

## MUDANÇAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: a perspectiva do ciclo de política

**Isabela Cardoso de Matos Pinto**

Universidade Católica de Salvador (UCSal)

Universidade Federal da Bahia (UFBa)

### **MUDANÇAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: a perspectiva do ciclo da política**

**Resumo:** Apresentação dos enfoques utilizados na explicação e compreensão do processo decisório no âmbito das políticas públicas. Também objetiva demonstrar como essas políticas são formuladas pelo Estado e como são definidas as responsabilidades pela implementação dessas políticas, nos diversos níveis de governo. Nesse sentido, são revisadas e analisadas as diversas correntes, mapeando como o tema vem sendo tratado na literatura, particularmente, os aspectos teórico-metodológicos. Para compreender o momento de construção da agenda da política pública, especificamente o processo de tomada de decisão governamental, concentra-se no modelo elaborado por Kingdon (1984) para a compreensão dos elementos que compõem o processo, qual seja, a identificação dos atores envolvidos e o processo de negociação, em torno dos problemas e das alternativas de solução a esses problemas. Finalmente, tecem-se algumas considerações sobre a pertinência do modelo teórico apresentado, ressaltando a utilidade, os limites dos referenciais teóricos que são adotados nas análises empíricas e a necessidade do diálogo entre o referencial da teoria do ciclo da política pública com outras perspectivas teóricas que contribuam para a ampliação e enriquecimento do modelo analisado.

**Palavras-chave:** políticas públicas, ciclo da política pública, correntes múltiplas.

### **THE CHANGES IN PUBLIC POLICIES: the policies' creation cycle perspective**

**Abstract:** The objective of this article is to present the approaches applied to understand the decision making process within the public policies context, specifically how they are formulated by the State and how the responsibilities to implement policies are defined at different governmental levels. With this in mind, different approaches were revised and analyzed, mapping the ways this subject has been treated in the qualified literature, mainly, considering their theory and methodology. To understand the moment of the public policy agenda construction, and more specifically, the governmental decision making process, the model elaborated by Kingdon (1984) was adopted in order to comprehend the elements that comprise this process, that is, the proper identification of the real social actors and the negotiation processes around the problem and alternatives of solutions. Finally, some considerations are presented about the adequacy of this theoretical model, emphasizing its' utility, the limits of theoretical references adopted in the empirical analysis in this area and the need of a dialogue between the theory of the public policy cycle and other theoretical perspectives that contribute to enhance and enrich the analyzed model.

**Key words:** public policies, public policy cycle, multiple approaches.

Recebido em 07.07.07. Aprovado em 20.08.2008

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o processo de reorientação das políticas públicas do Estado brasileiro tem se pautado no direcionamento conferido à reforma do Estado pela esfera federal. No caso das políticas sociais, trata-se da redefinição da sua “missão” e das formas de gestão das organizações públicas responsáveis pela produção direta de serviços.

A área da seguridade social apresenta-se como uma das áreas onde se configuraram embates técnicos e políticos, em torno dos projetos e das estratégias de reforma, em um processo complexo que se desdobra em vários níveis de governo.

As dificuldades na implementação de novas práticas, na área da gestão governamental, têm estimulado questionamentos acerca dos fatores que influenciam o processo de decisão, formulação e implementação das políticas públicas. Em função disso, alguns estudos têm gerado uma série de modelos explicativos do processo de decisão, elaboração, implementação e avaliação das ações governamentais.

O objetivo deste artigo é apresentar o estado da arte, mapeando como o tema vem sendo tratado na literatura; particularmente, os aspectos teórico-metodológicos, com uma revisão dos enfoques utilizados para explicar e compreender o processo decisório, no âmbito das políticas públicas, como essas políticas são formuladas pelo Estado e como são definidas as responsabilidades pela implementação dessas políticas, nos diversos níveis de governo. Ou seja, entender como e por que os governos optam por determinadas ações cujo impacto se dá na vida dos cidadãos.

Nesse sentido, a decisão sobre o que entra e o que sai da agenda governamental constitui o ponto de partida para a formulação das políticas públicas. Para compreender o momento de construção da agenda da política pública, especificamente o processo de tomada de decisão governamental, discuto o modelo elaborado por John W. Kingdon (1994) para a compreensão dos elementos que compõem o processo. Esse modelo teórico-metodológico foi testado para analisar a ascensão de uma questão na agenda governamental e considerado adequado para a análise dos momentos de “pré-decisão” e de “decisão”, isto é, a seleção dos problemas e a escolha das alternativas de políticas que se constituem em objeto do processo decisório<sup>1</sup>.

## 2 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A incorporação de problemas na agenda dos governos, ponto de partida para a elaboração de propostas de políticas públicas e de ação governamental, envolve uma série de etapas que têm início com o “acatamento” de um assunto pelo governo, podendo-se identificar, assim, a forma

como ele chega ao debate público (COSTA; MELO, 1998) e como captura a atenção dos elaboradores da política (definição da agenda), daí gerando opções de política pública. Em seguida, torna-se necessária a legitimação da decisão, momento no qual se busca apoio político dos atores envolvidos com a política pública, para a obtenção da sua aprovação. Finalmente, implementa-se a política formulada, através da operacionalização em programas e projetos pelas áreas competentes.

