

- MELO, M. A. Estrado, governo e políticas públicas. In: MICELLI, S. (Org.) *O Que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): ciência política*. São Paulo, Brasília: Sumaré, Capes, 1999.
- MELO, M. A. *As Reformas Constitucionais no Brasil: intuições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- OLSON, M. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- OSTROM, E. An assessment of the institutional analysis and development framework. In: SABATIER, P. (Ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 1999.
- PARSONS, W. *Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham: Edward Elgar, 1997.
- PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham: Chatham House, 1986.
- PETERS, B. G. Review: understanding governance – policy networks, governance, reflexivity and accountability by R. W. Rhodes. *Public Administration*, 76: 408-509, 1998.
- PINTO, I. C. de M. *Aseriação e Queda de uma Questão na Agenda Governamental: o caso das organizações sociais da saúde na Bahia*, 2004. Tese de Doutorado, Salvador: Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia.
- REIS, E. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51): 21-30, 2003.
- REZENDE, F. C. *Por Que Falham as Reformas Administrativas?* Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.
- SABATIER, P. (Ed.) *Theories of the Policy Process*. Westview: Westview Press, 1999.
- SABATIER, P. & JENKINS-SMITH, H. *Policy Change and Learning: the advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, 1993.
- SIMON, H. *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: Usaid, 1957.
- SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, 39: 11-24, 2003.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologia*, 8(16): 20-45, 2006.
- THEODOULOU, S. & CAHN, M. *Public Policy: the essential readings*. New Jersey: California State University, 1995.
- WILLDAVSKY, A. *The Policy of Budgetary Process*. 2. ed. Boston: Little and Brown, 1992.

3

Perspectivas Teóricas sobre o
Processo de Formulação de
Políticas Públicas*

Ana Cláudia N. Capella

Este trabalho tem como objetivo apresentar e discutir modelos teóricos que auxiliem na compreensão do processo de formulação de políticas públicas. A análise privilegiará o processo de formação da agenda de políticas governamentais (*agenda-setting*), procurando investigar de que forma uma questão específica se torna importante em um determinado momento, chamando a atenção do governo e passando a integrar sua agenda.

Dois modelos, em especial, desenvolvidos na área de políticas públicas, destacam-se por sua capacidade de explicar como as agendas governamentais são formuladas e alteradas: o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), desenvolvido por John Kingdon (2003), e o Modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), de Frank Baumgartner e Brian Jones (1993).

Esses modelos representam importantes ferramentas na análise de processos de formulação de políticas e de mudança na agenda governamental, reservando grande destaque à dinâmica das ideias no processo político.

Modelo de *Multiple Streams*

Em *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Kingdon (2003) procura responder à seguinte questão: por que alguns problemas se tornam importantes para um governo? Como uma ideia se insere no conjunto de preocupações

* Artigo publicado na *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* (RIB), 61, 2006.

dos formuladores de políticas, transformando-se em uma política pública? Kingdon considera as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas, com base nas quais as escolhas serão realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão. Em seu modelo de *multiple streams*, o autor preocupa-se especificamente com os dois primeiros processos, chamados estágios pré-decisórios: a formação da agenda (*agenda-setting*) e as alternativas para a formulação das políticas (*policy formulation*).

A seguir, procuraremos apresentar e analisar o modelo de Kingdon, destacando suas bases teóricas, benefícios potenciais para a compreensão dos processos de formação da agenda governamental, bem como as principais críticas direcionadas ao modelo.

Dinâmica do Modelo: os três fluxos

Inicialmente formulado para analisar as políticas públicas nas áreas de saúde e transportes do governo federal norte-americano, o modelo de Kingdon tornou-se referência para os estudos voltados à análise da formulação de políticas governamentais (Zahariadis, 1999). Com base em um corpo extenso de dados empíricos, obtidos em sua maior parte por meio de entrevistas com altos funcionários públicos, o modelo preocupa-se com os estágios pré-decisórios da formulação de políticas. A agenda governamental, para Kingdon, é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em um determinado momento.¹

Uma questão passa a fazer parte da 'agenda governamental' quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. No entanto, em virtude da complexidade e do volume de questões que se apresentam a esses formuladores, apenas algumas delas são realmente consideradas em um determinado momento. Estas compõem a 'agenda decisional': um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas

(*políticas*).² Essa diferenciação faz-se necessária, segundo o autor, porque ambas as agendas são afetadas por processos diferentes. Existem ainda agendas especializadas — como aquelas específicas da área de saúde, transportes e educação —, que refletem a natureza setorial da formulação de políticas públicas.

Para compreender como algumas questões passam a ser efetivamente consideradas pelos formuladores de políticas, Kingdon (2003) caracteriza o governo federal norte-americano como uma "anarquia organizada",³ na qual três fluxos decisórios (*streams*) seguem seu curso de forma relativamente independente, permeando toda a organização. Em momentos críticos esses fluxos convergem, e é precisamente nessas ocasiões que são produzidas mudanças na agenda. Assim, para o modelo de Kingdon, a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas (*problems*), soluções ou alternativas (*politics*) e política (*politics*).

No primeiro fluxo, o modelo busca analisar de que forma as questões são reconhecidas como problemas e por que determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental. Considerando que as pessoas não podem prestar atenção a todos os problemas durante todo o tempo, Kingdon parte do pressuposto de que esses indivíduos concentrarão sua atenção em alguns deles, ignorando outros.

Para entender o processo de seleção, Kingdon estabelece uma importante diferenciação entre problemas e questões (*conditions*). Uma questão, para o autor, é uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida. Esse tipo de questão configura-se como problema apenas quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito. Dado o grande volume de decisões e a incapacidade de lidar com todas as questões ao mesmo tempo, a atenção dos formuladores de políticas depende da forma como elas são percebidas e as interpretam e, mais importante, da forma como elas são definidas como problemas.

² No original, "For should also distinguish between the governmental agenda, the list of subjects that are getting attention, and the decision agenda, the list of subjects within governmental agenda that are up for an active decision" (Kingdon, 2003: 4).

³ O processo de *agenda-setting* de Kingdon tem suas raízes no "modelo da lata do lixo" (*garbage can model*). Este modelo foi desenvolvido para a análise de organizações que se configuram como "anarquias organizadas", operando em condições de grande incerteza e ambigüidade (como universidades e governos nacionais), nas quais estão presentes três características principais: participação fluida, preferências problemáticas e tecnologia pouco clara. Sobre o modelo de *garbage can* e a ideia de "anarquias organizadas", ver March, Olsen & Cohen (1972).

¹ Na definição original de Kingdon (2003: 3), "The agenda, as I conceive of it, is the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time".

As questões transformam-se em problemas ao chamar a atenção dos participantes de um processo decisório, despertando a necessidade de ação por meio de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais. Quando indicadores – custos de um programa, taxas de mortalidade infantil, variações na folha de pagamento de servidores, evolução do déficit público, por exemplo – são reunidos e apontam para a existência de uma questão, esta pode ser percebida como problemática pelos formuladores de políticas.

Indicadores, no entanto, não determinam *per se* a existência concreta de um problema, antes são interpretações que auxiliam a demonstrar a existência de uma questão. Assim, contribuem para a transformação de questões em problemas, principalmente quando revelam dados quantitativos, capazes de demonstrar a existência de uma situação que precisa de atenção.

O segundo grupo de mecanismos compreende eventos (*focusing events*), crises e símbolos. Muitas vezes, um problema não chama a atenção apenas por meio de indicadores, mas por causa de eventos de grande magnitude, como crises, desastres ou símbolos que concentram a atenção em um determinado assunto. Esses eventos, no entanto, raramente são capazes de elevar um assunto à agenda, e geralmente atuam no sentido de reforçar a percepção preexistente de um problema.

Finalmente, o terceiro grupo consiste no *feedback* sobre programas em desenvolvimento no governo. O monitoramento dos gastos, o acompanhamento das atividades de implementação, o cumprimento (ou não) de metas, possíveis reclamações de servidores ou dos cidadãos e o surgimento de consequências não antecipadas são mecanismos que podem trazer os problemas para o centro das atenções dos formuladores de políticas.

Mesmo que indicadores, eventos, símbolos ou *feedbacks* sinalizem questões específicas, esses elementos não transformam as questões automaticamente em problemas. Essencial para o entendimento do modelo é compreender que problemas são construções sociais, envolvendo interpretação: “Problemas não são meramente as questões ou os eventos externos; há também um elemento interpretativo, que envolve percepção.” (Kingdon, 2003: 109-110).⁴ Portanto, as questões podem se destacar entre os formuladores de

políticas, transformando-se em problemas, para posteriormente alcançar a agenda governamental.

Do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política, pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de *agenda-setting*.

No segundo fluxo – *policy stream* – temos um conjunto de alternativas e soluções (*policy alternatives*) disponíveis para os problemas, ou “*what to do ideas*”?⁵ Kingdon (2003) considera que as idéias geradas nesse fluxo não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos. Como afirma o autor: “As pessoas não necessariamente resolvem problemas. (...) Em vez disso, elas geralmente criam soluções e, então, procuram problemas para os quais possam apresentar suas soluções” (Kingdon, 2003: 32).⁶ Assim, as questões presentes na agenda governamental (que atrai a atenção das pessoas dentro e fora do governo) não são geradas aos pares, com problemas e soluções.

A geração de alternativas e soluções é explicada pelo modelo de *multiple streams* em analogia ao processo biológico de seleção natural. Da mesma forma como moléculas flutuam no que os biólogos chamam de “caldo primitivo”, o autor entende que as idéias a respeito de soluções são geradas em comunidades (*policy communities*) e flutuam em um “caldo primitivo de políticas” (*policy primordial soup*). Neste “caldo”, algumas idéias sobrevivem intactas, outras se confrontam e se combinam em novas propostas, outras ainda são descartadas. Nesse processo competitivo de seleção, as idéias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas. Como resultado final, partindo de um grande número de idéias possíveis, um pequeno conjunto de propostas é levado ao topo do “caldo primitivo de políticas”, alternativas que emergem para a efetiva consideração dos participantes do processo decisório.

