

O PROCESSO DE FORMAÇÃO DE AGENDA: COMO ATRAIR A ATENÇÃO DO GOVERNO E CONVERTER PROBLEMAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Marco Antonio Alves, Sandson Barbosa Azevedo, Paulo Roberto Danelon Lopes

Resumo: 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, num determinado momento, focalizando a atenção do governo e passando a integrar sua agenda. O processo de formação de agenda de políticas governamentais (*agenda-setting*) traz à tona a maneira pela qual, num determinado momento, uma questão específica se torna importante, focalizando a atenção do governo e passando a integrar sua agenda. Na literatura sobre processos de políticas públicas, dois modelos se destacam sobre definição de agenda governamental: o modelo de “Fluxos Múltiplos” (*Multiple Streams Framework*), de John W. Kingdon, e a teoria do “Equilíbrio Pontuado” (*Punctuated-Equilibrium Theory*), desenvolvida por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones. Esses modelos apresentam similaridades e complementam-se em alguns pontos.

Palavras-chave: políticas públicas; formação de agenda; modelo de fluxos múltiplos; equilíbrio pontuado.

Abstract: This paper aims to present and discuss theoretical models that help in understanding the public policy formulation process. The analysis will focus on the process of forming the government policy agenda (*agenda-setting*), seeking to investigate how a particular issue becomes important at a given time, focusing the government's attention and became part of his agenda. The process of government policy agenda formation (*agenda-setting*) brings to light the way at a given moment, a particular issue becomes important, focusing the government's attention and became part of his agenda. In the literature on public policy processes, two models stand out about setting the government agenda: the model of "Multiple Streams Framework", defined by John W. Kingdon, and the theory of "Punctuated Equilibrium", developed by Frank R. Baumgartner and Bryan D. Jones. These models have similarities and complement each other in some points.

Keywords: Public policy; agenda-setting; Multiple Streams Framework; Punctuated Equilibrium Theory.

1. Introdução

O processo de formação de agenda de políticas governamentais (*agenda-setting*) traz à tona a maneira pela qual, num determinado momento, uma questão específica se torna importante, focalizando a atenção do governo e passando a integrar sua agenda.

Na literatura sobre processos de políticas públicas, dois modelos se destacam sobre definição de agenda governamental: o modelo de “Fluxos Múltiplos” (*Multiple Streams Framework*), de John W. Kingdon, e a teoria do “Equilíbrio Pontuado” (*Punctuated-Equilibrium Theory*), desenvolvida por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones. Esses modelos

apresentam similaridades e complementam-se em alguns pontos: (1) ambos tratam do processo decisório, enfatizando as ideias que movem soluções e problemas são tratadas de forma independente, ou seja, sem relação de causa e efeito; (2) Baumgartner e Jones (1993), por exemplo, realizaram uma análise da dinâmica institucional, elemento que não está destacado no modelo de Kingdon (2003).

2. O modelo de Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams framework*)

Segundo Zahariadis (1998), o modelo de fluxos múltiplos é o mais adequado para explicar como as agendas são definidas e decididas por governos nacionais sob condições de ambiguidade de objetivos (i.e., preferências não definidas claramente) e ambientes instáveis, nos quais as escolhas são dependentes do contexto. Kingdon diferencia três tipos de agenda, construindo uma tipologia útil para a análise de casos concretos: o não governamental (ou sistêmico), o governamental e o de decisão. O primeiro contém assuntos e temas reconhecidos pelo público em geral, sem, contudo, merecer atenção do governo. O segundo inclui os problemas que estão a merecer atenção formal do governo (i.e., temas que, de alguma maneira, estão incorporados na estrutura administrativa e no discurso das autoridades). O do tipo de agenda de decisão contém a lista dos problemas e assuntos que efetivamente serão decididos.

No processo de formação da agenda governamental, o elemento central é a compreensão como, em determinado momento, uma questão específica se torna importante, chamando a atenção do governo e passando a ocupar espaço nessa agenda. Kingdon (2003) desenvolveu - com base na abordagem de decisão organizacional *Garbage Can*¹ - o modelo de Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams*) para investigar as políticas de saúde e transporte do governo federal norte-americano, procurando responder a duas questões principais: por que alguns problemas se tornam importantes para um governo? E como uma ideia se insere entre as preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se então em uma política pública?