Nas últimas décadas, vários modelos foram desenvolvidos para ajudar a compreender o processo decisório das políticas públicas. Algumas teorias foram formuladas para tentar explicar questões como a tomada de decisão, a formulação e a implementação de políticas, podendo-se destacar a teoria da escolha racional, o incrementalismo, a análise de sistemas, o ciclo da política pública, a política da burocracia, a “coalização de defesa” e a teoria da escolha pública (KELLY; PALUMBO, 1992; SOUZA; CARVALHO, 1999).

Uma revisão preliminar da literatura sobre *policy analysis* permite a identificação de três dimensões da política pública: a dimensão institucional [*polity*] que se refere à organização do sistema político, delineada pelos sistemas legal e jurídico e pela estrutura institucional do sistema político-administrativo; a dimensão processual [*politics*] que se refere ao processo político, freqüentemente conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição dos custos e benefícios de uma dada política pública; a dimensão material [*policy*], que se refere aos conteúdos concretos que envolvem a configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000).

Basicamente de origem norte-americana, os estudos sobre *policy analysis* e *policy making* buscam entender e analisar o funcionamento da máquina estatal, tendo como ponto de partida a identificação das características das agências públicas “fazedoras de políticas”, dos atores participantes desse processo, dos mecanismos, critérios e estilos decisórios utilizados e das inter-relações entre essas variáveis (agências e atores) com as variáveis externas que influenciam o processo.

Entre as contribuições, encontra-se a teoria do ciclo das políticas públicas [*policy cycle*], que tenta explicar a interação entre intenções e ações, ao mesmo tempo em que busca desvendar a relação entre o ambiente social, político e econômico, de um lado, e o governo, de outro. As ações no campo da política pública e os saberes técnicos a ela associados definem-se a partir de inúmeras decisões que são tomadas e que estão permeadas por paradoxos (STONES, 1988). Essas ações partem de um conjunto de pressupostos que determinam a atribuição de responsabilidades, a

seleção dos assuntos relevantes, as alternativas a serem adotadas, a avaliação de necessidades e a determinação do público-alvo (FISHER; FORESTER, 1993).

A literatura do ciclo de política tem adquirido progressiva importância nos estudos sobre a elaboração da política pública. Vários trabalhos mencionados por Vianna (1996) indicam a evolução dos estágios de desenvolvimento dessas políticas. Autores como Kingdon (1994), Kelly e Palumbo (1992) apontam fases ou etapas que compõem o processo: a) determinação da agenda, onde a dinâmica da definição do problema é questão essencial para a compreensão da política pública; b) formulação e legitimação da política (seleção de proposta, construção de apoio político, formalização em lei); c) implementação de políticas (operacionalização da política em planos, programas e projetos no âmbito da burocracia pública e sua execução); d) avaliação de políticas (relato dos resultados alcançados com a implementação das propostas e programas de governo, avaliação dos impactos dos programas e sugestão de mudanças).

De acordo com a teoria do ciclo da política pública, o caminho seguido começa com a elaboração de uma agenda, onde interesses e propostas são colocados na “mesa” de negociações, definindo-se preferências que são adaptadas ao projeto político governamental, seguido das etapas de formulação de propostas, escolha de alternativas e implementação das políticas públicas.

As explicações acerca da incorporação de determinado item, na agenda do governo, estão baseadas nas perspectivas pluralista ou elitista. Na primeira perspectiva, pluralista, os itens da agenda provêm de fora do governo e de uma série de grupos de interesse, sendo que as questões podem alcançar a agenda, através da mobilização de grupos relevantes. Na segunda, elitista, a explicação privilegia o entendimento de que há um tipo de estabelecimento fechado dentro da determinação da agenda pelo governo, que opera através da difusão de idéias nos círculos profissionais e entre as elites que decidem ou influenciam a política pública (LUKES, 1976).

As críticas em relação à abordagem da política pública como um ciclo baseiam-se no fato de que a descrição do processo é seqüencial e ordenada, pressupondo-se que todas as alternativas são cuidadosamente discutidas para o alcance dos objetivos (modelo racional-abrangente), quando, na prática, a elaboração da política é complexa e interativa. Kingdon (1994) acrescenta às limitações da perspectiva incrementalista que pressupõe que as mudanças se dão de forma gradual, a partir da incorporação de pequenas alterações, nas políticas e nos programas, uma crítica do caráter incremental do processo. Nesse sentido, ressalta que a determinação das agendas tem mostrado uma

grande quantidade de mudança não incremental.

Kingdon, principal formulador da teoria do ciclo da política pública, a qual, por sua vez, é uma variante do modelo analítico de March & Olsen denominado de *garbage can* [lata de lixo], rebate as críticas, afirmando que os modelos alternativos não têm as mesmas propriedades do modelo *garbage can*<sup>2</sup> e não funcionam bem em vários aspectos: o ciclo de uma política pública não parece incremental ou hierárquico, ou racional ou dirigido simplesmente por força e pressão política ou localizados em simples estágios cronológicos e, sim, por força das propriedades das preferências problemáticas, tecnologias pouco claras e participação fluida. Kingdon (1994) defende um modelo probabilístico, discutido em seguida, apontando como razão, que o torna mais satisfatório do que o modelo determinístico, o reconhecimento do “resíduo randômico”, ou seja, a possibilidade de contar com o acaso na elaboração de propostas de políticas.

