulta de debates e do compartilhamento de ideias, que podem ser feitos em eventos (formais e informais) e por meio de publicações. Diferentes pontos de vista emergem no debate e passam a compor o “caldo político primordial” (*policy primeval soup*), em que se recombina entre si, passando por processos de mutação e de seleção, durante o qual muitas alternativas são abandonadas. Os critérios de sobrevivência compreendem a viabilidade técnica, a aceitação pela comunidade política, custos toleráveis, a aceitação pública antecipada e uma razoável chance de ser bem recebida por aqueles eleitos para tomar decisões (no Executivo e no Legislativo). Se uma proposta não atende a um ou mais desses critérios, essa pode vir a ser reconfigurada e combinada a outras e, então, ser relançada. Em linhas gerais, é isso que caracteriza o fluxo de soluções (KINGDON, 1995).

O fluxo político se refere à atividade política em sentido estrito, analisando como as ideias circulam no seio dos partidos, das instituições, do Governo. Sendo assim, um primeiro elemento a ser considerado é o humor nacional, que pode favorecer ou impedir que uma determinada questão chegue à agenda. Também a organização das forças políticas, dos grupos de interesse, pode exercer influência sobre a questão. Por fim, o Governo em si pode atuar sobre a conformação do fluxo, sobretudo, quando há mudanças de gestão (KINGDON, 1995).

O fluxo político é um importante promotor ou inibidor dos grandes temas da agenda. Todos os atores importantes do sistema, não apenas os políticos, julgam se o equilíbrio de forças no fluxo político favorece a ação. Eles também julgam se o público em geral pelo menos toleraria as indicações almejadas pela elite. Sem essa tolerância, o potencial de desforra nas votações provavelmente vai inviabilizar a ideia no Congresso⁶ (KINGDON, 1995, p. 163).

Uma oportunidade surge quando uma janela de mudança é aberta. Essa é aberta quando há a convergência (*coupling*) entre os três fluxos. Contudo, a abertura da janela e o consequente

⁵ No original: “Policy makers consider a change in an indicator to be a change in the state of a system; this they define as a problem”.

⁶ No original: “The political stream is an important promoter or inhibitor of high agenda status. All of the important actors in the system, not just the politicians, judge whether the balance of forces in the political stream favors action. They also judge whether the general public would at least tolerate the directions pursued at the elite level. Without that tolerance, the potential for retribution at the polls is likely to torpedo the idea in Congress”.

acesso de um determinado tema à agenda somente ocorrem por ação de empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*), indivíduos que mobilizam esforços para que uma questão seja efetivamente pautada. Tais empreendedores podem ser especialistas, lobistas, parlamentares, assessores, representantes do alto escalão do Governo, como secretários executivos e ministros e o próprio mandatário do Executivo⁷.