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 dos formuladores de políticas, transformando-se em uma política pública?

Para Kingdon, as políticas públicas são 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, por fim, a implementação da decisão.

Em seu modelo de Fluxos Múltiplos, Kingdon (2003) preocupa-se basicamente com os estágios pré-decisórios: a formação da agenda (*agenda-setting*) e as alternativas para a formulação das políticas (*policy formulation*).

Inicialmente concebido para analisar as políticas públicas nas áreas de saúde e transportes do governo federal norte-americano, o modelo tornou-se uma referência para os

¹ O modelo de processo de decisão conhecido como “latas de lixo” (*garbage can*), preconiza que as organizações têm uma natureza intrinsecamente anárquica, em um cenário de incerteza e ambiguidade, com uma coleção frouxa de ideias e não um conjunto coerente de estruturas perfeitamente acopladas e harmonizadas. Com efeito, as organizações não têm um conjunto de preferências bem estruturadas que conduzem a agendas construídas por meio de estratégias racionais. Pelo contrário, as preferências são definidas à medida que as organizações funcionam e interagem com a realidade. Nesse contexto, as escolhas seriam como latas de lixo, em que problemas e soluções são atirados na medida em que vão sendo gerados, quase sempre sem nenhuma relação entre si.

estudos voltados à análise da formulação de políticas governamentais (ZAHARIADIS, 1998), em que a agenda governamental é definida como um conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em um determinado momento.

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, contemplando questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas (*policies*)².

No modelo de Kingdon (2003), três fluxos decisórios (*streams*) seguem seu curso de forma mais ou menos independente. Em momentos críticos, esses fluxos convergem e produzem mudanças na agenda. Assim, para o modelo de Kingdon (2003), a mudança de agenda é resultado da convergência entre três fluxos: problemas (*problems*), soluções ou alternativas (*policies*) e política (*politics*).

No primeiro fluxo – problemas – 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 tempo, Kingdon parte do pressuposto de que esses indivíduos concentrarão sua atenção em alguns problemas potenciais e tenderão a ignorar outros.

As condições transformam-se em problemas, capturando a atenção dos participantes de um processo decisório e despertando nestes a necessidade de ação, por meio de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais.

No segundo fluxo – *policy stream* - temos um conjunto de alternativas e soluções (*policy alternatives*) disponíveis para os problemas. Kingdon (2003) considera que as ideias geradas neste fluxo não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos e as questões presentes na agenda governamental (que reúne a atenção das pessoas dentro e fora do governo) não vêm aos pares, com problemas e soluções.

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 acima, quando uma proposta é percebida como viável, esta é rapidamente difundida, ampliando a consciência dos atores sobre uma determinada ideia.

Como bem explica Capella (2004),

Isso não significa que todos os especialistas de uma comunidade compartilhem das mesmas crenças: algumas comunidades são extremamente fragmentadas, abrigando pontos de vista bastante diversificados. A difusão das ideias tão pouco 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 pelo 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, habituando a audiência às propostas e construindo progressivamente sua aceitação. Desta 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. (CAPELLA, 2004).

² Conforme interpretação de Capella (2006).

Com o processo de difusão, ocorre uma espécie de efeito multiplicador (*bandwagon*), em que as ideias se espalham e ganham cada vez mais adeptos. Desta forma, o fluxo de políticas (*policy stream*) produz uma lista restrita de propostas, reunindo algumas ideias que sobreviveram ao processo de seleção. Estas 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 (CAPELLA, 2004).

Segundo Capella (2006), Kingdon assegura às ideias um papel importante em seu modelo, argumentando que estas 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 esta dimensão do processo decisório.

O terceiro fluxo é composto pela dimensão política (*politics stream*). Independente 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 (*politics stream*) as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política.