⁴ O fluxo de políticas governamentais é onde são desenvolvidas diversas alternativas, ou soluções. Empregaremos esses termos como sinônimos, seguindo a utilização de Kingdon.

⁵ No original: “people do not necessarily solve problems. (...) Instead, what they offer is generate solutions, and then look for problems to which to hook their solutions”.

⁶ No original: “Problems are not simply the conditions or external events themselves; there is also a perceptual, interpretative element”. Esta e todas as traduções que se seguem são de minha autoria.

As comunidades geradoras de alternativas (*policy communities*) são compostas por especialistas – pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros – que compartilham uma preocupação em relação a uma área (*policy area*). No processo de seleção descrito, quando uma proposta é percebida como viável, ela é rapidamente difundida, ampliando a consciência dos atores sobre uma determinada ideia. Isso não significa que todos os especialistas de uma comunidade compartilhem as mesmas crenças: algumas comunidades são extremamente fragmentadas, abrindo pontos de vista bastante diversificados.

A difusão das ideias tampouco se dá de forma automática, uma vez que comunidades bem estruturadas apresentam tendência a resistirem às novas ideias. A difusão é descrita pelo autor como um processo no qual indivíduos que defendem uma ideia procuram levá-la a diferentes fóruns, na tentativa de sensibilizar não apenas as comunidades de políticas (*policy communities*), mas também o público em geral, vinculando a audiência às propostas e construindo progressivamente sua aceitação. Dessa forma, as ideias são difundidas, basicamente, por meio da persuasão. A importância desse processo de difusão – chamada de *soften up* pelo autor – vem da constatação de que, sem essa sensibilização, as propostas não serão seriamente consideradas quando apresentadas.

Com o processo de difusão ocorre uma espécie de efeito multiplicador (*bandwagon*), em que as ideias se espalham e ganham cada vez mais adeptos. Assim, o fluxo de políticas (*policy stream*) produz uma lista restrita de propostas, reunindo algumas ideias que sobreviveram ao processo de seleção. Tais ideias não representam, necessariamente, uma visão consensual de uma comunidade política a respeito de uma proposta, mas sim o reconhecimento, pela comunidade, de que algumas propostas são relevantes dentro do enorme conjunto de propostas potencialmente possíveis.

Kingdon assegura às ideias um papel importante em seu modelo, argumentando que elas são frequentemente mais importantes na escolha de uma alternativa do que a influência de grupos de pressão, por exemplo, e chama a atenção dos cientistas políticos para essa dimensão do processo decisório:

Cientistas políticos estão acostumados a conceitos como poder, influência, pressão e estratégia. No entanto, se tentarmos compreender as políticas públicas somente em termos desses conceitos, deixamos de

entender muita coisa. As ideias, longe de serem meras desculpas ou racionalizações, são partes integrantes do processo decisório dentro e em torno do governo. (Kingdon, 2003: 125)⁷

Abordagens que, como o modelo de *multiple streams*, destacam a centralidade das ideias, das interpretações e da argumentação no processo de formulação das políticas constituem um desafio à análise tradicional sobre a formulação de políticas públicas, auxiliando na compreensão da dimensão simbólica desse processo.⁸

Finalmente, o terceiro fluxo é composto pela dimensão da política “propiamente dita” (*political stream*). Independentemente do reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis, o fluxo político segue sua própria dinâmica e regras. Diferentemente do fluxo de alternativas (*policy stream*), em que o consenso é construído com base na persuasão e difusão das ideias, no fluxo político (*political stream*) as coalizões são construídas em um processo de barganha e negociação política.

Nesse fluxo, três elementos exercem influência sobre a agenda governamental. O primeiro é chamado por Kingdon de “clima” ou “humor” nacional (*national mood*) e é caracterizado por uma situação na qual diversas pessoas compartilham as mesmas questões durante um determinado período de tempo. O “humor nacional” possibilita algo semelhante ao “solo fértil” para algumas ideias “germinarem”, ajudando a explicar por que algumas questões chegam à agenda, ao passo que outras são descartadas. A percepção, pelos participantes do processo decisório, de um humor favorável cria incentivos para a promoção de algumas questões e, em contrapartida, pode também desestimular outras ideias.

O segundo elemento do fluxo político é composto pelas forças políticas organizadas, exercidas principalmente pelos grupos de pressão. O apoio ou a oposição dessas forças a uma determinada questão sinaliza consenso

⁷ No original: “Political scientists are accustomed to such concepts as power, influence, pressure and strategy. If we try to understand public policy solely in terms of these concepts, however, we miss a great deal. The content of the ideas themselves, far from being mere substitutes or rationalizations, are integral parts of decision making in and around government”.

⁸ Essas abordagens, que incluem os modelos de *agenda-setting* que utilizamos neste estudo, procuram mostrar que o processo de formulação de políticas está mais próximo do campo das ideias, da argumentação e da discussão do que de técnicas formais de solução de problemas. Uma reflexão aprofundada sobre esse tema é desenvolvida por Majone (1989). Faria (2003) denomina tais abordagens como perspectivas “pós-positivistas”, destacando o fato de a produção acadêmica brasileira não incorporar, ainda, essa orientação em suas análises.

ou conflito em uma arena política, permitindo aos formuladores de políticas avaliarem se o ambiente é propício ou não a uma proposta. Quando grupos de interesses e outras forças organizadas estão em consenso em relação a uma proposta, o ambiente é altamente propício para uma mudança nessa direção. Mas quando existe conflito em um grupo, os defensores de uma proposta analisam o equilíbrio das forças em jogo, procurando detectar setores favoráveis ou contrários à emergência de uma questão na agenda. A percepção de que uma proposta não conta com apoio de alguns setores não implica necessariamente o abandono de sua defesa, mas indica que haverá custos durante o processo.

Finalmente, o terceiro fator a afetar a agenda são as mudanças dentro do próprio governo: mudança de pessoas em posições estratégicas no interior da estrutura governamental (*turnover*); mudanças de gestão; mudanças na composição do Congresso; mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas. Esses acontecimentos podem exercer grande influência sobre a agenda governamental ao desencadearem mudanças que potencializam a introdução de novos itens na agenda, ao mesmo tempo que podem também bloquear a entrada ou restringir a permanência de outras questões. O início de um novo governo é, segundo Kingdon, o momento mais propício para mudanças na agenda.

Outro tipo de mudança dentro do governo, com efeitos importantes sobre a agenda, é a mudança de competência sobre uma determinada questão. Cada setor dentro do governo, sejam agências administrativas, sejam comitês parlamentares, reivindica autoridade para atuar no seu campo de atividade. Muitas vezes uma questão envolve áreas distintas, gerando disputas sobre sua competência. Essas disputas podem levar a uma situação de imobilidade governamental, mas também à inclusão de questões na agenda. Parlamentares, por exemplo, podem disputar os créditos por um projeto com impacto potencial e, nessa disputa, o assunto pode se tornar preminentemente e ganhar espaço na agenda. Por outro lado, algumas questões podem ser sistematicamente ignoradas devido à sua localização na estrutura administrativa. Pesquisando a área de saúde dentro do governo norte-americano, Kingdon percebeu que muitas questões faziam parte de agendas especializadas sem, no entanto, interagirem a agenda de decisão mais ampla do setor. Isto acontecia porque o

conjunto de especialistas preocupados com essas questões estava reduzido a uma área específica dentro da estrutura do Poder Executivo, restringindo a difusão desses assuntos para outras comunidades.

Grupos de pressão, a opinião pública, as pressões do Legislativo e das agências administrativas, os movimentos sociais, o processo eleitoral, entre outros fatores, determinam o clima político para a mudança da agenda governamental, podendo tanto favorecer uma mudança, como restringi-la. Entre os elementos considerados no fluxo político, Kingdon destaca as mudanças no clima nacional (*national mood*) e as mudanças dentro do governo (*turnover*) como os maiores propulsores de transformações na agenda governamental.

Em determinadas circunstâncias, estes três fluxos — problemas, soluções e dinâmica política — são reunidos, gerando uma oportunidade de mudança na agenda. Nesse momento, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a convergência entre os três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda.

As circunstâncias que possibilitam a convergência dos fluxos — denominadas por Kingdon (2003: 165) como *policy windows* — são influenciadas, sobretudo, pelo fluxo de problemas (*problems stream*) e pelo fluxo político (*politics stream*). De acordo com o autor, uma oportunidade para a mudança surge quando um novo problema consegue atrair a atenção do governo (por meio de indicadores, eventos ou *feedback*), ou quando mudanças são introduzidas na dinâmica política (principalmente mudanças no clima nacional e mudanças dentro do governo). O fluxo de soluções (*policy stream*) não exerce influência direta sobre a agenda: as propostas, as alternativas e as soluções elaboradas nas comunidades (*policy communities*) chegam à agenda apenas quando problemas percebidos, ou demandas políticas, citam oportunidades para essas idéias.

Assim, ao tomarem consciência de um problema, os formuladores de políticas acionam a *policy stream* em busca de alternativas que apontem soluções para o problema percebido. Da mesma forma, ao encampar determinadas questões em suas propostas de governo, políticos buscam alternativas nas *policy communities*. Portanto, embora a mudança na agenda seja resultado da convergência dos três fluxos, a oportunidade para que esta mudança se processe é gerada pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político e dos eventos que

transcorrem no interior desse processo. Por outro lado, a rede de soluções, embora não exerça influência sobre a formação da agenda governamental, é fundamental para que uma questão já presente nessa agenda tenha acesso à agenda decisional.

Mudanças na agenda acontecem, portanto, quando os três fluxos são unidos, processo denominado por Kingdon (2003: 172) como *conpling*. O *conpling* ou a junção dos fluxos, por sua vez, ocorre em momentos em que as *policy windows* se encontram abertas. Vimos que essas janelas se abrem, sobretudo, a partir dos fluxos de problemas e políticas. No seu interior, alguns eventos acontecem de forma periódica e previsível, como em situações de mudanças no governo (transição administrativa, mudanças no Congresso, mudanças na presidência de estatais) e em algumas fases do ciclo orçamentário (momentos de inclusão de propostas, por exemplo). Outros eventos – ou janelas – se desenvolvem de maneira imprevisível. Assim, a oportunidade de mudança na agenda pode se dar tanto de forma programada como de maneira não-previsível.