Apesar de suas limitações, pesquisas produzidas a partir do referencial do ciclo da política pública (SCHNEIDER, 1971; KINGDON, 1994) têm fornecido importante ferramenta analítica, permitindo esclarecer vários pontos, relativamente obscuros, sobre como as decisões são tomadas, indicando, também, aspectos cruciais da elaboração e implementação da política pública. Ademais, esses trabalhos também iluminam a identificação dos determinantes de cada etapa do processo decisório, de formulação e de implementação.

Na perspectiva da teoria do ciclo da política pública, alguns autores (BAUMGARTNER; JONES, 1993; KINGDON, 1994) focalizam sua análise, tomando como ponto de partida a compreensão de que o processo decisório envolve sempre duas questões: onde surge a demanda e quem participa do processo de definição da agenda. Alguns aspectos devem ser analisados: um assunto ou tema para atingir o *status* de agenda precisa ser alvo de atenções e envolve a interação de uma série de elementos complexos que influenciam a decisão, formulação e implementação das políticas públicas. Uma das estratégias importantes é a “política de definição de problemas” (ROCHEFORT; COBB, 1994), envolvendo a participação do Estado, dos grupos organizados e da mídia, no processo de emergência e caracterização dos assuntos públicos.

Outros pesquisadores (ROCHEFORT; COBB, 1994; BOSSO, 1994) da área de política pública deram o nome de definição do problema ao processo de caracterização de questões, na arena governamental, envolvendo duas perspectivas: política (organizar a retórica mais freqüentemente empregada pelos definidores do problema) e elaboração de política (analisar os cenários pelos quais as definições são construídas ou destruídas). A definição de problemas ocorre, portanto, dentro de um determinado contexto de organização das instituições públicas, com regras que condicionam

o papel das elites e dos grupos de interesse (FUKS, 1997) e abarca uma série de componentes importantes, para a compreensão da dinâmica que envolve, de um lado, a definição de um assunto público e, de outro lado, a formação de políticas públicas (BUMGARTNER; JONES, 1994).

Tais autores (ROCHEFORT; COBB, 1995; BAUMGARTNER; JONES, 1995) ressaltam a vertente da discussão que enfatiza a dimensão, propriamente *política*, do processo de definição do problema. Consideram, portanto, que os políticos têm interesses que levam a definições particularmente favorecidas, sendo que as escolhas de política pública são sempre afirmações de valores que resultam na competição de diferentes perspectivas ou preferências.

Nesse referencial, a definição do problema, objeto de intervenção do governo, é produto de intensa negociação entre grupos interessados, permeada pela razão (análise informada para a decisão) e pelo conflito (condução do processo decisório). Nesse processo, algumas questões que orientam o estudo do processo de incorporação dos itens, na agenda governamental, são apontadas por Fuks (2000), que adota uma perspectiva pluralista, ao conceder papel privilegiado aos grupos organizados:

- a) como certos problemas conseguem transcender o âmbito da preocupação de pequenos grupos para alcançar a atenção pública?
- b) de que forma as estratégias e os recursos dos grupos organizados, visando assegurar a aceitação pública de seus interesses, demandas e valores, interferem nesse processo?
- c) qual é o impacto das ações governamentais, especialmente quando elege prioridades e cria instituições que colocam o foco da atenção pública em determinados assuntos?
- d) em que medida o contexto sociocultural contribui para o sucesso ou fracasso da entrada de certos assuntos na agenda pública?

O modelo de Kingdon (1994), por sua vez, combina o modelo do ciclo de política pública com o *garbage can*, centrando a estrutura teórica nos momentos de pré-decisão e nos processos de tomada de decisão da política pública, enfocando a progressão de uma questão da agenda sistêmica difusa para a agenda governamental e, finalmente, para o estágio de decisão.

Nesse processo, as influências que levam à escolha da política são determinadas por duas categorias de fatores: os participantes ativos (governamentais e não-governamentais) e os processos pelos quais os itens da agenda e as alternativas ganham proeminência.

### 3 ESTRUTURA TEÓRICA DO MODELO DO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA

A estrutura teórica do Ciclo da Política Pública

desenvolvida por Kingdon pode ser adotada como ponto de partida, para a análise da etapa em que uma política pública é definida como item prioritário, na agenda governamental, ou seja, as nuances que envolvem os estágios de pré-decisão. Quando ocorre a progressão de uma questão da agenda sistêmica difusa para a agenda governamental e, por fim, para o estágio de decisão.

Kingdon (1994) toma emprestado da ciência política um modelo processual de tomada de decisão e desenvolve o modelo de correntes múltiplas [*multiple streams*] de determinação de agenda e especificação de alternativa, onde a mudança ocorre através de ações de empreendedores, unindo as correntes do problema, das soluções propostas e da política quando ocorrem as “janelas de oportunidade”.

O modelo “correntes múltiplas” desenvolvido pelo autor é uma variação do modelo “lata de lixo” [*garbage can*] de March e Olsen (1989) aplicado aos processos de políticas públicas, que considera as organizações como “anarquias organizadas”, caracterizadas por preferências problemáticas, tecnologia obscura e participação fluida e instável. Ou seja, as preferências não são definidas com clareza pelos atores, tampouco os objetivos a serem perseguidos. A ação geralmente é facilitada pela indefinição, “a organização é uma livre coleção de idéias ao invés de uma estrutura coerente; ela identifica preferências através da ação mais do que age com base nas preferências” (KINGDON, 1994.).