A Figura 1 apresenta o esquema dos fluxos decisórios, adaptado segundo Kingdon (2003):

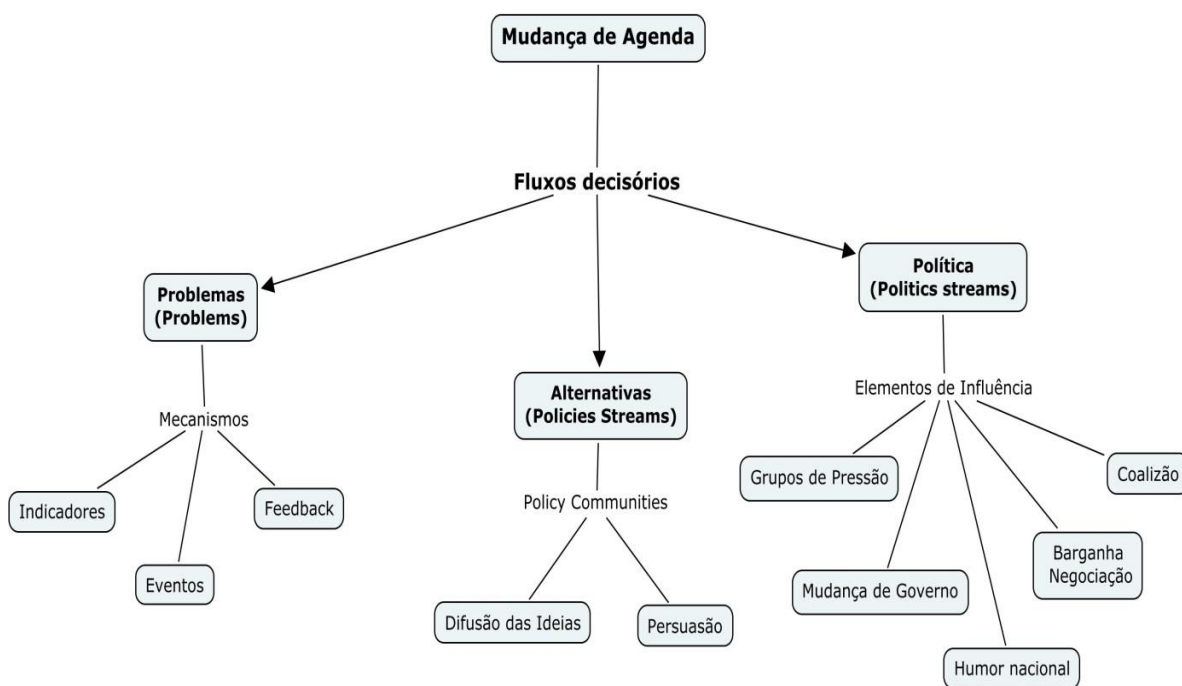


Figura 1. Mapa conceitual dos fluxos decisórios

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 (CAPELLA, 2006), oportunidade denominada por Kingdon (2003) de *policy Windows*.

As circunstâncias que possibilitam a convergência dos fluxos - denominadas por Kingdon (2003) 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 oportunidade de mudança da agenda: as propostas, alternativas e soluções elaboradas nas comunidades (*policy communities*) chegam à agenda apenas quando problemas percebidos, ou demandas políticas, criam oportunidades para essas ideias (CAPELLA, 2006).

Segundo Capella (2004), mudanças na agenda acontecem, portanto, quando os três fluxos são unidos, processo denominado por Kingdon (2003) como *coupling*. O *coupling*, ou a junção dos fluxos, por sua vez, ocorre em momentos em que as *policy windows* se encontram abertas. Vimos que estas *policy windows* se abrem, sobretudo, a partir dos fluxos de problemas e políticas. No interior destes dois fluxos, alguns eventos acontecem de forma periódica e previsível, como nas situações de mudanças no governo (transição administrativa, mudanças no Congresso, mudanças na presidência de estatais) e em algumas fases do ciclo orçamentário (nos 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 quanto de maneira não-previsível.

Ainda na narrativa de Capella (2004), uma característica da oportunidade de mudança – abertura das *policy windows* – no modelo de Kingdon é seu caráter transitório. Sejam provocadas por eventos programados ou não, as oportunidades de acesso de uma questão à agenda não perduram por longos períodos de tempo. Da mesma forma que as “janelas” se abrem, elas também se fecham. A oportunidade de mudança na agenda cessa quando um dos fluxos desarticula-se com relação aos demais.

Capella (2006) exemplifica:

Tomando o fluxo político, por exemplo, assim 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 ideia. 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. (CAPELLA, 2006).

Há ainda outro componente fundamental, sem o qual esses momentos não promovem mudanças na agenda: a atuação dos *policy entrepreneurs*.