Uma característica da oportunidade de mudança – abertura das janelas – no modelo de Kingdon é seu caráter transitório. Provocadas por eventos programados ou não, as oportunidades de acesso de uma questão à agenda não perduram por longos períodos. Da mesma forma que as “janelas” se abrem, elas também se fecham. A oportunidade de mudança na agenda cessa quando um dos fluxos se desarticula com relação aos demais.

Tomando o fluxo político, por exemplo, da mesma forma como mudanças de governo (*turnover*) criam oportunidades para o acesso de uma questão à agenda, novas mudanças, como processos de reorganização ministerial e institucional, podem “fechar a janela” para uma idéia. De forma semelhante, quando há uma percepção de que um problema foi resolvido, a atenção dos formuladores de políticas se volta para outros assuntos. No fluxo de soluções, quando as alternativas não surtem efeitos, levando os formuladores de políticas a julgar inúteis seus esforços, também há grandes possibilidades de a janela se fechar.

Afirmamos que a junção dos fluxos – *conpling* – ocorre em momentos em que as janelas (*policy windows*) se encontram abertas. Há ainda um outro componente fundamental, sem o qual esses momentos não promovem mudanças na agenda: a atuação dos *policy entrepreneurs*. Kingdon (2003: 179) destaca

a importância de indivíduos (empreendedores de políticas) que, tal como empreendedores de negócios, “estão dispostos a investir seus recursos – tempo, energia, reputação, dinheiro – para promover uma posição em troca da antecipação de ganhos futuros na forma de benefícios materiais, orientados para suas metas ou solidários”.⁹

Esses indivíduos, dispostos a investir em uma idéia, podem estar no governo (no Poder Executivo, ocupando altos postos ou em funções burocráticas; no Congresso, como parlamentares ou assessores), ou fora dele (em grupos de interesse, na comunidade acadêmica, na mídia).

O empreendedor é o indivíduo especialista em uma determinada questão, geralmente com habilidade em representar idéias de outros indivíduos e grupos; ou ainda que desfruta de uma posição de autoridade dentro do processo decisório, característica que faz com que o processo de formulação de políticas seja receptivo a suas idéias. Os empreendedores são negociadores hábeis e mantêm conexões políticas; são persistentes na defesa de suas idéias, levando suas concepções de problemas e propostas a diferentes fóruns. Conseguem, além disso, “amarrar” os três fluxos, sempre atentos à abertura de janelas: “O empreendedor de políticas que está pronto não perde oportunidades”, afirma Kingdon (2003: 182).¹⁰ Quando as janelas se abrem, os empreendedores entram em ação. Caso contrário, esses atores deverão aguardar pela próxima oportunidade e, então, promover a conexão entre problemas, soluções e clima político.

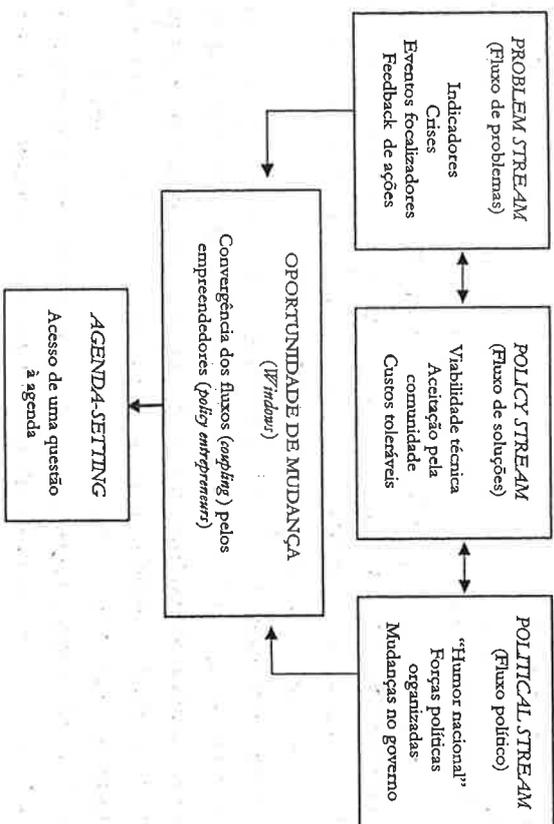
Assim, os *policy entrepreneurs* desempenham um papel fundamental, unindo soluções a problemas; propostas a momentos políticos; eventos políticos a problemas. Sem um empreendedor, a ligação entre os fluxos pode não acontecer: idéias não são defendidas; problemas não encontram soluções; momentos políticos favoráveis à mudança são perdidos por falta de propostas.

Na Figura 1, apresenta-se um esquema do modelo de *multiple streams*, no qual os três fluxos são reunidos pelos empreendedores de políticas em momentos em que as oportunidades de mudança se apresentam.

⁹ No original: “are willing to invest their resources – time, energy, reputation, money – to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive or solidarity benefits”.

¹⁰ No original: “the policy entrepreneur who is ready rides whatever comes along”.

Figura 1 – O modelo de Kingdon



Atores no Processo de Definição da Agenda e Formulação de Políticas Públicas

Por que algumas questões são bem-sucedidas no processo até a agenda governamental? Até agora vimos que o modelo de *multiple streams* responde a esta questão analisando a confluência entre o fluxo de problemas (*problems stream*) e o fluxo de políticas (*political stream*). E por que algumas soluções recebem maior atenção do que outras? Kingdon explica a geração de alternativas com base na dinâmica do fluxo de soluções e alternativas (*policy stream*), por meio do processo de difusão e "amaciamento" (*soften up*) das idéias junto às comunidades de políticas (*policy communities*) e ao público em geral. Mas há ainda um terceiro fator que contribui decisivamente para a chegada de uma questão na agenda e para a construção de alternativas: os atores envolvidos nesse processo.

Central no modelo de Kingdon é a idéia de que alguns atores são influentes na definição da agenda governamental, ao passo que outros exercem maior influência na definição das alternativas (*decision agenda*). O primeiro grupo de

participantes é composto por "atores visíveis", que recebem considerável atenção da imprensa e do público; no segundo grupo estão os "participantes invisíveis", que formam as comunidades nas quais as idéias são geradas e postas em circulação (*policy communities*).

Com relação à definição da agenda, a influência presidencial recebe especial destaque no modelo: "Nenhum outro ator no sistema político tem a capacidade do presidente para estabelecer agendas em uma dada área de políticas para aqueles que lidam com elas" (Kingdon, 2003: 23).¹¹ Por manejar recursos institucionais (principalmente o poder de veto e o poder de nomear pessoas para cargos-chave do processo decisório), recursos organizacionais e recursos de comando da atenção pública, o presidente é considerado por Kingdon o ator mais forte na definição da agenda. No entanto, embora ele possa influenciar e mesmo determinar as questões presentes na agenda, não lhe é reservado o controle sobre as alternativas a serem consideradas, que se concentram nas mãos de especialistas. Portanto, embora fundamental ao modelo, este ator não tem condições de determinar o resultado final de uma política.

Também influenciavam a agenda os indivíduos nomeados pelo presidente nos altos escalões da burocracia governamental, como ministros e secretários-executivos de ministérios. Além de inserirem novas idéias na agenda, esses atores podem ajudar a focalizar uma questão já existente. A alta administração, de uma forma geral, é central no processo de *agenda-setting*, embora, de forma semelhante à atuação presidencial, tenha menor controle sobre o processo de seleção de alternativas e de implementação.

Além dos atores que fazem parte da administração, atores do Poder Legislativo também exercem influência sobre a agenda governamental. É o caso de senadores e deputados, uns dos poucos atores que, segundo Kingdon, além de exercerem grande influência sobre a agenda, também contribuem para a geração de alternativas. Isso é possível porque os parlamentares dispõem de recursos, como autoridade legal para a produção de leis essenciais à grande maioria das mudanças. Além disso, eles estão freqüentemente expostos aos outros participantes e à cobertura midiática por meio de seus discursos nas tribunas, de suas participações em grupos e comissões internas e da divulgação

¹¹ No original: "No other single actor in the political system has quite the capability of the president to set agendas in given policy areas for all who deal with those policies".

de textos e notas em que justificam sua atuação. Outro recurso disponível aos atores do Poder Legislativo é o acesso a informações de caráter mais genérico, ao contrário de burocratas, acadêmicos, consultores e outros atores que lidam basicamente com informações especializadas, técnicas e frequentemente detalhadas.

Outra explicação para a grande influência desses atores reside em sua estabilidade. Embora a mudança nos quadros do Legislativo seja constante, Kingdon afirma que a alternância desses indivíduos é comparativamente menor do que entre aqueles que fazem parte dos altos escalões da burocracia governamental, como ministros de Estado, por exemplo. Dessa forma, o papel do Congresso é central para o processo de formação da agenda, seja porque os parlamentares buscam satisfazer seus eleitores, seja porque buscam prestígio e diferenciação entre os demais congressistas, seja ainda porque defendem questões relacionadas a seus posicionamentos político-partidários.