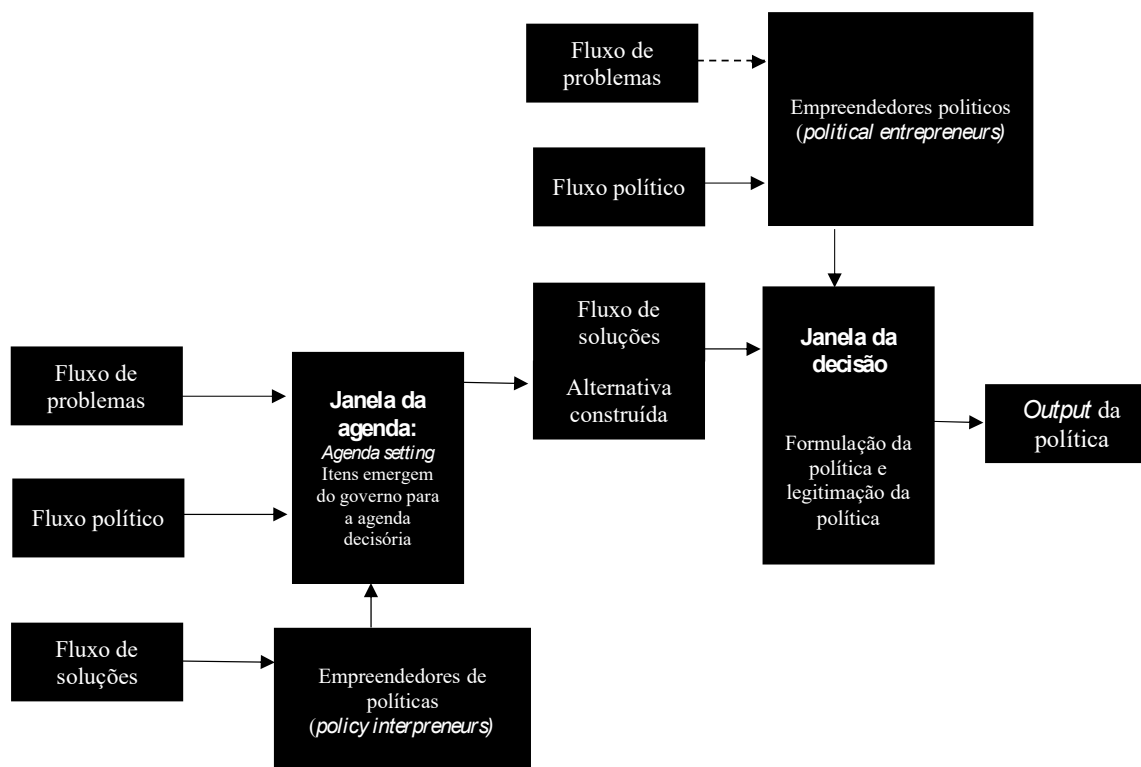
Embora o Presidente tenha condições de assumir um grande protagonismo na formulação da agenda, dadas as características do regime Presidencialista, a escolha das soluções fica fora do escopo decisório dele, pois as alternativas são formuladas pela comunidade de especialistas (*policy community*).

A esse propósito convém também destacar que os atores podem ter uma ação visível ou invisível. Assim como o Presidente, os demais atores visíveis são aqueles responsáveis pela colocação de um determinado problema na agenda. Longe dos holofotes, é a ação invisível dos especialistas a responsável pela geração de soluções e alternativas. Este elemento ajuda a compreender que, embora os três fluxos precisem necessariamente convergir para que uma janela de mudança possa ser aberta, o processo decisório passa efetivamente pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político (KINGDON, 1995; CAPELLA, 2006).

Embora originalmente John W. Kingdon tenha formulado o modelo pensando na possibilidade de uso para a análise dos processos de *agenda setting* e de tomada de decisão, é significativo o número de autores que identificaram limites do modelo na utilização para a análise da tomada de decisão. Herweg, Zahariadis e Zohlnhöfer (2018) partem da constatação de que o número de atores, que participam desse segundo momento do ciclo político, é mais restrito do que aquele participe do *agenda setting*. Diante disso, os autores apontam para a necessidade de que o modelo passe por adaptações e refinamento com o fito de melhor explicar o processo de tomada de decisão.

⁷ É importante dar destaque ao fato de que Kingdon analisa a institucionalidade dos Estados Unidos, marcada por um forte caráter federalista. Como será destacado adiante, neste texto, esforços têm sido empreendidos no sentido de transpor o MSF para outros contextos institucionais.

Figura 1 - Modelo de Múltiplos Fluxos Modificado



Fonte: Traduzido de Herweg; Huß; Zohlnhöfer (2015, p. 445).