Esses indivíduos, dispostos a investir numa ideia, podem estar situados no governo (no Poder Executivo, ocupando altos postos ou em funções burocráticas; no Congresso, sejam 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 ideias 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 ideias. Os *entrepreneurs* são hábeis negociadores e mantêm conexões políticas; são persistentes na defesa de suas ideias, levando suas concepções de problemas e propostas a diferentes fóruns. Empreendedores conseguem “amarrar” os três fluxos, sempre atentos à abertura de janelas: “*the policy entrepreneur who is ready rides whatever comes along*”, diz Kingdon (2003, 182). Quando as janelas abrem, os empreendedores entram em ação. Caso contrário, estes atores deverão aguardar pela próxima oportunidade e então promover a conexão entre problemas, soluções e clima político. (CAPELLA, 2006).

A Figura 2, a seguir, apresenta um esquema do modelo de Fluxos Múltiplos, no qual os três fluxos são reunidos pelos empreendedores de políticas em momentos em que as oportunidades de mudança se apresentam:

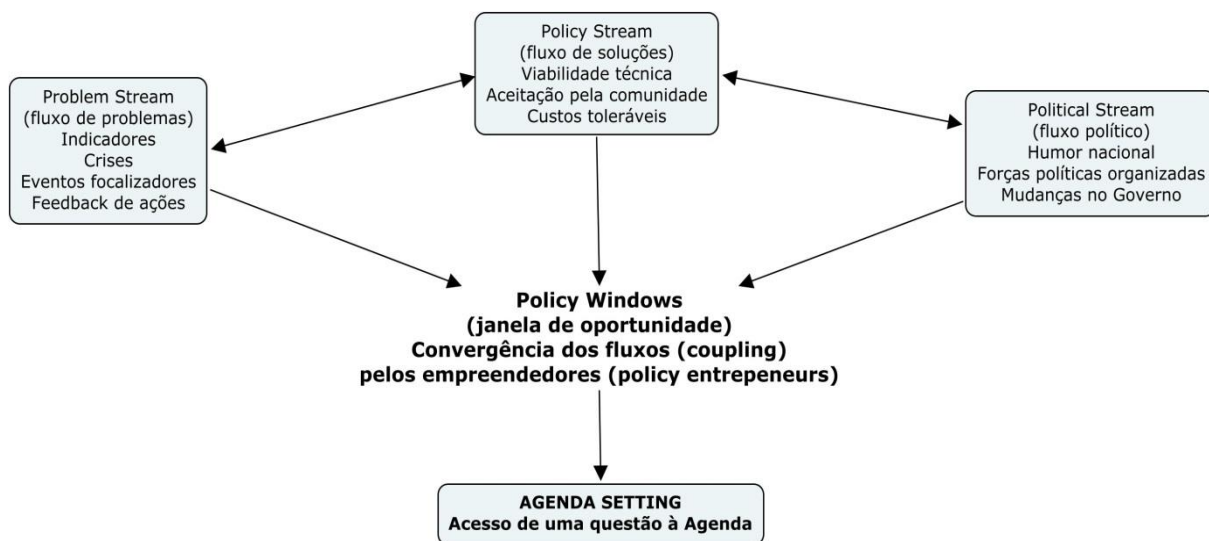


Figura 2. Esquema do modelo de Fluxos Múltiplos, segunda a teoria de Kingdon (2003)

3. A Teoria do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory*)

A Teoria do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory*), desenvolvida a partir das pesquisas de Baumgartner e Jones (1993), traz proposições importantes sobre a relação entre a formulação da agenda e a dinâmica institucional, complementando as ideias de Kingdon (2003).

Com este modelo, os autores procuraram criar um mecanismo que permitisse a análise tanto do período de estabilidade, como aqueles em que ocorrem mudanças rápidas no processo de formulação de políticas públicas. Na concepção original, o modelo foi desenvolvido no sentido de compreender como funciona a dinâmica da formulação das políticas públicas governamentais, ou seja, por que, após longos períodos de estabilidade e incrementalismos, ocorrem grandes mudanças na agenda governamental (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2006).