Outro grupo de atores influente é composto pelos participantes do processo eleitoral, principalmente partidos políticos e *campaigners*. Partidos podem elevar uma questão à agenda governamental por meio de seus programas de governo; no entanto, em suas análises, Kingdon (2003: 64) observa que nem sempre a plataforma eleitoral direciona as ações de um partido quando ele assume o poder: “A plataforma é um dos muitos fóruns nos quais defensores da mudança nas políticas buscam conquistar audiência.”¹² Outra forma importante pela qual os partidos podem fazer questões ascender à agenda governamental está relacionada à influência de sua liderança no Congresso. Além dos partidos, os *campaigners* podem influenciar a agenda. A coalizão construída durante a campanha é um elemento importante na definição da agenda de um novo governo:

Como forma de atrair grupos e indivíduos durante uma campanha, candidatos à presidência prometem ações em muitas frentes políticas. Uma vez eleitos, é possível que essas promessas possam afetar diretamente as agendas da nova administração, porque presidentes e seus aliados mais próximos acreditam em suas metas políticas estabelecidas e querem vê-las promovidas. Mas há também pelo menos uma troca implícita envolvida — o apoio ao candidato em troca da ação sobre a

promessa. Políticos podem se sentir forçados a cumprir com sua parte da barganha, e aqueles que lhe dão suporte desejam que mantenham suas promessas. (Kingdon, 2003: 62)¹³

As promessas feitas à coalizão de apoio, da mesma forma que os programas de governo, podem influenciar a agenda governamental, porém não asseguram que mudanças sejam promovidas. Para que as promessas se tornem ações concretas, cabe ao partido, ao assumir o poder, levar as questões oriundas desses fóruns à agenda.

Além dos indivíduos participantes do processo eleitoral, os grupos de interesse são considerados pelo modelo atores importantes na formação da agenda governamental. Tais grupos podem se constituir de diversas formas: como grupos centrados em indústrias e negócios, categorias profissionais, grupos de interesse público e lobistas. Alguns desses grupos afetam a agenda governamental de forma positiva, influenciando mudanças nas ações governamentais; outros atuam de forma negativa, restringindo as ações: “Na verdade, muitas das atividades dos grupos de interesse nesses processos consistem não apenas em ações positivas, mas em obstrução negativa” (Kingdon, 2003: 49).¹⁴

Apesar dessas possibilidades, o modelo considera ser difícil relacionar a emergência de uma questão na agenda exclusivamente pela ação — positiva ou negativa — dos grupos de interesse. As questões frequentemente emergem por meio de um complexo conjunto de fatores, envolvendo, também, a participação de outros atores.

Finalmente, o último ator visível analisado no modelo é a mídia. Embora reconheça que grande parte dos estudos sobre *agenda-setting* considere a mídia um instrumento poderoso na formulação da agenda, Kingdon afirma não ter confirmado essa expectativa em suas análises:

No original: “As a part of attracting groups and individuals during a campaign, presidential candidates promise action on many policy fronts. Once in office, it is possible that these promises rather directly affect the agendas of new administrations, partly because presidents and their close aides believe in their stated policy goals and want to see them advanced. But there is also at least an implicit exchange involved — support for the candidate in return for action on the promise. Politicians may feel constrained to deliver on their part of the bargain, and supporters attempt to hold them to their promises.”

¹⁴ No original: “Actually, much of interest group activity in these processes consists not of positive promotion, but rather of negative blocking.”

¹² No original: “Rather, the platform is one of many forums in which advocates for policy change attempt to gain a hearing.”

Apesar das boas razões para acreditar que a mídia teria um impacto substancial na agenda governamental, nossos indicadores revelaram-se desapontados. Os meios de comunicação de massa foram apontados como importantes em apenas 26% das entrevistas, bem menos do que os grupos de interesse (84%) ou pesquisadores (66%). (Kingdon, 2003: 58)¹⁵

Uma das explicações apresentadas por Kingdon para tais resultados é que a mídia transmite ao público as questões apenas depois de a agenda ser formada. Segundo ele, a mídia enfatiza um assunto por um período limitado de tempo, selecionando o que parece ser interessante para publicação e, passado algum tempo, descarta esta questão e desloca o foco de atenção para outras, consideradas mais importantes. O processo pré-decisional na formação da agenda não apresenta questões interessantes para a mídia, o que acontece geralmente apenas após o final do processo de formulação das políticas.

Dessa forma, a mídia pode destacar alguns pontos de uma agenda já estabelecida, não tendo efeito direto sobre sua formulação: “A mídia informa o que acontece no governo, em vez de ter um impacto independente sobre as agendas governamentais” (Kingdon, 2003: 59).¹⁶ Ainda que com menor impacto sobre a formulação da agenda governamental do que inicialmente esperado pelo autor, o modelo assegura aos meios de comunicação um papel importante, principalmente na circulação das idéias dentro das *policy communities*. A focalização de uma questão pela mídia impressa e televisiva pode auxiliar na canalização da atenção de diversos atores em relação a ela.

O mesmo é válido para publicações especializadas (jornais destinados a servidores, revistas acadêmicas, entre outros) que circulam entre os participantes das *policy communities*. Kingdon nota ainda que a importância da mídia, como agente focalizador, varia de acordo com o tipo de participante no processo de formulação da agenda. Para os atores que têm poder de decisão dentro da estrutura governamental, a influência da mídia é menor, quando comparados aos atores que precisam ganhar a atenção dos formuladores ou que têm menor acesso a estes.

¹⁵ No original: “Despite good reasons for believing that media should have a substantial impact on the governmental agenda, our standard indicators turn out to be disappointing. Mass media were discussed as being important in only 26 percent of the interviews, far fewer than interest groups (84 percent) or researchers (66 percent).”

¹⁶ No original: “The media report what is going on in government, by large, rather than having an independent impact on governmental agendas.”

Além disso, se a análise de Kingdon não encontra elementos para afirmar que a mídia afeta diretamente a agenda governamental, ainda assim há estudos que corroboram a hipótese de a mídia influenciar a opinião pública. Sendo assim, a mídia exerce um efeito, mesmo que indireto, sobre os participantes do processo decisório. Uma opinião pública negativa, por exemplo, pode fazer com que os atores do Poder Legislativo deixem de defender uma determinada questão. Mesmo que não desempenhe um papel preponderante no processo de *agenda-setting*, a mídia tem enorme importância ao amplificar questões relacionadas à agenda já estabelecida, por vezes acelerando seu desenvolvimento ou ampliando seu impacto. Dessa forma, como afetado em suas entrevistas, a mídia não cria questões, mas pode auxiliar a destacá-las: “A mídia pode ajudar a dar forma a uma questão e estruturá-la, mas não pode criar uma questão” (Kingdon, 2003: 60).¹⁷

Estes atores – o presidente, indivíduos por ele nomeados para altos postos na burocracia governamental, atores do Poder Legislativo, grupos de interesse, participantes do processo eleitoral, mídia e opinião pública – são chamados de atores visíveis, por receberem atenção da imprensa e do público e exercerem influência, em maior ou menor grau, sobre a agenda governamental. Outro grupo – os participantes invisíveis – tem influência predominante sobre a geração das alternativas e soluções. Esse grupo é composto por servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores.

Os servidores públicos exercem maior influência sobre a geração de alternativas e sobre o processo de implementação de políticas do que com relação ao processo de formulação da agenda governamental. A pesquisa de Kingdon atribui esse fato, em parte, à forte hierarquia organizacional que favorece um modelo centralizador de *agenda-setting*. A formulação da agenda parte da cúpula organizacional, pepassando os diversos níveis hierárquicos, nos quais os servidores – principalmente os de linha –, concentra-se mais na proposição de soluções e alternativas e na administração de políticas já existentes do que na sua formulação. Um secretário executivo, nomeado para um ministério, por exemplo, ocupa uma posição de grande influência na formulação da agenda,

¹⁷ No original: “Media can help shape an issue and help structure it, but they can't create an issue.”

mas consulta os funcionários de carreira com relação às alternativas disponíveis para uma política e solicita seu apoio para elaborar as propostas de ação, uma vez que os burocratas de carreira são especialistas nos meandros técnicos e administrativos daquele ministério. Muitos funcionários públicos, por outro lado, desenvolvem as próprias propostas e esperam por uma oportunidade para apresentá-las.

Acadêmicos, pesquisadores e consultores formam o segundo grupo de atores invisíveis, e sua atuação é mais freqüente na elaboração de alternativas. Uma vez que uma questão ascende à agenda governamental, os formuladores de políticas voltam-se para comunidades que podem ser relevantes na proposição de soluções para os problemas. Assim, idéias geradas na comunidade acadêmica são disseminadas entre os atores influentes no processo de *agenda-setting*. Esse grupo é chamado a opinar em comissões especiais no Congresso e em grupos de altos funcionários do Poder Executivo; consultorias também difundem idéias entre os formuladores de políticas governamentais.

Assessores parlamentares e assessores da presidência, da mesma forma, atuam em maior grau na geração das alternativas. Também os analistas de grupos de interesse desenvolvem estudos, gerando soluções muitas vezes à espera de oportunidades políticas para serem apresentadas.

Em suma, os atores "visíveis" têm uma atuação mais influente na definição da agenda, participando intensamente dos fluxos de problemas e de política, os quais, como vimos, são responsáveis pela criação das oportunidades de acesso à agenda governamental. Os participantes "invisíveis", por sua vez, são determinantes na escolha de alternativas, atuando principalmente sobre a agenda de decisão.

Análise Crítica do Modelo

Algumas das mais significativas alterações introduzidas no modelo de *Multiple Streams* foram desenvolvidas por Zahariadis (1995, 1999). Em sua análise sobre o processo de privatização na Inglaterra e na França (Zahariadis, 1995), o autor propõe três adaptações ao modelo original. Enquanto Kingdon instrumentaliza o modelo para a análise dos processos pré-decisionais, Zahariadis amplia o alcance do modelo até a fase de implementação. Em segundo lugar, o autor aplica o modelo para o estudo comparativo de políti-

cas públicas, estudando e relacionando políticas semelhantes em países distintos. E, finalmente, a terceira alteração consiste na mudança da unidade de análise. O modelo de *multiple streams* torna como unidade de análise toda a extensão do governo federal e analisa diversas questões que circulam por entre a estrutura de governo. Zahariadis focaliza uma única questão — a privatização — e sua movimentação no processo decisório. Uma última alteração, de caráter metodológico, promovida pelo autor, consistiu na combinação das três variáveis do fluxo político — humor nacional, grupos de interesse e mudanças no governo (*turnover*) — em uma única variável, a qual nomeou "ideologia".

