

## Alinhamento Cósmico: os bastidores da agenda da primeira infância no Piauí

Autores: Alexis Galias de Souza Vargas, Bruna dos Santos Pereira e Pedro Paulo de Toledo Gangemi

### Resumo Simples

O artigo analisa o processo de inserção da primeira infância na agenda governamental do Estado do Piauí, a partir da posse do governador Rafael Fonteles em 2023. Com base no modelo dos múltiplos fluxos e em entrevista com a assessora da primeira-dama, identifica-se a convergência entre um problema socialmente reconhecido, alternativas políticas previamente formuladas e um ambiente político-institucional favorável — o que caracteriza a abertura de uma janela de oportunidade. A partir de indicadores de vulnerabilidade infantil, como baixa cobertura vacinal, limitado acesso às creches e alta dependência de políticas assistenciais, a pauta ganha centralidade e é impulsionada por lideranças políticas e técnicas. A existência de soluções institucionalizadas - como o Marco Legal da Primeira Infância e o histórico de implementação do Programa Criança Feliz -, somadas à atuação articulada entre o Executivo, secretarias e órgãos de controle, configuram uma coalizão favorável à formulação da política e pactuação da agenda sobre o tema, o que remete ao “alinhamento cósmico”. O caso evidencia o papel dos empreendedores de política, das trajetórias institucionais e da circulação de ideias na configuração da agenda pública. A experiência contribui para o debate sobre formação de agenda e desenho de políticas sociais em contextos subnacionais.

### Resumo Expandido

Este artigo examina o processo de inserção da primeira infância na agenda governamental do Estado do Piauí, a partir da posse do governador Rafael Fonteles em 2023. A análise é orientada pelo modelo dos múltiplos fluxos proposto por Kingdon (1995) e dialoga com autores nacionais como Capella (2006), Terra (2021), Brasil (2022) e Calmon e Costa (2007). A dimensão empírica apoia-se em revisão da legislação e documentos balizadores da atuação do governo estadual, interfaces dos autores com membros do governo do Piauí atuantes no campo da primeira infância e, mais profundamente, a partir de entrevista realizada com a assessora da primeira-dama, figura central na articulação política da pauta no Estado.

A primeira infância foi alçada à condição de prioridade governamental ainda na fase de elaboração do plano de governo da candidatura de Rafael Fonteles. Tal direcionamento foi favorecido pela permanência de quadros técnicos da gestão anterior e pela influência do ex-governador Wellington Dias, cuja participação em formação executiva em políticas de primeira infância pela Universidade de Harvard contribuiu para a valorização do tema. A primeira-dama, Isabel Fonteles assumiu a liderança na construção do "Pacto pelas Crianças", uma coalizão intersetorial envolvendo as secretarias de Saúde, Educação e Assistência Social.

Sua atuação foi decisiva tanto na dimensão simbólica quanto operacional da política, conferindo legitimidade e capilaridade à agenda.

De acordo com o modelo dos múltiplos fluxos (KINGDON, 1995), a entrada de um tema na agenda governamental ocorre quando há convergência entre três fluxos independentes: o de problemas, o de soluções e o da política. No contexto piauiense, o fluxo dos problemas foi acionado por indicadores críticos, como a baixa cobertura vacinal, o acesso restrito às creches, o elevado número de crianças institucionalizadas e a presença de profissionais não qualificados nas instituições de cuidado.

Quanto ao fluxo das soluções, o Estado já contava com elementos institucionais e técnicos relevantes, como a incorporação do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) à legislação estadual em 2021 e a experiência positiva com o Programa Criança Feliz. Além disso, instituições externas apoiaram o desenho de instrumentos de gestão e fortaleceram os argumentos e alternativas viáveis para a agenda no contexto local.

No fluxo da política, observaram-se condições amplamente favoráveis. O governador demonstrou engajamento direto na definição da prioridade temática, assegurando apoio político e exigindo foco estratégico das equipes. A atuação coordenada das secretarias, somada ao envolvimento de órgãos como o Tribunal de Contas do Estado e a Assembleia Legislativa — que reativou a Frente Parlamentar da Primeira Infância —, indicou a formação de uma base de apoio robusta. Destaca-se ainda a articulação com gestores municipais, inclusive de espectros políticos distintos, reforçando o caráter transversal e federativo da política.