A Teoria do Equilíbrio Pontuado procura explicar uma observação simples: os processos políticos são geralmente caracterizados pela estabilidade e pelo incrementalismo, mas ocasionalmente eles produzem desvios de grande escala do passado. *Stasis*, em vez de crise, geralmente caracteriza a maioria das áreas de política, mas crises ocorrem (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2006). Mudanças em grande escala nas políticas públicas estão ocorrendo constantemente, assim como mudam a formulação das políticas e o entendimento dos problemas existentes. Programas governamentais importantes são, por vezes, drasticamente alterados, mesmo que na maioria das vezes eles continuem a cumprir seus objetivos como fizeram no ano anterior. Embora tanto a estabilidade quanto a mudança sejam elementos importantes do processo político, a maioria dos modelos de política foi concebida para explicar - ou pelo menos ter sido mais bem sucedida em explicar - a estabilidade ou a mudança. A Teoria do Equilíbrio Pontuado engloba ambos.

Explicando a estabilidade e as mudanças na formulação de políticas públicas

No modelo proposto pela Teoria do Equilíbrio Pontuado, 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 ideia é aplicada às agendas que mudam de forma rápida devido ao que os autores chamam de *feedback* positivo: algumas questões se tornam importantes, atraindo outras que se difundem como um efeito cascata (*bandwagon*), tal como descreve Kingdon no processo de difusão das ideias dentro das *policy communities*. Quando isso acontece, algumas ideias tornam-se populares e se disseminam, tomando o lugar antes ocupado por antigas propostas e abrindo espaço para novos movimentos políticos (CAPELLA, 2006).

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 ideias são testadas e descartadas, a adoção pode ser bastante lenta. Em seguida, enquanto as ideias 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, p. 17).

Desenvolvido originalmente para a análise do processo político norte-americano, esse modelo procura explicar de que forma se alternam momentos de rápida mudança e estabilidade, tomando como base dois eixos: estruturas institucionais e processo de *agenda-setting* (CAPELLA, 2006).

Considerando que os indivíduos operam com racionalidade limitada, para lidar com a multiplicidade de questões políticas, os governos delegam autoridade para agentes governamentais. Esses subsistemas políticos processam as questões de forma paralela, enquanto os líderes governamentais (macro sistema) ocupam-se de questões proeminentes de forma serial. Assim, segundo Baumgartner e Jones (1993), algumas questões permanecem nos subsistemas formados por comunidades de especialistas, à semelhança das *policy communities*, descritas por Kingdon (2003), ao passo que outras acabam por integrar o macro sistema, 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 ideias sobre uma determinada questão.

Todo interesse, todo grupo, todo empreendedor de políticas tem um interesse básico em estabelecer um monopólio sobre o entendimento político relativo à política de interesse, e um arranjo institucional que reforce tal entendimento (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

Duas características fundamentais definem e constituem os monopólios, tal como mencionado pelos autores no trecho supracitado: estrutura institucional definida, pela qual o acesso ao processo decisório é permitido (ou restringido); e uma ideia 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 (CAPELLA, 2006).

Para instrumentalizar a análise, os autores criaram o conceito de *policy image*: “A forma como uma política é compreendida e discutida é sua imagem” (BAUMGARTNER; JONES, 1993). As *policy images* são ideias 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, e contribuindo para a disseminação das questões, processo fundamental para a mudança rápida e o acesso de uma questão ao macro sistema. “A criação e a manutenção de um monopólio de políticas está intimamente ligada com a criação e a manutenção de uma imagem de apoio” (BAUMGARTNER; JONES, 1993). Isso significa que quando uma imagem é amplamente aceita, um monopólio se mantém. Por outro lado, quando há divergências em relação ao entendimento de uma política, defensores de uma ideia focalizam determinadas

imagens ao passo que seus oponentes podem se concentrar num conjunto diferente de imagens, o que pode levar ao colapso do monopólio (CAPELLA, 2006).

As *policy images* são desenvolvidas com base em dois elementos: 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 imagem podem influenciar a mobilização em torno de uma ideia. Segundo Baumgartner e Jones (1993), a imagem criada em torno dos Estados Unidos como potência nuclear é um exemplo desse tipo de situação: enquanto predominava uma imagem associada ao 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 imagens 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 entendem que questões políticas e sociais não se transformam, necessária e automaticamente, em problemas. Para que um problema chame a atenção do governo, é preciso que uma imagem, ou um consenso em torno de uma política, efetue a ligação entre o problema e uma possível solução (1993, p. 27). A criação de uma imagem é considerada um componente estratégico na mobilização da atenção do macro sistema 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 imagem de uma política intervém fortemente na transformação de questões em problemas (CAPELLA, 2006).