Tecnicamente, a organização opera por tentativa e erro, através de experiência e enfrentamento das crises. Os participantes entram e saem, ou seja, atores oscilam no decorrer do processo decisório. A participação é fluida, mudando de acordo com a decisão tomada. Tanto o Legislativo como o Executivo são pouco transparentes, na realização de suas ações e vários atores não-governamentais interferem na tomada de decisão.

A falta de transparência constitui-se mecanismo estratégico para garantir o encaminhamento das alternativas definidas como prioritárias por aqueles que tomam a decisão final. O aspecto a ser ressaltado aqui é o efeito da ligação de vários fatores ocorrendo, simultaneamente, como parte de um processo de natureza política ou “politicamente mediada”, ou seja, atores, ideologicamente, constituídos e, institucionalmente, marcados por relações que se configuram em atos políticos, com formas de poder organizadas, cristalizadas, mantenedoras das relações instituídas ou tendentes à mudança nessas relações.

Como afirmam March e Olsen (1989), as organizações possuem um leque de alternativas à procura de problemas. Os grupos interessados podem pressionar pelo reconhecimento de problemas e pela adoção de suas soluções ou propostas. E, nesses processos, vários fatores podem operar como força que impulsiona ou restringe (bloqueia) determinado item na agenda.

Como impulso, um grupo de interesse ou alguém que detém o poder de decidir, como o governador, pode pressionar pela inclusão, pelo reconhecimento de um problema ou pelo desenvolvimento de uma solução e elevar ao status de agenda um determinado item. Como restrição, atores ao redor do governo podem divergir, opor-se, apontar uma série de restrições, tentando impedir a proeminência do item na agenda.

A concepção de agenda trazida por Kingdon (1994) parte da existência de uma lista de assuntos ou problemas aos quais representantes governamentais e pessoas externas ao governo, associadas a esses representantes, estão dando séria atenção em um tempo determinado. Os itens que são destacados para uma ação imediata entram na agenda de decisão e determinam procedimentos e especificação de alternativas.

Afetam este processo duas categorias de fatores: os participantes ativos (governamentais e não-governamentais) e os processos pelos quais os itens da agenda ganham proeminência. Tais processos incluem o entendimento de três “correntes” [*streams*] – o problema, as alternativas de políticas e o processo político – que fluem através do sistema e podem provocar uma mudança na política, de acordo com a combinação entre elas. Essas correntes se desenvolvem segundo suas próprias dinâmicas e regras e de forma relativamente independentes umas das outras. Mas em situações críticas, as três “correntes” podem se unir através de uma convergência catalisada por uma ação empreendedora.

No modelo teórico do ciclo da política pública, as correntes são independentes, cada uma tem vida própria e se move sem a dependência da outra, envolvendo atores diferentes em cada uma delas. O resultado da união dessas três correntes constitui a “janela de oportunidade” para uma idéia ser introduzida na agenda governamental.

A complexidade que envolve a agenda de decisão requer, portanto, o entendimento das estratégias utilizadas para a identificação do problema, o debate em torno da construção de alternativas e os atores envolvidos no processo. Isso exige entender o caminho percorrido por uma idéia, o que pressupõe a análise dos processos de discussão sobre o assunto, os discursos, as audiências e as proposições de projetos de lei, assim como a interferência dos resultados das eleições, das mudanças no governo, da pressão de grupos de interesse, das oscilações do sentimento nacional, da opinião pública e da mídia.

O momento crítico que explica a proeminência de um item na agenda não é a sua fonte, mas o “ambiente”<sup>3</sup> do governo e a receptividade da idéia, aliados à combinação de atores envolvidos na decisão, elaboração e implementação de uma política pública. A chave, portanto, para se entender as mudanças nas políticas públicas, não está na origem da idéia, mas no entendimento do processo

de crescimento dessa idéia.

Assim, torna-se necessário estudar o efeito da conexão de vários fatores que, juntos, favorecem a aprovação de políticas, identificando as contribuições dos diferentes atores para o processo de determinação da agenda. Para a compreensão do processo, torna-se necessário distinguir os participantes ativos, ressaltando as contribuições de cada ator e a dinâmica que compõe cada uma das três “correntes” – reconhecimento do problema, formação e refinamento de propostas de política e a configuração do processo de negociação política – bem como analisar o momento em que ocorre o entrelaçamento dos diversos elementos.

### 3.1 Participantes do jogo

Um dos aspectos fundamentais destacados por Kingdon, para entender o processo de determinação da agenda, é a atuação dos jogadores, identificando-se a importância de cada participante (se afetou a agenda, as alternativas, ou ambas) e os recursos disponíveis com que conta cada participante.

Os participantes ativos do processo de determinação da agenda são classificados em dois grupos: a) atores governamentais (representantes do Executivo, do Legislativo e os servidores públicos) e b) os atores não-governamentais (os especialistas, os grupos de interesse, a mídia e a opinião pública).