Assim, conforme apresentado na Figura 1, o modelo ganha dois momentos, com duas janelas diferentes: a janela da formação da agenda e a janela da tomada de decisão. Em cada um desses momentos, é necessária a convergência dos três fluxos. Contudo, se no momento da formação da agenda o protagonismo é exercido pelo conjunto dos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*), que agem para que suas preferências recebam os holofotes e construam soluções para os problemas, na tomada de decisão o protagonismo é dos empreendedores políticos (*political entrepreneurs*), que usam de várias estratégias para garantir a legitimização das decisões previamente tomadas (HERWEG; HUB; ZOHLNHÖFER, 2015).

Empreendedores políticos podem usar três instrumentos para conseguir que uma política seja adotada: acordos, concessões ou manipulação. Uma maneira de conquistar o apoio a uma proposta é incluir outros projetos do fluxo de soluções no projeto de lei, o que torna o projeto interessante para os partidos que abraçaram essas outras ideias. É provável que não haja controvérsias quanto ao fato de que, uma vez aberta uma janela de decisão, um número de projetos muito diferentes flutuando no fluxo de políticas possa ser acoplado, desde que eles não sejam excludentes em seus fundamentos. Um empreendedor político terá prazer em incluir outras propostas em um projeto de lei (por exemplo, por que não reagir a uma crise econômica tanto pelo corte de impostos quanto pelo aumento de gastos?), desde que seu próprio projeto faça parte do pacote e a inclusão de outros projetos amplie o apoio para o pacote como um todo. De um modo semelhante, os acordos que relacionam diferentes questões podem ser atingidos (por exemplo, um grupo obtém sua reforma tributária em troca de apoiar a reforma de saúde) (HERWEG; HUB; ZOHLNHÖFER, 2015, p. 446)⁸.

⁸ No original: “Political entrepreneurs can use three instruments to get a policy adopted: package deals, concessions or manipulation. One way to win over support for a proposal is to include other projects from the policy stream into the bill, which makes the project interesting for parties that have embraced these other ideas. It is probably uncontroversial that once a decision window opens, a number of very different projects floating in the policy stream can be coupled

É importante perceber que se trata de um refinamento do modelo proposto originalmente por John Kingdon, resultado em boa medida dos limites percebidos pela sua aplicação a contextos diferentes daquele dos EUA das décadas de 1980 e 1990. Assim, é possível vislumbrar nuances dos processos de formação da agenda e decisório, que escapam à análise original.

O PROUNI em exame

Em trabalho anterior⁹ (MOREIRA, 2018), o MSF foi utilizado para compreender o processo de formação da agenda e de tomada de decisão no caso da construção do Programa Universidade Para Todos (ProUni). Naquela oportunidade, o modelo foi apropriado, em sua forma original, tal e qual formulado por Kingdon (1995). Neste texto, a intenção é de retorno aos documentos utilizados naquela investigação – desde o programa para a área da Educação da Coligação Lula Presidente (2002), até os registros da tramitação do Projeto de Lei (PL) 3582/2004, das audiências públicas e da Medida Provisória (MP) 213/2004 –, de forma a reanalisar o objeto à luz das contribuições de Herweg, Huß e Zohlnhöfer (2015) e de Herweg, Zahariadis e Zohlnhöfer (2018).

Isso permite compreender o momento que antecedeu a eleição de Lula, em 2002, com a construção do Programa de Governo para a área da Educação – “Uma escola do tamanho do Brasil” –, enquanto um registro da ação dos empreendedores de políticas. Embora a coligação tivesse uma composição partidária bastante heterogênea, o programa da Educação expressa muito do que os setores progressistas prospectavam. Não apenas isso: o texto é subscrito por um conjunto de intelectuais e pesquisadores identificados com a histórica luta em defesa da Educação Pública, particularmente dentro do Partido dos Trabalhadores (COLIGAÇÃO, 2002).

É nesse documento que se encontra, além de um diagnóstico sobre os problemas a serem enfrentados pelo país, um conjunto de propostas que partem da premissa de que a magnitude do desafio da Educação não permitiria colocar a priorização da Educação Básica em detrimento da Educação Superior. Ambas deveriam ser tratadas com prioridade e em sinergia uma com a outra (COLIGAÇÃO, 2002).