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 imagens 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.

Segundo Capella (2006), 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).

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 (CAPELLA, 2006).

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).

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 em que os formuladores de políticas procuram assegurar um entendimento comum sobre as questões com as quais estão lidando, procuram também influenciar 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 (CAPELLA, 2006).

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 macro sistema 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 elevar uma questão de um subsistema para o macro sistema.

Ao contrário dos subsistemas, os macros sistemas políticos caracterizam-se por intensas e rápidas mudanças, diversos entendimentos sobre uma mesma política (diferentes *policy images*) e *feedback* positivo: “A macro política 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).

True, Jones e Baumgartner (2006) tomam o caso do envolvimento do Governo Federal dos EUA na justiça criminal. Antes da década de 1960, a participação federal na política de combate ao crime foi relativamente modesta, mas durante esta década, a administração Lyndon Johnson iniciou vários programas federais para ajudar os governos estaduais e municipais na prevenção e controle da criminalidade e, como consequência dessa política, o Congresso aprovou o Omnibus Crime Control and Safe Streets Act, em 1968. Entre 1969 e 1972, os gastos federais destinados à justiça e combate ao crime dobraram em termos de dólares reais. A questão deixou a normalidade orçamentária incremental e entrou na esfera macro política, com os gastos aumentando em uma grande pontuação (*punctuation*). O que aconteceu? O crime estava aumentando durante este período. Mas outras importantes convergências destacaram o aumento da insegurança que os cidadãos estavam sentindo, fazendo com que a sociedade e o governo centrassem sua atenção sobre o problema da criminalidade. Três importantes situações que permitiram que o problema merecesse atenção e passasse a ter acesso na agenda política: (1) a cobertura das histórias de crime pela imprensa, (2) a proporção de americanos dizendo que o crime era o mais importante problema que a nação deveria enfrentar e (3) as audiências no Congresso sobre crime e justiça. Nas palavras de John Kingdon, uma *policy windows* se abriu e a política criminal mudou de uma forma significativa. Não é possível afirmar qual das três

variáveis foi causa primária; todas três estão entrelaçadas em um complexo processo de *feedback* positivo.

Quando uma questão ascende ao macro sistema, 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 reestruturam o subsistema. Essas novas ideias 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.

Assim, o modelo de equilíbrio pontuado apresenta uma explicação tanto para a estabilidade (períodos de incrementalismo) como para a mudança (pontuações) no sistema político, que enfatiza, ao mesmo tempo, o processo de *agenda-setting* e a dinâmica institucional na qual as ideias são geradas e difundidas (CAPELLA, 2006).

Conclusão

Estes 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. Os modelos analisados neste estudo apresentam grandes similaridades, complementando-se em alguns pontos.

As diferenças residem nas ênfases que os modelos depositam em determinadas características do processo. Estas diferenças podem estar relacionadas à metodologia aplicada pelos autores na condução de seus estudos. Enquanto Kingdon busca coletar dados por meio principalmente de entrevistas com a elite governamental, mas também através de estudos de caso, durante um período de quatro anos, Baumgartner e Jones codificaram centenas de artigos publicados pela mídia e audiências no Congresso relacionadas às políticas em estudo durante um período de quarenta a cem anos.

Esperamos que estes modelos possam estimular novos estudos sobre a formulação de políticas públicas e o processo de agenda-setting. Discutir como os problemas são conceituados no processo de formulação de políticas e a maneira pela qual 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 questões importantes, porém ainda pouco exploradas (CAPELLA, 2006).

Referências

- BAUMGARTNER, F. R. e JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BAUMGARTNER, F. R. e JONES, Bryan D. Punctuated Equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking. In: SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process**. Oxford: Westview Press, 1999.
- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais (BIB)**, 61, 2006.
- CAPELLA, A. C. O processo de Agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002). **Tese de Doutorado**. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – PPGCSO da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, 2004.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Three Ed. New York: Harper Collins, 2003.

TRUE, J. L.; JONES, B .D.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policy. In: SABATIER, P. A. (ed.) **Theories of Policies Process**. Second edition. 2006.

ZAHARIADIS, N. Comparing Three Lenses of Policy Choice. **Policy Studies Journal**, v. 26, n. 03, pp. 434-448, 1998.