Essas considerações não alteram a lógica fundamental do modelo de Kingdon, que não compreende o desenvolvimento de políticas como um processo de estágios seqüenciais e ordenados, no qual um problema é inicialmente percebido, soluções são desenvolvidas sob medida para aquele problema, sendo então implementadas. O modelo focaliza a dinâmica das idéias: o desenvolvimento de políticas é visto como uma disputa sobre definições de problemas e geração de alternativas. Rompendo com esquemas interpretativos deterministas, o modelo assume uma lógica contingencial. A mudança na agenda depende da combinação entre problemas, soluções e condições políticas. A existência de um problema não determina a adoção de uma solução específica e não cria por si só um ambiente político favorável para a mudança. Tomando esta perspectiva, uma das maiores vantagens do modelo é permitir lidar com condições de ambigüidade e incerteza, fatores que seriam tratados como anomalias pelas abordagens racionalistas de formulação de políticas:

O modelo de múltiplos fluxos descreve uma situação que as teorias da escolha tradicionais e normativas condenam como patológica e geralmente tratam como aberração (...). Complexidade, fluidez e falta de clareza são caracterizações apropriadas da formulação de políticas no nível nacional. (Zahariadis, 1999: 98)¹⁸

Essas mesmas características são bastante criticadas por diversos autores. Uma das críticas mais freqüentes com relação ao modelo proposto por Kingdon dirige-se à sua estrutura. Alguns autores afirmam que o modelo é

¹⁸ No original: "It [multiple streams] describes a situation that traditional normative theories of choice condemn as pathological and usually treat as an aberration (...). Complexity, fluidity, and fuzziness are particularly appropriate characterizations of policy-making at the national level."

muito fluido em sua estrutura e operacionalização (Sabatier, 1997), e que em-prega um nível de abstração muito elevado (Mucciaroni, 1992). A estrutura fluida do modelo, que não estabelece relações mecânicas entre problemas e alternativas, deriva das características da ideia de *garbage can*, que se propõe a trabalhar numa lógica bastante diferente do determinismo presente nas abordagens de sistemas fechados.¹⁹ Kingdon responde às críticas afirmando haver uma estrutura no modelo de *garbage can*, sendo esta, no entanto, bastante diferente das teorizações convencionais:

Uma razão pela qual alguns leitores julgam difícil avaliar a estrutura nos modelos *lata de lixo* é que, nestes modelos, a estrutura não é familiar. As classes no marxismo, por exemplo, ou a hierarquia burocrática, ou a ordem constitucional, são estruturas muito mais familiares. Mas isso não significa que o tipo de modelo desenvolvido neste livro não tenha estrutura; é apenas um tipo de estrutura não familiar e não ortodoxa. (Kingdon, 2003: 223)²⁰

A ausência de estrutura seria responsável, de acordo com Mucciaroni (1992), por um tipo de explicação que caminha por entre uma sucessão de eventos fortuitos e aleatórios, além de tomar o modelo inviável para a previsão de mudanças na agenda: “A questão aqui é que, para desenvolver explicações significativas e prever mudanças na agenda, precisamos ir além da formulação abstrata presente no ‘modelo da lata de lixo’” (Mucciaroni, 1992: 464-465).²¹ Enquanto Mucciaroni recomenda a criação de variáveis intermediárias para complementarem as variáveis apresentadas por Kingdon – problemas, soluções e política – “muito abrangentes e amplas”, segundo ele, e assim habilitar o modelo para prever mudanças na agenda, Sabatier propõe o desenvolvimento de um modelo explícito de ação individual.²² “Os fatores causais não

são determinados em parte porque não há um modelo claro do indivíduo” (Sabatier, 1997: 7).²³

Quanto à estrutura, embora o modelo reserve espaço para eventos acidentais, essa característica não reflete sua essência. Há certo padrão na dinâmica interna de cada um dos fluxos, não sendo estes totalmente aleatórios. No fluxo de problemas, por exemplo, nem todos os problemas são igualmente passíveis de chamar a atenção dos formuladores de políticas. Para que um problema seja entendido como tal, vimos que o modelo define alguns pré-requisitos, como indicadores, eventos focalizadores e *feedback*, caso contrário esses problemas não passarão de questões.

Da mesma forma, no fluxo de alternativas (*policy stream*), nem todas as propostas são igualmente possíveis. Propostas viáveis do ponto de vista técnico, congruentes com os valores compartilhados pela comunidade, pelo público mais geral e pelos políticos, por exemplo, têm maiores chances de sobreviver. Finalmente, no fluxo político, nem todos os eventos são igualmente prováveis. Algumas mudanças no “humor nacional” são mais prováveis do que outras em um determinado contexto, da mesma forma que determinadas mudanças nas forças políticas organizadas e dentro do governo são mais bem aceitas e mais prováveis do que outras. Podemos pensar nessas condições como variáveis intermediárias, agindo dentro de cada fluxo.

Quando observamos o mecanismo pelo qual os fluxos são reunidos (*con-pling*), também podemos perceber que o modelo não é exclusivamente aleatório. Algumas possibilidades de junção dos fluxos são mais prováveis do que outras. Dependendo do momento em que uma questão chega a um determinado fluxo, temos maiores ou menores chances de convergência. Uma oportunidade pode surgir enquanto uma solução não está disponível na *policy stream* e, neste caso, a janela (*policy window*) se fecha sem a junção dos três fluxos. Ou, por outro lado, uma solução pode estar disponível na *policy stream* sem encontrar condições políticas favoráveis. Novamente, as possibilidades de mudanças são limitadas. Dessa forma, “nem tudo pode interagir com tudo”, segundo Kingdon (2003: 207).²⁴

¹⁹ O modelo de *garbage can* é também criticado por muitos autores, tendo sido apontado como uma “teoria do caos” (Lane, 1993) ou como uma abordagem “fatalista” (Hood, 1998).

²⁰ No original: “One reason that some readers find it difficult to appreciate the structure in something like the garbage can model is that its structure is not familiar. A Marxist-style class structure, for instance, or a bureaucratic hierarchy, or a constitutional order is all more familiar. But that doesn’t mean that the sort of model developed in this book has no structure; it’s just an unfamiliar or unorthodox sort of structure”.

²¹ No original: “The point here is that to develop meaningful explanations and predict agenda change, one needs to go beyond the abstract formulation of garbage can model”.

²² Sobre essa questão específica do modelo de ação individual, Kingdon (2003) afirma que o *multiple streams* não tem como objetivo principal explicar de que forma os indivíduos tomam suas decisões finais, mas apenas entender por que se preocupam com algumas questões e não com outras.

²³ No original: “The causal drivers are underspecified, in part because there are no clear models of the individual”.

²⁴ No original: “Everything cannot interact with everything else”.

Respondendo às críticas sobre a estrutura de seu modelo, Kingdon afirma: “Na minha visão, o modelo (...) é estruturado, mas há também espaço para uma aleatoriedade residual, como acontece no mundo real” (Kingdon, 2003: 222).²⁵ Esta “aleatoriedade residual” garante que o modelo assuma o processo de formulação de políticas como algo imprevisível (mesmo que não completamente). Assim, o modelo procura fornecer ferramentas para a compreensão e o entendimento desse processo, mais do que se concentrar na previsão de eventos futuros. Compreender por que algumas questões chegam à agenda enquanto outras são negligenciadas é mais importante para o modelo de *multiple streams* do que prever mudanças na agenda. Assim como entender por que algumas alternativas recebem mais atenção do que outras também é mais importante do que prever quais serão as alternativas disponíveis ou quais delas serão finalmente adotadas.

Zahariadis, no entanto, assinala que o modelo também pode prever mudanças na agenda, levando em consideração os eventos que se desenvolvem no interior de cada fluxo e da participação dos atores no processo de *agenda-setting*.

O modelo teórico prevê, por exemplo, que a ideologia dos partidos políticos será um fator importante na elevação de questões para o topo da agenda do governo (...). E prevê que burocratas tendem a escolher soluções em vez de manipular a agenda governamental (Zahariadis, 1999: 87)²⁶

Outro ponto controverso reside na interdependência dos fluxos. O modelo baseia-se em três fluxos independentes, que perpassam todo o sistema decisório. É central no modelo a independência dos fluxos, o que significa que cada um segue sua dinâmica própria em relação aos demais. Soluções não dependem de problemas para serem desenvolvidas; a dinâmica política segue seu próprio curso, independentemente das soluções produzidas pelos especialistas. Apenas em momentos críticos, os *policy entrepreneurs* conectam problemas a soluções, e estes ao contexto político, unindo, portanto, os fluxos (*coupling*).

Embora os fluxos sejam independentes, eles parecem se conectar mesmo antes desses momentos críticos. Entre os críticos de sobrevivência das idéias

²⁵ No original: “In my view, the model (...) is structured, but there also is room for residual randomness, as is true of the real world”.

²⁶ No original: “The lens predicts, for example, that the ideology of political parties will be an important factor in raising issues to the top of the government’s agenda (...). And it predicts that bureaucrats will be more likely to shape alternative solutions than to manipulate the government’s agenda”.

nas comunidades (*policy communities*), por exemplo, figura a antecipação, pelos especialistas, de aceitação política, o que revela algum grau de conexão entre o fluxo político (*politics stream*) e o de soluções e alternativas (*policy stream*). Mudanças de pessoas-chave no governo e mudanças do “humor nacional” (*political stream*) podem estar relacionadas a preocupações com um problema específico.

Mucciaroni (1992: 473-474) sustenta que a manutenção da idéia de independência dos fluxos deve ser abandonada em benefício de uma visão de interdependência dos fluxos, o que, segundo ele, contribuiria para reduzir o caráter aleatório do modelo e torná-lo mais estratégico e intencional. Dessa forma, sugere que o modelo procure mostrar como os eventos em um fluxo influenciam os acontecimentos nos demais fluxos, investigando convergências durante o processo e não apenas no estágio final da formação da agenda.