No âmbito dos atores governamentais, pode-se distinguir o grupo da chamada Administração Central, que envolve uma combinação de três atores: o próprio chefe do Executivo, isto é, a autoridade máxima do nível de governo que se esteja considerando; o *staff* do gabinete executivo do governo e, por último, os dirigentes e assessores nomeados, em função de sua vinculação política ao governante. Esse grupo estabelece as prioridades do processo de construção da agenda, determinam os itens da agenda, decidindo acerca das questões fundamentais no desenvolvimento do processo de formulação das políticas públicas. Os burocratas, isto é, os servidores públicos de carreira, por sua vez, não são considerados por Kingdon tão influentes na determinação da agenda, tendo, no entanto, um impacto maior na especificação de alternativas de solução aos problemas incluídos no debate político. Seu poder, geralmente, manifesta-se no momento da implementação das políticas.

Ainda no âmbito governamental, Kingdon destaca o papel do Legislativo – o Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado), a Assembléia Legislativa e outros órgãos representativos desse poder, nas diversas instâncias de governo: essas organizações são o repositório das responsabilidades constitucionalmente estabelecidas. Os senadores e deputados estão entre os poucos atores do sistema político que produzem impactos notáveis

na agenda e nas alternativas de políticas públicas. Especificamente, no que diz respeito à determinação de agendas “arbitrárias”, aquelas que não contam com amplo consenso entre os diversos atores, os políticos eleitos podem ter um papel preponderante. Nesse caso, segundo Kingdon (1994), nenhum conjunto de atores domina o processo, mas os políticos eleitos e os ocupantes de cargos de nomeação ou de confiança têm um peso maior, na determinação da agenda.

O segundo grupo de participantes que não ocupa posições formais, no governo, envolve os grupos de interesse, os especialistas, os acadêmicos, os partidos, a mídia e a opinião pública. Os grupos de interesse (sindicatos, associações, consumidores, ambientalistas, lobistas etc.) são muito importantes, agindo, principalmente, como “atores que bloqueiam” ao invés de “atores que promovem” os itens da agenda ou como pessoas que querem ter suas alternativas consideradas, uma vez que a agenda tenha sido determinada. Um grupo que mobiliza apoios, elabora documentos, envia delegações e estimula seus aliados a fazerem o mesmo, atrai a atenção da equipe do governo para suas questões, tendo um impacto positivo na agenda. No entanto, a criação real dos itens da agenda de políticas públicas pelos grupos de interesse é uma atividade menos freqüente do que o bloqueio aos itens ou do que propor emendas ou substituições das propostas já contidas na agenda.

Do conjunto de atores não-governamentais, o segundo grupo, em ordem de importância, envolve os acadêmicos, pesquisadores e consultores (KINGDON, 1994). Esta comunidade contribui, geralmente, apontando propostas que satisfaçam aos interesses políticos e constituam soluções para os problemas enfrentados. Afetam, portanto, a elaboração e seleção de alternativas mais do que afetam o conteúdo das agendas governamentais.

A mídia aparece como ator coadjuvante, atuando como intérprete das ações desencadeadas pelo governo, ao invés de ter um efeito independente sobre as agendas do governo. A mídia, segundo Kingdon (1994), age como um comunicador dentro da comunidade da política pública, porque a agenda já foi determinada muito antes e por processos não influenciados por ela. No entanto, a mídia pode ser um canal para ampliar conflitos e ajudar a mudar o curso de uma questão, caso “vaze” para a imprensa informações que traduzam o bloqueio a um determinado projeto. Portanto, a cobertura jornalística dada pela mídia pode afetar positiva ou negativamente a opinião pública, com relação aos itens da agenda e ao debate em torno das alternativas propostas.

Os partidos políticos, por sua vez, podem afetar as agendas de políticas públicas pelo contexto de suas plataformas, pelo impacto de sua liderança no âmbito do Legislativo e pela pressão que podem exercer sobre seus partidários, bem como pela defesa das ideologias que representam. No caso

das promessas de campanha, a plataforma de um partido, ao ser elaborada em termos muito gerais, forma a essência da agenda de uma administração subsequente, mas não são cruciais a ponto de alimentar o debate das alternativas.

A opinião pública pode ser outro fator a ser considerado pelos políticos na determinação da agenda, agindo mais como uma restrição do que é desejável, do que como promotor de um item em particular. Políticos eleitos para o Executivo ou em cargos de confiança têm seus próprios objetivos, propostas e agendas e tentam mobilizar o público para apoiar as decisões propostas.

No rol dos participantes referidos até aqui, alguns estão inseridos no grupo de atores visíveis, enquanto outros desempenham seus papéis nos bastidores, compondo o grupo dos atores invisíveis. Dentre os atores visíveis, estão o governador e seus nomeados, os membros do Legislativo, a mídia e os atores ligados aos partidos e às campanhas políticas. O grupo relativamente invisível inclui especialistas, acadêmicos, pesquisadores, burocratas e técnicos dos escalões mais baixos. Os grupos de interesse circulam entre esses dois agrupamentos com algumas atividades públicas e outras mais difíceis de serem vistas.

### 3.2 Reconhecimento do Problema

A primeira “corrente” da estrutura teórica desenvolvida por Kingdon (1994) é constituída pelos problemas, ou seja, como os problemas tornam-se reconhecidos e quais dificuldades são definidas como problemas.