Na coleta de dados para este artigo, a entrevistada sintetizou essa conjuntura como um “alinhamento cósmico”: presença de dados críticos, disponibilidade de soluções e ambiente político propício — caracterizando, nos termos de Kingdon (1995), a abertura de uma janela de oportunidade. Essa janela foi prontamente reconhecida e aproveitada por empreendedores de política, com destaque para a própria primeira-dama, que posteriormente participou da mesma formação em Harvard.

A trajetória observada no Piauí dialoga diretamente com as contribuições de Capella (2006) e Brasil (2022), que apontam como elementos estruturantes da formação de agenda a atuação de lideranças visíveis, a mobilização de redes técnico-políticas e o acúmulo institucional prévio. O protagonismo da primeira-dama funcionou como catalisador da coalizão intersetorial, enquanto o apoio de instituições técnicas, internas e externas ao governo estadual, e a existência de arcabouços legais permitiram a concretização da proposta.

O estudo também se insere no debate conduzido por Calmon e Costa (2007), que ao revisarem a literatura nacional sobre formação de agenda, destacam a centralidade do modelo de Kingdon (1995). Os autores advertem, contudo, para a necessidade de adaptações analíticas que considerem as especificidades do contexto político-institucional brasileiro. A experiência piauiense contribui para esse esforço ao evidenciar como atores simbólicos (como a primeira-dama), o papel propositivo de órgãos de controle e a articulação federativa com municípios e organizações internacionais (como o UNICEF) configuram caminhos de institucionalização de agendas em âmbito subnacional.

A análise revelou, ainda, tensões inerentes ao processo de formulação de políticas. A equipe atuante junto à primeira-dama e responsável pelo Pacto pelas Crianças relatou pressões para a inclusão de outras pautas relevantes, como as políticas para pessoas com deficiência e para mulheres. Entretanto, a diretriz política estabelecida pelo governador foi a de manter o foco em uma agenda prioritária, com entregas mensuráveis até o fim do mandato. Essa decisão ilustra o caráter seletivo da agenda pública, marcada por disputas e escolhas excludentes, conforme argumentam Capella (2006) e Brasil (2022).

A expressão “alinhamento cósmico”, utilizada pela entrevistada, torna-se não apenas um recurso descritivo da conjuntura favorável, mas também um ponto de partida para reflexão crítica. Se, por um lado, o caso do Piauí mostra que agendas podem avançar quando dados, soluções e apoios políticos e de instituições externas se encontram, por outro, suscita uma pergunta incômoda: até que ponto políticas públicas continuam a depender de condições excepcionais para ganharem tração? A dependência de janelas de oportunidade tão específicas revela a fragilidade institucional de processos mais contínuos e estruturados de formulação de agenda no Brasil. Nesse sentido, o “alinhamento cósmico” é, ao mesmo tempo, uma celebração e um alerta — aponta para o potencial de mudança, mas também evidencia o desafio de institucionalizar rotinas que dispensem esse tipo de excepcionalidade para a priorização de políticas sociais.

Ao mesmo tempo, a conclusão do presente artigo reflete o quão favorável à formação de agenda é a combinação de evidências técnicas, confluência na atuação política e múltipla atuação institucional na conversão de problemas sociais em prioridades governamentais. Em outros termos, a consolidação da política para a primeira infância no Piauí revela que agendas ancoradas em narrativas legítimas, dados consistentes e coalizões estratégicas têm maior potencial de se tornarem políticas de Estado. O caso oferece, assim, uma contribuição empírica relevante ao campo de estudos sobre formulação de agendas em contextos subnacionais, destacando o papel das políticas de cuidado como eixo estruturante do desenvolvimento social.

## Referências

1. BRASIL, Felipe Gonçalves da Silva. Formação da agenda e instituições públicas: o caso do novo marco legal do saneamento básico. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 73, n. 2, p. 269–292, abr./jun. 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1095>. Acesso em: 16 maio 2025.
2. CALMON, Paulo C. P.; COSTA, Marcelo Marchesini da. Análise de políticas públicas no Brasil: estudos sobre a formação da agenda governamental. In: Encontro da ANPAD – EnANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. Anais [...]. Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.
3. CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 25–43, 2006. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000300003>
4. KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.
5. TERRA, Carolina. *Construção social da primeira infância e sua priorização na agenda pública brasileira*. 2021. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2021. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/353720055>. Acesso em: 29 maio 2025.