No diagnóstico sobre a Educação Superior são apresentados dados relativos à estagnação do financiamento das IFES e da expansão do setor privado verificada no octênio FHC. O aumento do número de concluintes do Ensino Médio, da ordem de 200% verificado entre 1990 e 2001 é contraposto ao aumento de apenas 80% de vagas na Educação Superior (sobretudo privada), o que inviabilizaria o cumprimento da Meta do PNE 2001, que preconizava a inserção de 30% de jovens entre 18 e 24 anos durante sua vigência (COLIGAÇÃO, 2002).

Embora o documento reafirme diversas vezes a prioridade dos investimentos públicos em instituições públicas, ao abordar a falta de condições que “estudantes carentes” (sic) enfrentavam para cursar a Educação Superior, a iniciativa privada é chamada para atender à demanda:

as long as they do not exclude each other fundamentally. A political entrepreneur other proposal into a bill (e.g., why not react to an economic crisis by both cutting taxes and increasing spending?), provided their own pet project is part of the package and the inclusion of other projects broadens the support for the package as a whole. In a similar way, package deals can be struck which relate to different issue areas (e.g., one side gets its tax reform in return for supporting the other sides' health reform).”

⁹ Como a análise do ProUni, neste texto, presta-se ao exame da atualização do MSF, não cabe um resgate do processo de construção do programa. Os elementos serão incorporados à medida que se mostrem necessários para a demonstração do argumento. O registro preciso é encontrado no capítulo intitulado “Uma crônica do processo de formulação do ProUni” contido em Moreira (2018).

Para tanto, é indispensável promover a substituição do Programa de Financiamento ao Estudante (FIES) por um novo Programa Social de Apoio ao Estudante, cujos recursos não estejam vinculados constitucionalmente à educação (Art. 212 da Constituição Federal) e obedeçam, na sua aplicação, a critérios de renda dos candidatos e de qualificação das IES e cursos envolvidos. Além disso, **deve-se criar um Programa Nacional de Bolsas Universitárias (PNBU)** – também com recursos não vinculados constitucionalmente à educação e obedecendo aos mesmos critérios de aplicação do crédito educativo – para estudantes carentes que, em contrapartida, executarão atividades junto às suas comunidades (COLIGACÃO, 2002, sem paginação. Sem grifos no original.).

Considerando a eleição de Lula, em 2002, como elemento determinante do Fluxo Político, implicando em uma mudança do humor nacional, que favorecia o debate em torno da temática da Educação (e, portanto, o reconhecimento do caráter elitista do acesso à Educação Superior, enquanto um problema a ser enfrentado), uma das alternativas construídas pelos empreendedores de políticas e apresentadas no Plano de Governo conseguiu acesso à agenda decisória: em abril de 2004 foi enviado à Câmara dos Deputados, em regime de urgência, o PL que recebeu o número 3582, que institui o Programa Universidade Para Todos (MOREIRA, 2018). Estava aberta, portanto, a Janela da Agenda (HERWEG; HUß; ZOHLNHÖFER, 2015).

O processo de tramitação foi bastante conturbado. Primeiro, porque havia muitos atritos entre o Executivo e o Legislativo e entre a situação e a oposição. Um outro aspecto, que merece destaque, foi a praticamente unânime oposição ao PL 3582, manifesta tanto por parlamentares de situação quanto de oposição. A contrariedade também foi manifesta por representantes de diferentes associações representativas das IES privadas (MOREIRA, 2018).

A ação dos empreendedores políticos se fez sentir desde a disputa pelo conteúdo da política, por meio da apresentação de 292 emendas que incorporavam, sobretudo, os anseios do setor empresarial da Educação Superior, até o próprio protagonismo do Executivo, que retirou o PL 3582/2004 de tramitação em favor da votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) editando em seu lugar a Medida Provisória n. 213 em setembro de 2004, criando o ProUni (MOREIRA, 2018).