São vários os mecanismos que alertam para a existência dos problemas. Em primeiro lugar, problemas chamam atenção não apenas por pressão política, mas por seus indicadores que permitem acessar a magnitude e identificar necessidades de mudança. O autor classifica os “indicadores” em vários tipos:

- a) indicadores sistemáticos, como custos da assistência médica, mortalidade infantil, desemprego etc;
- b) eventos como crises e desastres (epidemias, questões orçamentárias, de segurança etc);
- c) por *feedback* sobre o funcionamento dos programas já existentes;
- d) por acumulação gradual de conhecimento entre os especialistas numa dada área da política pública.

Ainda segundo Kingdon (1994), outro mecanismo importante para evidenciar um problema pode ser uma crise real que o governo não pode ignorar, um desastre ou qualquer evento capaz de chamar a atenção das pessoas. Vários exemplos podem ilustrar a questão: homicídios chamam a atenção para questões de segurança pública; desastres rodoviários podem apontar para a deterioração das rodovias. A ocorrência de alguma crise, no âmbito do sistema de serviços de saúde,

por exemplo, na área hospitalar, contribui para dar visibilidade a um problema que pode ser o ponto de partida da formulação da política.

Kingdon (1994), também, aponta que experiências pessoais de formuladores de política (testemunhar a deficiência do atendimento médico, por exemplo) e o impacto dos símbolos (a aprovação de um projeto de lei no Congresso evidenciando, por exemplo, o peso político de determinado grupo) são variações de eventos que podem funcionar como um reforço para algo que já está acontecendo ter proeminência na agenda.

No curso normal dos eventos, os servidores públicos recebem o *feedback* sobre a operação dos programas existentes, terceiro mecanismo de identificação dos problemas. Eles monitoram gastos, têm experiências com administração de programas, avaliam e supervisionam a implementação e recebem reclamações que podem servir de base para a identificação de problemas na gestão ou na operacionalização dos serviços.

Uma questão teórica importante é entender que existe diferença entre dificuldade e problema. Dificuldades são definidas como problema, quando as pessoas acreditam que alguma coisa deve ser feita para mudá-la. Especialistas dentro e fora do governo fazem sua tradução/interpretação, ao avaliar as dificuldades da gestão pública à luz dos seus valores, ou através de comparações com outras situações, quer no mesmo país, quer entre países e classificam essas dificuldades como problema ou não, de acordo com os resultados dessa comparação, definindo a área política na qual devem ser tratadas.

### 3.3 Alternativas de Política

A segunda corrente consiste em soluções, “criação de idéias” que estão disponíveis para ajudar na formação de propostas de política. Kingdon (1994) compara o surgimento das idéias com o processo de seleção biológica natural, uma vez que muitas idéias possíveis “flutuam” ao redor de uma “política pública primitiva”. Sendo testadas de várias formas (introdução de projetos de lei, discursos, depoimentos, documentos e troca de informações), entram em contato umas com as outras, são revisadas e combinadas entre si e voltam a “flutuar”. Aquelas que sobrevivem satisfazem a vários critérios, incluindo “praticabilidade” técnica, adaptação a valores dominantes e à opinião pública, viabilidade orçamentária e oposição ou apoio político que possam ter. Uma série de propostas deve ser produzida e submetida a um sistema de seleção, o que transforma as várias idéias numa pequena lista de propostas, submetidas e colocadas em disponibilidade.

Kingdon (1994) compara as idéias com as moléculas, no processo de seleção natural e biológica. Segundo ele, as idéias “flutuam”, projetos de lei são introduzidos, discursos são feitos,

propostas são traçadas; depois de todo esse processo, são aperfeiçoados e voltam a flutuar. Idéias pairam ao redor de várias comunidades: entre especialistas e pesquisadores, membros do Legislativo, burocratas do planejamento e orçamento, acadêmicos, analistas de grupos de interesse e mídia.

Assim, as idéias podem vir de qualquer lugar, porque o fator crítico que explica a proeminência de um item na agenda é o “humor” de um governo, somado à receptividade da proposta, independentemente de sua fonte. Essas idéias se confrontam, da mesma forma que moléculas se batem umas contra as outras, e se combinam de várias maneiras como ingredientes de uma “sopa”. O “caldo” muda, não apenas através do aparecimento de elementos completamente novos, mas pela recombinação de elementos pré-existentes. Nesse processo de seleção, alguns atores devem ser conquistados e estratégias devem ser buscadas, para garantir a sobrevivência de uma idéia, fundamentalmente pelo esforço de demonstrar que são tecnicamente possíveis, funcionam e podem ser implementadas.

No processo de formulação de alternativas, têm lugar vários atores e uma combinação complexa de fatores que conduzem um item para a agenda de decisão. Para alcançar o resultado da política, alguns atores contribuem no processo com a sua popularidade política; outros com seus conhecimentos ou saberes específicos; alguns trazem seu senso pragmático de possibilidades; outros, suas habilidades de atrair atenção; e ainda outros, sua autoridade.

### 3.4 Configuração do Processo de Negociação Política

A terceira corrente política diz respeito ao processo político, no qual as propostas foram geradas, debatidas, redesenhadas e aceitas, ou seja, a dinâmica e as regras dos eventos políticos, incluindo desde o debate da questão até as negociações e pressões envolvidas.

Na análise da corrente política, é importante compreender a forma como se conseguiu a receptividade de uma comunidade política a uma nova idéia, o que, segundo Kingdon (1994), exige um longo período de convencimento, no qual um grande número de propostas políticas é possível, embora algumas sejam costuradas e alteradas para obter a aprovação dos políticos eleitos.