Por outro lado, Zahariadis afirma que a vantagem da independência dos fluxos é fundamental para preservar a lógica do modelo de *garbage can* e assim manter uma perspectiva diferenciada com relação aos modelos racionalistas: “A vantagem da independência é que ela possibilita aos pesquisadores revelar a racionalidade, mais do que assumi-la, isto é, não se supõe que soluções sejam sempre desenvolvidas em resposta a problemas claramente definidos” (Zahariadis, 1999: 82).²⁷

Em suas reflexões mais recentes,²⁸ Kingdon rediscute a idéia de independência dos fluxos inicialmente proposta. Mantém-se fiel ao modelo de *garbage can*, mas aceita a hipótese da existência de conexões entre os fluxos em momentos diferentes daqueles em que as janelas (*policy windows*) se abrem e se opera a união dos fluxos (*coupling*), tal como sugerido por Zahariadis (1999).

Penso que uma correção (...) é razoável. Existem ligações entre os fluxos em outros momentos que não apenas na abertura de janelas ou nas convergências finais (...). As convergências são empreendidas sempre, não somente perto do momento final. Mas a independência dos fluxos é ainda evidente no mundo real e ainda é útil para a construção de teorias. (Kingdon, 2003: 229)²⁹

²⁷ No original: “The advantage of independence is that it enables researchers to uncover rather than assume rationality; that is, one does not assume that solutions are always developed in response to clearly defined problems”.

²⁸ A segunda edição de *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, lançada em 2003, e que utilizamos neste estudo, traz um capítulo adicional, no qual Kingdon apresenta suas reflexões posteriores à primeira edição, de 1984.

²⁹ No original: “I think that one amendment (...) is reasonable. There are some links between these streams at times other than the open windows and the final couplings (...). Couplings are attempted often, and not just close to the time of final enactment. But the independence of the streams is still noticeable in the real world, and postulating that independence in building theories still has its use”.

Além dessa ponderação, Kingdon também, recentemente, passou a reconhecer a importância das instituições no processo de formulação de políticas, embora não proponha alterações substantivas ao modelo a esse respeito. Essa questão já havia sido levantada por Mucciaroni (1992), que chamou a atenção para a necessidade de incorporar a dimensão institucional no modelo de *agenda-setting* proposto por Kingdon:

Mesmo supondo que exista um processo que lembre o *modelo da lata de lixo*, ainda precisaríamos investigar especificamente quais os tipos de estruturas institucionais que facilitam ou limitam os diversos problemas e soluções em seu caminho até a agenda (...) deve haver uma capacidade institucional pré-existente que sirva como base para os esforços dos reformadores quando as variáveis situacionais (problemas, soluções e condições políticas) forem favoráveis a suas idéias. (Mucciaroni, 1992: 467)³⁰

Embora Kingdon não se aprofunde na reflexão sobre as instituições, um outro modelo de *agenda-setting*, também desenvolvido no campo das políticas públicas, pode lançar luzes sobre esta questão. O modelo do *equilíbrio pontuado* (*Punctuated Equilibrium Model*), de Baumgartner e Jones (1993), que consideraremos a seguir, traz proposições importantes sobre a relação entre a formulação da agenda e a dinâmica institucional, complementando as idéias de Kingdon.

Baumgartner e Jones e o Modelo do *Punctuated Equilibrium*

Com este modelo, os autores procuraram criar um mecanismo que permitisse a análise tanto de períodos de estabilidade, como aqueles em que ocorrem mudanças rápidas no processo de formulação de políticas públicas.³¹ A teoria do *equilíbrio pontuado* procura explicar uma observação simples: os pro-

cessos políticos são muitas vezes guiados por uma lógica de estabilidade e incrementalismo, mas às vezes produzem também mudanças em grande escala” (Baumgartner & Jones, 1999: 97).³²

Nesse modelo, longos períodos de estabilidade, em que as mudanças se processam de forma lenta, incremental e linear, são interrompidos por momentos de rápida mudança (*punctuations*). Essa idéia é aplicada às agendas que mudam de forma rápida devido ao que os autores chamam de *feedback* positivo: algumas questões se tornam importantes, atrairdo outras que se difundem como um efeito cascata (*bandwagon*), tal como descreve Kingdon no processo de difusão das idéias dentro das *policy communities*. Quando isso acontece, algumas idéias tornam-se populares e se disseminam, tomando o lugar antes ocupado por antigas propostas e abrindo espaço para novos movimentos políticos.

Tal difusão de políticas pode ser descrita como uma curva de crescimento, ou uma curva em forma de S. No início, a adoção da política é lenta e depois muito rápida e novamente lenta à medida que o ponto de saturação é atingido. Durante a primeira fase, enquanto as idéias são testadas e descartadas, a adoção pode ser bastante lenta. Em seguida, enquanto as idéias se difundem rapidamente, inicia-se para alguns programas uma fase de reação positiva. Por fim, restabelece-se a reação negativa no ponto de saturação. (Baumgartner & Jones, 1993: 17)³³

Desenvolvido originalmente para a análise do processo político norte-americano, esse modelo procura explicar de que forma se alteram momentos de rápida mudança e estabilidade, tomando como base dois eixos: estruturas institucionais e processo de *agenda-setting*.

Considerando que os indivíduos operam com racionalidade limitada, para lidar com a multiplicidade de questões políticas, os governos delegam autoridade para agentes governamentais, em subsistemas políticos. Esses subsistemas processam as questões de forma paralela, enquanto os líderes governamentais (macrossistema) ocupam-se de questões proeminentes de forma serial. Assim, segundo Baumgartner e Jones (1993), algumas questões permanecem nos

³⁰ No original: “Even if we assume the existence of a process that resembles garbage can model, we still need to trace out specifically what kinds of institutional structures facilitate or constrain various problems and solutions from reaching the agenda (...) there had to be a pre-existing institutional capacity that underpinned the efforts of reformers when the situational variables (problems, solutions, and political conditions) were favorable for pushing their ideas forward”.

³¹ O termo “equilíbrio pontuado” é tomado emprestado, pelos autores, da teoria da evolução. No modelo de Darwin, a diferenciação entre as espécies é compreendida como um processo lento, com evoluções graduais. No início dos anos 70, dois paleontólogos, Stephen Gould e Niles Eldredge, sugeriram uma nova abordagem – *punctuated equilibrium theory* – na qual introduzem a idéia de que mudanças poderiam acontecer de forma rápida em determinados períodos geológicos, com extinções de espécies em pequenas populações e substituição destas espécies por outras.

³² No original: “Punctuated-equilibrium theory seeks to explain a simple observation: political processes are often driven by a logic of stability and incrementalism, but occasionally they also produce large-scale departures from the past”.

³³ No original: “Such policy diffusion can be described by a logistic growth curve, or an S-shaped curve. Policy adoption is slow at first, then very rapid, then slow again as the saturation point is reached. During the first phase, adoption may be very slow as ideas are tried out and discarded. Then a positive feedback phase takes place for some programs, as they rapidly diffuse. Finally, negative feedback is reestablished as the saturation point is reached”.

subsistemas, formados por comunidades de especialistas (à semelhança das *policy communities*), ao passo que outras acabam por integrar o macrosistema, promovendo mudanças na agenda. Quando um subsistema é dominado por um único interesse, os autores o caracterizam como monopólio de políticas (*policy monopoly*), no qual os participantes do processo decisório compartilham as idéias sobre uma determinada questão: “Todo interesse, todo grupo, todo empenhador de políticas tem um interesse básico em estabelecer um monopólio — monopólio sobre o entendimento político relativo à política de interesse, e um arranjo institucional que reforce tal entendimento” (Baumgartner & Jones, 1993: 6).³⁴

Duas características fundamentais definem e constituem os monopólios, tal como mencionado pelos autores no trecho anterior: estrutura institucional definida, pela qual o acesso ao processo decisório é permitido (ou restringido); e uma idéia fortemente associada com a instituição e com os valores políticos da comunidade. Assim, a chave para a compreensão dos períodos de estabilidade e mudança, segundo Baumgartner e Jones, reside na forma como uma questão é definida, considerando que essa definição se desenvolve dentro de um contexto institucional que pode favorecer determinadas visões políticas em detrimento de outras.

Para instrumentalizar a análise, os autores criaram o conceito de *policy image*: “A forma como uma política é compreendida e discutida é sua *image*” (Baumgartner & Jones, 1993: 25).³⁵ As *policy images* são idéias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo que o entendimento acerca da política seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade, contribuindo para a disseminação das questões, processo fundamental para a mudança rápida e o acesso de uma questão ao macrosistema. “A criação e a manutenção de um monopólio de políticas está intimamente ligadas com a criação e a manutenção de uma *image* de apoio” (Baumgartner & Jones, 1993: 26).³⁶

³⁴ No original: “Every interest, every group, every policy entrepreneur has a primary interest in establishing a monopoly — a monopoly on political understandings concerning the policy of interest, and an institutional arrangement that reinforces that understanding”.

³⁵ No original: “How a policy is understood and discussed is its policy image”.

³⁶ No original: “The creation and maintenance of a policy monopoly is intimately linked with the creation and maintenance of a supporting policy image”.

Isso significa que quando uma *image* é amplamente aceita, o monopólio se mantém. Por outro lado, quando há divergências em relação ao entendimento de uma política, defensores de uma idéia focalizam determinadas *images* ao passo que seus oponentes podem se concentrar em um conjunto diferente de *images*, o que pode levar ao colapso do monopólio.

As *policy images* são desenvolvidas com base em dois componentes: informações empíricas e apelos emotivos (*tone*). O *tone* é considerado pelos autores um fator crítico no desenvolvimento das questões, uma vez que mudanças rápidas no campo dos “apelos emotivos” da *image* podem influenciar a mobilização em torno de uma idéia. A *image* criada em torno da potência norte-americana é um exemplo desse tipo de situação: enquanto predominava uma *image* associada a progresso econômico e científico, existia um *policy monopoly*; no entanto, a partir do momento em que ameaças de segurança e degradação ambiental a transformaram, houve, pois, um esgotamento do monopólio. Novas *images* podem atrair novos participantes (ou afastá-los), bem como criar oportunidades para promover determinadas questões (ou desencorajar outras).