No que se refere ao conjunto das emendas, os dados apresentados no Quadro 1 permitem verificar que o PL 3582/2004 mobilizou os esforços de um conjunto bastante heterogêneo de empreendedores políticos dentro da Câmara dos Deputados. O conteúdo dessas emendas também expressa os termos da disputa política, pois tentavam incorporar desde demandas do setor empresarial da Educação Superior – como, por exemplo, a inclusão de bolsas parciais e aquelas decorrentes de convenções coletivas de trabalho –, até demandas dos movimentos sociais.

Quadro 1 - Distribuição das emendas apresentadas ao PL 3582/2004 por grupos de Deputados Federais autores e/ou signatários

Autores e/ou signatários	Número de Emendas
José Borba (PMDB); Carlos Alberto Leréia (PSDB); Paes Landim (PTB)	1
Mariângela Duarte (PT); Dr. Hélio (PDT)	1
Paes Landim (PTB); José Carlos Aleluia (PFL); Ricardo Izar (PTB); Osvaldo Biolchi (PMDB)	1
José Eduardo Cardozo (PT); Mendes Ribeiro Filho (PMDB); Arlindo Chinaglia (PT)	1
Tadeu Filipelli (PMDB); José Carlos Aleluia (PFL); José Borba (PMDB)	1
Ricardo Barros (PP); José Roberto Arruda (PFL)	1
Murilo Zauith (PFL); Paes Landim (PTB)	1
Adelor Vieira (PMDB); Ivan Ranzolin (PP)	1
Milton Monti (Bloco PL/PSL); Paes Landim (PTB); Carlos Alberto Leréia (PSDB)	1
José Borba (PMDB); Celso Russomanno (PP)	1
Mariângela Duarte (PT); Dr. Hélio (PDT); Arlindo Chinaglia (PT); Lupércio Ramos (PPS)	2
Celso Russomanno(PP); Sarney Filho (PV); Paes Landim (PTB); José Borba (PMDB)	2
Nelson Marquezelli (PTB)	2
Osvaldo Biolchi (PMDB)	3
Milton Monti (Bloco PL/PSL); Luiz Carlos Hauly (PSDB); Murilo Zauith (PFL)	3
Átila Lira (PSDB); Antonio Carlos Pannunzio (PSDB), Coranci Sobrinho (PFL)	3
José Borba (PMDB); Marcondes Gadelha (PTB); Custódio Mattos (PSDB); Osvaldo Biolchi (PMDB)	5
Profª Raquel Teixeira (PSDB); Ronaldo Caiado (PFL); Carlos Alberto Leréia (PSDB)	7
Ronaldo Vasconcellos (PTB); Murilo Zanith (PFL); Paes Landim (PTB)	7
Paes Landim (PTB); Murilo Zauith (PFL); Ronaldo Vasconcellos (PTB)	7
Leonardo Mattos (PV)	7
Profª Raquel Teixeira (PSDB); Arlindo Chinaglia (PT); Carlos Alberto Leréia (PSDB)	8
José Carlos Aleluia (PFL); Ronaldo Dimas (PSDB); Lupércio Ramos (PPS)	10
Osvaldo Biolchi (PMDB); Paes Landim (PTB)	10
Bonifácio de Andrada (PSDB); Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB); Murilo Zanith (PFL)	12
Marcelo Ortiz (PV); Dr. Evilásio (PSB); Alice Portugal (PCdoB); Wasney de Roure (PT); Carlos Mota (Bloco PL/PSL); Ronildo Calheiros (PCdoB)	13
Átila Lira (PSDB); Custódio Mattos (PSDB); Rodrigo Maia (PFL)	15
José Carlos Aleluia (PFL); Alberto Goldman (PSDB)	15
José Borba (PMDB); Paes Landim (PTB)	17
Severiano Alves (PDT); Osvaldo Biolchi (PMDB); Dr. Ribamar Alves (PSB); Lobbe Neto (PSDB)	18
Tadeu Filipelli (PMDB)	18
José Carlos Aleluia (PFL); Átila Lira (PSDB); Custódio Mattos (PSDB)	19
Celso Russomanno (PP); José Borba (PMDB); Paes Landim (PTB)	22
Íris Simões (PTB); José Borba (PMDB); Sarney Filho (PV); Celso Russomanno (PP)	27
Profª Raquel Teixeira (PSDB); Murilo Zauith (PFL); Yeda Cruzius (PSDB)	30
Total	292