Fatores como oscilações da opinião pública, mudança na administração e no Legislativo, campanhas de pressão dos grupos de interesse, eleições ou o surgimento de um novo problema que atrai a atenção do governo e daqueles que o rodeiam, interferem na visibilidade dos problemas. Os eventos ocorridos dentro do próprio governo, tais como mudança nos partidos que governam, mudanças no Legislativo, nas agências

burocráticas, produzem efeitos poderosos nas agendas de políticas.

Na “corrente” da política pública, o consenso é construído através do processo de persuasão e de difusão. No entanto, na política, o movimento se apresenta de modo diferente; ele é governado pela negociação. As coalizões são construídas através da garantia de concessões em troca do apoio político, ou seja, a adesão ocorre não apenas porque alguém simplesmente foi persuadido, mas porque alguém receia que a não adesão resulte em exclusão de benefícios.

A corrente política produz então uma alternativa viável disponível para a adoção da proposta selecionada, que não é necessariamente consenso, mas um acordo que facilita a colocação prioritária de um assunto na agenda governamental e aumenta a chance de ser colocado numa agenda de decisão. A atuação de empreendedores políticos é fundamental para o processo de decisão, uma vez que eles investem recursos, como tempo, energia, reputação e, algumas vezes, dinheiro, num projeto em que acreditam obter um retorno futuro. Os incentivos capazes de mobilizar esses empreendedores, segundo Kingdon (1994), são: a) promoção de interesses pessoais; b) promoção de valores e interferência na formulação da política pública; c) prazer de estar no poder, participando do jogo.

As idéias fluem, mas seus defensores não permitem que o processo fique sem controle. Eles introduzem suas idéias em variados fóruns, tentando “amaciar” as comunidades políticas que geralmente resistem a grandes mudanças. A sobrevivência das idéias depende, portanto, de alguns aspectos ressaltados pelo autor: a) direção política; b) possibilidade técnica, garantindo a riqueza de detalhes, eliminando inconsistências e apontando possibilidade de implementação; c) compatibilidade com os valores dos formuladores de política; d) antecipação de futuras restrições, por exemplo, restrição orçamentária; e) consentimento público; f) consenso (consciência do problema e concordância nas soluções e propostas). Quanto mais uma idéia é discutida, mais seriamente ela é considerada.

### 3.5 Construção da Agenda: articulação entre as Correntes do Problema, das Alternativas e da Política

A probabilidade de um assunto ou tema entrar para a agenda é muito mais elevada se as três correntes  $\frac{3}{4}$  problemas, propostas de política e processo político  $\frac{3}{4}$  estiverem conectadas. Por outro lado, ligações parciais dessas correntes podem dificultar a decisão de uma política.

Em determinadas épocas, as soluções combinam-se com os problemas e os dois se unem para favorecer soluções políticas. Essa união é mais provável, quando as “janelas da política”<sup>4</sup> estão abertas. Abre-se uma “janela da política”,

quando a convergência das três correntes, num dado momento crítico [*critical juncture*], dá oportunidade para uma questão ser incluída na agenda nacional. Nesse caso, a mudança ocorre através de ações empreendedoras<sup>5</sup>, unindo as três correntes, quando ocorrem “janelas de oportunidade”. Portanto, os elementos ambientais, as oportunidades e descobertas inesperadas e a ação de empreendedores políticos definem o curso de uma decisão<sup>6</sup>.

Em síntese, as correntes isoladas de problemas, de política pública e da política correm simultaneamente, em determinados momentos críticos. As soluções são ligadas aos problemas e ambos – problemas e soluções – são ligados às forças políticas favoráveis. A união é mais provável, quando uma janela de política pública – oportunidade de promoção de propostas preferidas ou concepção do problema – se abre.

Assim sendo, há “janelas de problemas” e “janelas políticas”. A agenda governamental é determinada nas correntes políticas ou de problemas e as alternativas são geradas na corrente de política pública. Os empreendedores mantêm a proposta pronta, esperando por um problema ao qual possam anexar sua solução ou por um evento na corrente política, tal como uma mudança de governo que gere um clima receptivo para sua proposta. Certas janelas se abrem com alguma programação, outras são imprevisíveis.

Problemas e políticas, por si só, podem estruturar a agenda governamental, mas a probabilidade de um item subir na agenda de decisão é consideravelmente elevada, se todas as três correntes (de problemas, de políticas e da política) estiverem unidas. Se um dos três elementos estiver faltando – se uma solução não está disponível, um problema pode não ser encontrado, ou não tem força suficiente ou o apoio da corrente política não está disponível – então a colocação do assunto na agenda de decisão é transitória. A janela pode estar aberta por um pequeno período, mas se a união não for feita rapidamente, ela se fecha. Finalmente, cabe registrar que, uma vez determinada a agenda, o controle sobre o processo é perdido.

## 4 CONCLUSÃO

Pelo exposto, constata-se a pertinência de usar o modelo teórico proposto por Kingdon para o estudo do processo de definição das políticas públicas, uma vez que o citado modelo permite a identificação dos atores envolvidos, possibilitando a análise de suas iniciativas e do processo de interação entre elas, nas diversas arenas políticas, onde se dê a negociação em torno dos problemas e das alternativas de solução aos mesmos.