Da mesma forma que Kingdon (2003), Baumgartner e Jones (1993) entendem que questões políticas e sociais não se transformam, necessariamente e automaticamente, em problemas. Para que um problema chame a atenção do governo, é preciso que uma *image*, ou um consenso em torno de uma política, efetue a ligação entre o problema e uma possível solução. A criação de uma *image* é considerada um componente estratégico na mobilização da atenção do macrosistema em torno de uma questão. Quando há consenso de que questões indesejadas são causadas por elementos como catástrofes naturais, por exemplo, não se espera a atuação governamental. No entanto, se as mesmas questões são atribuídas à negligência governamental, cria-se uma demanda pela intervenção estatal, e a questão passa a ter grandes chances de emergir na agenda. Assim, a *image* de uma política intervem fortemente na transformação de questões em problemas.

A disputa para a criação de consenso em torno de uma política — ou da *policy image* — é considerada pelos autores um elemento crucial na luta política. Os formuladores empenham-se na construção de *images* calculando os ganhos advindos da consolidação de um determinado entendimento. No

entanto, eles não têm controle sobre os impactos dessas imagens no sistema político; nem sobre as possíveis soluções que podem ser apresentadas para os problemas.

Os diversos estudos de caso desenvolvidos por Baumgartner e Jones (1993) corroboram a ideia de Kingdon (2003) de que soluções e problemas percorrem caminhos diferentes. Os autores mostram também que a focalização de um problema não garante que uma solução específica seja selecionada: a conexão entre soluções e problemas precisa ser assegurada por um *policy entrepreneur* para que, dessa forma, mudanças sejam produzidas na agenda. Nesse processo, os autores chamam a atenção novamente para a importância da argumentação e da criação de um novo entendimento sobre uma questão:

A formulação de políticas é fortemente influenciada não apenas pela mudança nas definições de quais questões sociais são sujeitas a uma resposta do governo (...) mas também, e ao mesmo tempo, pela mudança nas definições de quais seriam as soluções mais efetivas. Para um dado problema público. (Baumgartner & Jones, 1993: 29)³⁷

A *policy image* é central, portanto, não só para a definição de problemas mas também para a seleção de soluções no modelo proposto pelos autores, devendo, assim, ser considerada no contexto institucional em que é desenvolvida. A autoridade para decidir sobre as questões pertence às instituições, o que os autores chamam de *policy venue*: “As arenas políticas são locais institucionais em que as decisões oficiais sobre uma determinada questão são tomadas” (Baumgartner & Jones, 1993: 32).³⁸ Algumas questões estão associadas à competência de uma única instituição, ao passo que outras podem estar submetidas a várias competências ao mesmo tempo. Além disso, os autores mostram que, no sistema de governo norte-americano, as mudanças na definição das competências para lidar com uma questão são bastante frequentes e envolvem também os níveis federativos. Dadas essas características, ao mesmo tempo que os formuladores de políticas procuram assegurar um entendimento comum sobre as questões com as quais estão lidando, procuram também influ-

enciar as instituições que têm autoridade sobre essas questões. Enquanto uma instituição pode ser refratária aos argumentos desenvolvidos para dar suporte a uma política, outra pode aceitar a imagem. A busca de arenas favoráveis para a difusão de problemas e soluções (*venue shopping*) e a criação de *policy images* estão, portanto, fortemente vinculadas.

Assim, nos subsistemas, prevalecem mudanças lentas, graduais e incrementais, configurando uma situação de equilíbrio, reforçada pela constituição de um monopólio de políticas, uma imagem compartilhada e *feedback* negativo (questões que não se difundem para além dos limites deste subsistema). As decisões, em muitos subsistemas, são dominadas por um número pequeno de participantes que compartilham um entendimento comum sobre uma questão e criam monopólios, limitando o acesso de novos atores e restringindo o surgimento de novas ideias. Subsistemas são caracterizados pela estabilidade, e propostas de mudanças são desencorajadas pelo *feedback* negativo – pouco ganho dos atores políticos em relação aos investimentos –, resultando em equilíbrio e mudança incremental.

Em alguns “momentos críticos”, o equilíbrio pode ser pontuado por períodos de rápida mudança. Esses momentos têm início quando a atenção a uma questão rompe os limites do subsistema e chega ao macrosistema político (ou à agenda governamental, no modelo de Kingdon). Mudanças na percepção das questões (que as transformam em problemas), em eventos que focalizem atenção (*focusing events*) ou na opinião pública, por exemplo, podem levar uma questão de um subsistema para o macrosistema. Ao contrário dos subsistemas, os macrosistemas políticos caracterizam-se por intensas e rápidas mudanças, diversos entendimentos sobre uma mesma política (diferentes *policy images*) e *feedback* positivo: “A macropolítica é a política da pontuação – a política de mudanças em larga escala, das imagens que competem, da manipulação política e da reação positiva” (Baumgartner & Jones, 1999: 102).³⁹

Quando uma questão ascende ao macrosistema, o subsistema, por sua vez, torna-se propenso à mudança, já que a atenção dos líderes governamentais e do público pode levar à introdução de novas ideias e de novos atores naquele subsistema. Além disso, os “momentos críticos” podem estabelecer novas *policy images* e reorganizações institucionais (novas *policy venues*) que rees-

³⁷ No original: “Policy-making is strongly influenced not only by changing definitions of what social conditions are subject to a government response (...) but also and at the same time by changing definitions of what would be most effective solution to a given public problem”.

³⁸ No original: “Policy venues are the institutional locations where authoritative decisions are made concerning to a given issue”.

³⁹ No original: “Macropolitics is the politics of punctuation – the politics of large-scale change, competing policy images, political manipulation, and positive feedback”.

truhuram o subsistema. Essas novas idéias e instituições tendem a permanecer no tempo (*policy legacy*), criando um novo estado de equilíbrio no subsistema que, após um período, tende a voltar à estabilidade.

Temos, assim, no modelo de equilíbrio pontuado, uma explicação tanto para a estabilidade como para a mudança no sistema político, que enfatiza, ao mesmo tempo, o processo de *agenda-setting* e a dinâmica institucional na qual as idéias são geradas e difundidas.

Similaridades e Diferenças entre os Modelos

Tanto o modelo de *multiple streams* como o de *punctuated equilibrium* compartilham muitas características com relação ao processo de *agenda-setting*. Ambos entendem que a definição de uma questão, expressa numa imagem ou símbolo, é central ao estudo da formação da agenda. Com o conceito de *policy image*, Baumgartner e Jones (1993) enfatizam a definição da questão como a força que impulsiona a mobilização de atores previamente indiferentes, ocasionando mudança da agenda. A manipulação das imagens, com efeitos diretos sobre a mobilização de indivíduos e grupos, leva o equilíbrio dos subsistemas às mudanças repentinas no macrosistema. Kingdon (2003), por outro lado, enfatiza as estratégias dos *policy entrepreneurs* na tentativa de chamar a atenção de indivíduos influentes no governo e nas comunidades em geral.

Kingdon (2003) denomina “eventos focalizadores” (*focusing events*) as imagens relacionadas a uma política. Fazem parte desses eventos crises, desastres, símbolos e a experiência pessoal dos formuladores de políticas. Baumgartner e Jones (1993) destacam os componentes empíricos e valorativos (*tone*) desses eventos. O processo de argumentação, a criação de histórias causais e a utilização de números e estatísticas são citados como formas de representar problemas e, mais tarde, ligá-los a soluções.

Tal elo também é analisado pelos dois modelos, que consideram não haver necessariamente um vínculo entre esses dois momentos. Vimos que, para Kingdon, a abertura de uma “janela” cria possibilidades de junção dos fluxos de problemas, soluções e políticas. O *punctuated equilibrium model* relaciona à definição de um problema à sua imagem e a seu contexto institucional. Essas duas características são então ligadas à solução, em um processo aparentemente menos fluido do que o imaginado por Kingdon.

Com relação à participação dos atores no processo de *agenda-setting*, os modelos reservam grande influência ao papel desempenhado pelo presidente, uma vez que este ator tem à sua disposição recursos institucionais, organizacionais e de atenção pública. O modelo de *multiple streams*, como vimos, considera o presidente o ator de maior influência sobre a formação da agenda. Baumgartner e Jones, embora mais preocupados em mostrar a forma pela qual arenas institucionais se relacionam a imagens, sendo a estrutura do Poder Executivo apenas uma, entre as diversas arenas existentes, também afirmam o presidente como o ator de maior preponderância sobre o processo de *agenda-setting*: “Nenhum outro ator pode focalizar a atenção de forma mais clara, ou mudar as motivações de um grande número de atores, como o presidente” (Baumgartner & Jones, 1993: 241).⁴⁰

Mudanças no governo são vistas por Kingdon (2003) como fatores que influenciam, no fluxo político, a mudança na agenda governamental. A eleição de novos membros para o Congresso e para os cargos eletivos do Poder Executivo, bem como a nomeação de altos funcionários e assessores nessas duas esferas criam condições para que algumas questões cheguem à agenda, restringindo, em consequência, a entrada de outras. A visão de ciclos políticos como elemento crítico no processo de *agenda-setting* não é compartilhada por Baumgartner e Jones (1993). Embora os estudos conduzidos por esses autores apontem, em alguma medida, para a idéia de ciclos políticos, o modelo rejeita essa idéia, devido ao “legado institucional” do processo de *agenda-setting*:

Na medida em que os subsistemas são criados, novas instituições também o são, e estas estruturam a futura formulação de políticas e a influência de grupos externos. Essas mudanças institucionais guardam pouca semelhança com aquelas existentes há uma ou duas gerações, porque cada uma delas envolve a definição de questões políticas (...). Um modelo de equilíbrio pontuado do sistema político difere drasticamente do tipo de dinâmica de equilíbrio implícito em qualquer discussão de ciclos. (Baumgartner & Jones, 1993: 244-245)⁴¹

⁴⁰ No original: “No other single actor can focus attention as clearly, or change the motivations of such great number of those actors, as the president”.