Fonte: Elaboração própria (2020), a partir de dados do Diário da Câmara dos Deputados, ano LIX, n.97, de 09/06/2004.

A retirada de tramitação do PL em favor da edição da MP 213/2004, além de provocar reações contrariadas junto aos parlamentares, que entendiam o expediente como antidemocrático, acabou por efetivar a implementação do Programa. Na exposição de motivos, os ministros signatários (Fernando Haddad, pela Educação; Antonio Palocci Filho, pela Fazenda) apontam para a necessidade da MP, pois era imperioso destrancar a pauta para garantir a votação da LDO de 2005. Além disso, a forma como a MP foi construída testemunha os debates havidos nos meses anteriores, pois o texto incorporou demandas do setor empresarial, mas também disciplinou a filantropia, aspecto carente de regulamentação desde a promulgação da CF/88.

Assim, se por um lado, o ProUni passou a alargar os critérios para concessão de bolsas, incorporando bolsas parciais de 25% e 50% e as bolsas concedidas por meio das convenções coletivas de trabalho, as IES filantrópicas se viram obrigadas a aderirem ao programa para manterem sua condição jurídica e, portanto, sua imunidade tributária (MOREIRA, 2018). Assim, embora tenham sido apresentadas cento e noventa e três emendas à MP, o relatório foi aprovado sem destaques, permitindo verificar, dessa forma, a existência dos acordos no fluxo político, viabilizando a abertura da janela de decisão, conforme desenho do MSF, refinado por Herweg, Huß e Zohlnhöfer (2015).

Considerações finais

Criado, originalmente, para analisar processos de *agenda setting* e de tomada de decisão para as áreas de transporte e saúde pública, nos Estados Unidos durante a década de 1980, no contexto de desregulação implementado no Governo Ronald Reagan (KINGDON, 1995), o MSF foi apropriado por diferentes pesquisadores do campo da análise de políticas públicas desde então. Além do refinamento proposto por Herweg, Huß e Zohlnhöfer (2015), apresentado neste texto, o modelo tem sido utilizado para analisar contextos institucionais bastante distintos do federalismo estadunidense, como aqueles transnacionais (como a União Europeia), em estudos comparados, em unidades subnacionais, em contextos considerados como de autocracia como a Índia e a China (HERWEG; ZAHARIADIS; ZOHLNHÖFER, 2018).

No caso do campo das políticas educacionais, no Brasil, parece haver um generalizado desconhecimento do modelo, estando inclusive ausente do horizonte de temáticas a serem analisadas os processos de *agenda setting* e de tomada de decisão. Compreender como uma política é delineada, quem são os atores que disputam pelo seu conteúdo e qual o papel que exercem sobre o desenho de uma iniciativa pode contribuir para a análise de políticas educacionais.

Como apresentado, neste texto, há um grande potencial na utilização do MSF na análise de Políticas Educacionais, desbravando-se um novo campo de investigação, que exige ferramental específico para a sua análise. Por fim, é importante considerar como elemento da análise a própria caracterização do Estado e dos limites dos processos decisórios em um contexto de democracia liberal.

Referências

- ARRETCHE, M. T. da S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. de (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 43-56.
- BENTANCUR, N. Teorías y objetos del análisis politológico de las políticas educativas. *In*: **Jornadas Latinoamericanas de Epistemologías de la Política Educativa**, 2, 2014, Curitiba.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Lei, n. 97, de 09/06/2004. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, 2004.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, jan./dez. 2006.