Nesse sentido, esse modelo permite a análise das características do processo político, em cada um dos momentos nos quais se desenvolve, quais sejam, o momento da pré-decisão e de decisão



propriamente dita. Por outro lado, contemplar a decomposição desse processo, nas três correntes assinaladas anteriormente – Problema, Alternativas e Corrente política –, facilita a análise da dinâmica dos vários atores, revelando a abertura ou não de “janelas de oportunidade” para a incorporação de um item na agenda governamental (PINTO, 2004).

Cabe, no entanto, ressaltar a utilidade e os limites dos referenciais teóricos que são adotados nas análises empíricas. Nesse sentido, fica o desafio de estabelecer o diálogo entre o referencial da teoria do ciclo da política pública com outras perspectivas teóricas que contribuam para a ampliação e enriquecimento do modelo analisado.

## REFERÊNCIAS

- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. Attention, Boundary Effects, and Large-Scale Policy Change in Air Transportation Policy. In: ROCHEFORT, D.; COBB, R. (Orgs). **The Politics of problem definition: shaping the policy agenda**. Lawrence: University Press of Kansas, 1995.
- BOSSO, Christopher J. The Contextual Bases of Problem definition. In: ROCHEFORT, D.; COBB, R. (Orgs). **The Politics of problem definition: shaping the policy agenda**. Lawrence: University Press of Kansas, 1995.
- COSTA, Nilson R.; MELO, Marcos André. Reforma do Estado e as mudanças organizacionais no setor saúde. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.3, n.1, p.52-67, 1998.
- FISHER, Frank; FORESTIER, John. **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**. Durham: Duke University Press, 1993.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro, n. 21, junho., 2000.
- FUKS, Mário. **Arenas de Ação e Debates Públicos: os conflitos ambientais e a emergência do Meio Ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro (1985-1992)**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1997. Tese (Doutorado em Sociologia),
- FUKS, Mário. Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 49, p. 79-94, 2000.
- HEREDIA, Blanca; SCHNEIDER, Bem Ross. **The political economy of administrative reform: building state capacity in developing countries**. Miami, 1998. (mimeo).
- KELLY, Rita M.; PALUMBO, Dennis. Theories for Policy Making. In: HAWKESWORTH, Mary; KOCH, Maurice (Orgs). **Encyclopedia of Government and Politics**. London and New York, v. II, p. 643-655, 1992.
- KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. United States of America: Addison-Wesley Longman, 1994.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Democratic Governance**. New York: The Free Press, 1995.
- PINTO, Isabela C.M. **Ascensão e Queda de uma Questão na Agenda Governamental: o caso das Organizações Sociais da Saúde na Bahia**. Bahia, 2004. Tese de Doutorado em Administração do Núcleo de Pós Graduação em administração da UFBA, 2004.
- ROCHEFORT, David, COBB, Roger. Problem Definition: Perspective”. In: ROCHEFORT, David, COBB, Roger W. (Orgs). **The Politics of Problem Definition Shaping The Policy Agenda**. Lawrence: University Press of Kansas, 1995.
- SCHNEIDER, Ben; HEREDIA, Blanca (Eds). **Reinventing Leviathan: the politics of administrative reform in developing countries**. Miami: North-South Center Press, University of Miami, 2003.
- SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**.48, p.187-212, 1999.
- STONE, Deborah.A. **Policy, Paradox and Political Reason**. Glenview: Scott Foresman, 1988.
- VIANNA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.

## NOTAS

1. Ver Tese de Doutorado (PINTO, 2004).
2. Considera, no processo de formulação das políticas públicas, o efeito da combinação complexa de fatores e atores em situações imprecisas que precisam ser esclarecidas, apesar da fluidez delas. O teor da “lata” consiste nos problemas, soluções, participantes e oportunidades de escolha (as correntes). Os resultados surgem da mistura do “lixo”. Ver March e Olsen (1989).
3. No original em inglês, *the climate in government* foi traduzido literalmente por “clima” e livremente por “ambiente”, “humor”.

- 4 Janela da política é a oportunidade para os defensores de propostas encaminharem suas soluções preferidas ou chamar a atenção para problemas especiais. Essa janela, ou seja, a oportunidade aberta a determinadas iniciativas apresenta-se e fica aberta por determinado período de tempo. Se não aproveitam as oportunidades, os participantes devem esperar um novo momento propício em que a próxima oportunidade surja (Kingdon, 1994, p.165).
- 5 As ações empreendedoras podem ser executadas também por organizações.
- 6 Kingdon define empreendedores de política os indivíduos comprometidos a investir “tempo, energia, reputação, dinheiro, para promover uma posição de ganho futuro esperado na forma de benefícios materiais de solidariedade proposital” (KINGDON, 1994 p. 204).

**Isabela Cardoso de Matos Pinto**

Assistente Social, Mestre em Saúde Coletiva, Doutora em Administração, Professora e Pesquisadora do Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica de Salvador e Professora Associada do Instituto de Saúde Coletiva/Universidade Federal da Bahia.

E-mail: [isabela@ufba.br](mailto:isabela@ufba.br)

**Universidade Católica de Salvador - UCSal**

Largo do Campo Grande, n. 07 - Campo Grande Salvador

**Universidade Federal da Bahia - UFBA**

Rua Augusto Viana, s/n - Canela Palácio da Reitoria  
Salvador - MA - Cep: 40110-909