⁴¹ No original: “As subsystems are created, new institutions are created that structure future policymaking and the influence of outside groups. These institutional changes need bear no resemblance to those that existed a generation or two previously because each involves a fresh definition of political issues (...). A punctuated equilibrium model of the political system differs dramatically from the type of dynamic equilibrium model implicit in any discussion of cycles”.

Além das mudanças no governo, a questão da autoridade ou da competência sobre uma política é outro fator influente no fluxo político, segundo o modelo de *multiple streams*. Uma mudança na delimitação da competência sobre uma política pode levar a uma situação de imobilidade governamental, mas Kingdon (2003) avalia que essas alterações levam à inclusão de questões na agenda principalmente quando tratam de uma questão com grande apelo popular. Nesse caso, a competição sobre as competências retoma outras formas já em ação. Vimos que a questão da competência também é crítica no modelo de Baumgartner e Jones (1993), embora, diferentemente de Kingdon, os autores enfatizem o aspecto institucional (*policy venues*) na mudança da imagem de uma questão.

Alguns atores desempenham papéis muito diferentes nos modelos em análise. Os grupos de interesse, por exemplo, são considerados por Kingdon (2003) um dos atores mais importantes fora da estrutura governamental. No entanto, sua atuação se dá mais no sentido de bloquear questões do que de levá-las à agenda. Mesmo que atuem de forma positiva, Kingdon afirma ser difícil relacionar a emergência de uma questão na agenda exclusivamente à ação dos grupos de interesse. Baumgartner e Jones (1993), por outro lado, acreditam que os grupos de interesse desempenham papel importante na definição de questões, especialmente quando elas afetam a opinião pública; determinam os termos do debate e as *policy venues*. Analisando as políticas de pesticidas e tabaco, por exemplo, os autores concluíram que grupos de interesse mobilizados formaram uma coalizão de defesa (*advocacy coalition*) em torno dessa questão, atraindo novos atores e pressionando por mudanças na agenda: "A mobilização de grupos de interesse desempenha um papel importante na determinação da imagem, nas arenas e nos resultados" (Baumgartner & Jones, 1993: 184).⁴²

A mídia é outro ator que recebe ênfases diferentes nos dois modelos analisados. Enquanto para Kingdon os meios de comunicação geralmente tratam questões que já estão presentes na agenda governamental, não tendo grande influência em sua estruturação, Baumgartner e Jones enfatizam a capacidade da mídia para direcionar a atenção para diferentes aspectos de uma

⁴² No original: "Mobilization of interest groups appears to play an important role in determining policy images, venues and outcomes".

mesma questão ao longo do tempo, e também para desviar a atenção dos indivíduos de uma questão para outra. E mudanças na atenção também podem contribuir para conectar as diferentes *policy venues*:

Muitas vezes, as arenas são fortemente articuladas, e mudanças na atenção em uma delas são rapidamente seguidas por mudanças nas demais. A mídia ajuda a unir todas as outras arenas, porque é um meio de comunicação privilegiado, a forma pela qual atores desarticulados conferem a atuação dos demais e consideram a opinião pública. Essas características ajudam a explicar por que os empenhados de políticas têm incentivos para influenciar o que é apresentado na mídia. (Baumgartner & Jones, 1993: 107)⁴³

As principais características de ambos os modelos de *agenda-setting* que fundamentam nosso estudo estão sintetizadas no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – *Agenda-setting*. Os modelos de Kingdon e Baumgartner & Jones

	KINGDON MULTIPLE STREAMS MODEL	BAUMGARTNER & JONES PUNCTATED EQUILIBRIUM MODEL
PROBLEMAS	Não há vínculo causal entre problemas e soluções. Questões não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construções que envolvem interpretação sobre a dinâmica social. Definição de problemas é fundamental para atrair a atenção dos formuladores de políticas. Problemas são representados por meio de indicadores, eventos, crises e símbolos que relacionam questões a problemas.	Não há vínculo causal entre problemas e soluções. Questões não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construídos (<i>policy images</i>) e difundidos. Definição de problemas é essencial para mobilizar a atenção em torno de uma questão. Problemas são representados por meio de componentes empíricos e valorativos (<i>facts</i>): número, estatísticas, argumentação, histórias causais.
SOLUÇÕES	Não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema. Geradas nas comunidades (<i>policy communities</i>), difundem-se e espalham-se (<i>bandwagon</i>) no processo de amadurecimento (<i>soft up</i>). Soluções tecnicamente viáveis, que representam valores compartilhados, contam com consentimento público, e a receptividade dos formuladores de políticas com maiores chances de chegar à agenda.	Não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema. Geradas nos subsistemas, difundem-se e espalham-se rapidamente (<i>bandwagon</i>). Soluções que têm imagens fortemente vinculadas a uma instauração e representam valores políticos (<i>policy images</i>) têm maiores chances de chegar ao macrosistema.

⁴³ No original: "Venues are often tightly linked, and shifts in attention in one are likely quickly followed by shifts in others. The media help link all the other venues together, for they are the privileged means of communication, the way by which disjointed actors keep tabs on each other and on what they consider the 'public mood'. These features help to explain why policy entrepreneurs have such incentives to influence what is presented in the media".

Quadro 1 – *Agenda-setting*: Os modelos de Kingdon e Baumgartner & Jones (cont.)

	KINGDON <i>MULTIPLE STREAMS MODEL</i>	BAUMGARTNER & JONES <i>PUNCTUATED EQUILIBRIUM MODEL</i>
DINÂMICA POLÍTICO-INSTITUCIONAL	O contexto político cria o “solo fértil” para problemas e soluções: “Clima nacional”, forças políticas organizadas e mudanças no governo são fatores que afetam a agenda. Ideias, e não apenas poder, influência, pressão e estratégia são fundamentais no jogo político.	O contexto político e institucional exerce influência sobre a definição de problemas e soluções: Imagens sustentam arranjos institucionais (<i>policy venues</i>), incentivando ou restringindo a mudança na agenda. Disputa em torno da <i>policy image</i> é fundamental na luta política.
ATORES	O presidente exerce influência decisiva sobre a agenda. Alta burocracia e Legislativo também afetam a agenda. Grupos de interesse atuam mais no sentido de bloquear questões do que de levá-las à agenda. A mídia retrata questões já presentes na agenda, não influenciando sua formação.	O presidente exerce influência decisiva sobre a agenda. Grupos de interesse desempenham papel importante na definição das questões. A mídia direciona a atenção dos indivíduos, sendo fundamental à formação da agenda.
MUDANÇA NA AGENDA	Oportunidades de mudança (<i>windows</i>) possibilitam ao empreendedor (<i>policy entrepreneur</i>) efetuar a convergência de problemas, soluções e dinâmica política (<i>coupling</i>), mudando a agenda.	Momentos críticos, em que uma questão chega ao macrosistema, favorecem rápidas mudanças (<i>paradigmatic</i>) em subsistemas anteriormente estáveis. <i>Policy entrepreneurs</i> , imagens compartilhadas (<i>policy image</i>) e a questão institucional são fundamentais nesse processo.

Considerações Finais

Os modelos analisados neste estudo apresentam, como vimos, muitas similaridades, complementando-se em alguns pontos como, por exemplo, na análise da dinâmica institucional destacada por Baumgartner e Jones (1993) e ausente no modelo de Kingdon (2003). Ambos tratam do processo decisório numa perspectiva que podemos chamar de “pós-positivista” (Faria, 2003), enfatizando idéias, tratadas de forma independente (sem relação de causa e efeito), que movem soluções e problemas. É importante também o fato de que esses dois modelos abordam tanto a ação individual – na figura dos *policy entrepreneurs* – como a estrutura (sistema político e subsistemas de comunidades), permitindo vislumbrar restrições e oportunidades de mudança.

As diferenças residem nas ênfases que os modelos depositam em determinadas características do processo, o que pode estar relacionado à metodo-

logia aplicada pelos autores na condução de seus estudos. Enquanto Kingdon buscou coletar dados principalmente por meio de entrevistas com a elite governamental, e também mediante estudos de caso em períodos de quatro anos, Baumgartner e Jones codificaram centenas de artigos publicados pela mídia e por audiências no Congresso relacionadas às políticas em estudo em um período de quarenta a cem anos.

Esperamos que esses modelos possam estimular novos estudos sobre a formulação de políticas públicas e o processo de *agenda-setting*. O modo como os problemas são conceituados no processo de formulação de políticas e as maneiras pelas quais as alternativas são apresentadas e selecionadas são questões fundamentais para a compreensão da dinâmica da ação estatal. Focalizar a formação da agenda de um governo, compreender como questões se tornam relevantes num determinado momento, mobilizando esforços e recursos, são também questões importantes, porém ainda pouco exploradas pela produção acadêmica em ciências sociais no Brasil.

Referências

- BAUMGARTNER, F. R. & JONES, B. D. *Agendas and Instability, in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BAUMGARTNER, F. R. & JONES, B. D. Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking. In: SABATIER, P. A. *Theories of the Policy Process*. Oxford: Westview Press, 1999.
- FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51): 21-29, Fev. 2003.
- HOOD, C. *The Art of State: culture, rhetoric and public management*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- KINGDON, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.
- LANE, J.-E. *Public Sector: concepts, models and approaches*. London: Sage, 1993.
- MAJONE, G. *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process*. New Haven, London: Yale University Press, 1989.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. & COHEN, M. D. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17: 1-25, 1972.
- MUCCIARONI, G. The garbage can model and the study of policy making: a critique. *Policy*, 24(3): 459-482, 1992.

SABATIER, P. A. The status and development of policy theory: a reply to hill
Policy Currents, 7(4): 1-10, dez. 1997.

ZAHARIADIS, N. *Markets, States, and Public Policies: Privatization in Britain and France*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995.

ZAHARIADIS, N. Ambiguity, time and multiple streams. SABATIER, P. A. (Ed.)
Theories of the Policy Process. Oxford: Westview Press, 1999.

Parte II

Processos Decisórios