COLIGAÇÃO Lula Presidente: PT–PCdoB–PL–PMN–PCB. **Uma escola do tamanho do Brasil**: programa de governo 2002 coligação Lula presidente. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/umaescoladotamanhodobrasil.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

DIÓGENES, E. M. N. Análise das bases epistemológicas do campo teórico da política educacional. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p. 333-353, jul./dez. 2014. DOI: <https://doi.org/10.5212/praxeduc.v.9i2.0002>

DI GIUSTO, S. M. N.; RIBEIRO, V. M. Implementação de Políticas Públicas: conceito e principais fatores intervenientes. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, Ponta Grossa, v. 4, p. 1-10, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5212/retepe.v.4.007>

DYE, T. D. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. *In*: HEIDERMAN, F. G.; SALM, J. F. (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2009. p. 99-112.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e conjuntura**, Belo Horizonte, n.1, v. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

HERWEG, N.; ZAHARIADIS, N.; ZOHLNHÖFER, R. The Multiple Streams Framework: foundations, refinements, and empirical applications. *In*: WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. (ed.). **Theories of the policy process**. 4. ed. New York: Routledge, 2018. p. 17-53.

HERWEG, N.; HUB, C.; ZOHLNHÖFER, R. Straightening the three streams: theorising extensions of the multiple streams framework. **European Journal of Political Research**, n. 54, p. 435–449, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12089>

JONES, M. D.; *et al.* A river runs through it: a multiple streams meta-review. **Policy Studies Journal**, v. 44, n. 1, p. 13-36, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1111/psj.12115>

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: Harper Colins, 1995.

KRAWCZYK, N. Pesquisa e formação em política educacional: um desafio interdisciplinar. **Olh@ares**, Guarulhos, v. 3, n. 2, p. 8-14, nov. 2015. DOI: <https://doi.org/10.34024/olhares.2015.v3.436>

MAINARDES, J.; STREMEL, S.; ROSA, G. L. R. A pesquisa sobre a disciplina Política Educacional no Brasil: situação e perspectivas. **Revista Brasileira de Política e administração da Educação**, v. 33, n. 2, p. 287-307, maio/ago. 2017. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol33n22017.71495>

MOREIRA, C. R. B. S. **O ProUni e os muros da educação superior**. Curitiba: Appris, 2018.

OLIVEIRA, A. C. P. de. Implementação das Políticas Educacionais: tendências das pesquisas publicadas (2007-2017). **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, Ponta Grossa, v. 4, p. 1-16, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5212/retepe.v.4.009>

PASSOS, G. de O.; GOMES, M. B. A instituição de reserva de vagas na universidade pública brasileira: os meandros da formulação de uma política. **Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 85, p. 1091-1114, out./dez. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0104-40362014000400010>

PIRES, A. de P. A formação de pesquisadores para o campo da Política Educacional: revisão de literatura. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, Ponta Grossa, v. 4, p. 1-18, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5212/retepe.v.4.016>

SOUZA, Â. R. de. A pesquisa em políticas educacionais no Brasil: de que estamos tratando? **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p. 355-367, jul./dez. 2014. DOI: <https://doi.org/10.5212/praxeduc.v.9i2.0003>

SOUZA, Â. R. de; MOREIRA, C. R. B. S. A sociologia weberiana e sua articulação com a pesquisa em políticas educacionais. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 41, n. 3, p. 931-949, jul./set. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-623653059>

WEIBLE, C. M. The scope and focus of policy process research and theory. *In*: WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. (ed.). **Theories of the policy process**. 4. ed. New York: Routledge, 2018. p. 1-13.

Recebido em 18/08/2020

Versão corrigida recebida em 03/09/2020

Aceito em 05/09/2020

Publicado online em 14/09/2020