

Os principais modelos acerca da formação de agenda e políticas públicas¹

Heber Silveira Rocha²

Introdução

Este texto tem como objetivo examinar o processo de formação da agenda, aspecto fundamental da formulação de políticas públicas. A agenda está relacionada ao conjunto de temas ou problemas considerados importantes em um determinado momento, como resultado da ação política de atores como burocratas, movimentos sociais, partidos políticos, mídia, entre outros.

Considerando-se a grande quantidade de acontecimentos, fatos e problemas existentes no dia a dia, e que mereceriam atenção do governo, **por que alguns temas são priorizados em detrimento de outros? Como os formuladores decidem quais problemas serão enfrentados e quais poderão esperar? Como esse processo se desenvolve?** Essas questões, que abrange um complexo processo de disputa por atenção, resume o principal objetivo dos estudos sobre agenda: analisar o processo pelo qual problemas são considerados mais (ou menos) relevantes ao longo do tempo, elemento chave para compreender a ação (ou a falta de ação) governamental (Kingdon, 1995; Baumgartner e Jones, 1993; Capella, 2013).

Como vamos ver ao longo deste ensaio muitos deslocamentos ocorreram ao longo dos últimos cinquenta anos nessa literatura, reduzindo a importância da racionalidade e do próprio processo de decisão na formulação de políticas, trazendo para o centro das análises outros momentos do ciclo de produção de políticas públicas, como a formação de agenda e sua implementação.

¹ Texto publicado na plataforma digital do GETIP Grupo de Estudos sobre Tecnologia e Inovação na Gestão Pública/EACH-USP. Disponível em <http://www.getip.net.br>

² Professor substituto da EACH-USP no curso de Gestão Ambiental. Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela EACH-USP. Mestre em Administração Pública pela FGV-SP. Doutor em Ciência Política pelo IFCH-UNICAMP.

Essas mudanças de enfoque destacaram ainda crescentemente o papel das agências estatais, burocracias e instituições, por vezes de forma isolada, ou às vezes e configurações de atores em interação, assim como o papel das ideias valores na produção das políticas públicas.

Antes de tudo é necessário localizar o que são políticas públicas. Embora haja várias definições, parto aqui da proposição de Baumgartner e Jones (1993) de que se trata do conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais. Trata-se do estudo do “Estado em ação”, na formulação de Jobert e Muller (1987), e, portanto, estudar políticas é analisar por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam.

Consequentemente, cada perspectiva de análise sobre as políticas públicas se inspirou em teorias a respeito da natureza, do funcionamento e das características do Estado. Entre tais perspectivas figuram principalmente o pluralismo, o marxismo, a teoria das elites e o neoinstitucionalismo. Não apresentarei neste ensaio tais teorias, não apenas pela questão do tempo de prova, mas por que basta para os nossos objetivo compreender o funcionamento em si dos modelos de análise.

De forma geral, entretanto, a literatura de políticas públicas até os anos 1970 é de inspiração pluralista, embora com influências pontuais do marxismo e da teoria das elites. A partir dos anos 1980, o neoinstitucionalismo, tendo **Theda Skocpol (1985;1992)** e **Peter Evans (1984)** como grandes referências, influenciam crescentemente as análises, mas em diversas perspectivas recentes as raízes pluralistas se fazem sentir.

Este ensaio está dividido em três partes. A primeira parte apresenta de forma resumida o histórico sobre a área de políticas públicas; 2)

1. A formação da agenda governamental como campo de conhecimento

A política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica surge nos Estados Unidos entre as décadas de 1930 e 1950, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise macro sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos.

Assim, na Europa, a área da política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos Estados Unidos, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estados sobre a ação dos governos (SOUZA, 2007; FARAH, 2012).

Desde o surgimento do campo de políticas públicas, a área é frequentemente descrita como uma ciência social aplicada, voltada à resolução de problemas. Uma das características atribuídas por Lasswell (1951) às policy sciences era precisamente a orientação a problemas.

O cientista político estadunidense Harold D. Lasswell foi o primeiro autor a propor uma abordagem para o estudo do governo focada no desenvolvimento de conhecimento específico para auxiliar a tomada de decisão governamental, por meio da criação de um corpo de profissionais treinados em teorias e métodos adequados a essa finalidade.

Entre os anos de 1940 e 1970, o autor desenvolveu e refinou sua visão sobre essa abordagem, denominada de Policy Sciences. Escrevendo décadas após a proposição inicial e avaliando retrospectivamente o desenvolvimento desse campo, Harold Lasswell descreveu as policy sciences como o "conhecimento do processo e no processo de produção de políticas públicas" (Lasswell, 1970, p. 03, tradução nossa).

Assim, desde o início, os estudos em políticas públicas foram dedicados à investigação dos problemas enfrentados pelos governos, sendo esse o foco principal de todo analista disposto a trabalhar no campo de políticas públicas. Hoje, embora a visão sobre o campo (e sobre a própria ideia a respeito do que problemas são) tenha se modificado, o ponto de partida para compreender a formulação de políticas reside no processo de definição de problemas, por meio do qual o debate sobre uma questão é estruturado, podendo chamar a atenção dos tomadores de decisão. **A definição de problemas constitui-se, portanto, em um dos elementos mais fundamentais para explicar a formação da agenda governamental.**

2. Agenda: definição, conceitos básicos e histórico

No estudo pioneiro de **Cobb e Elder (1971, p. 905)**, o termo agenda é definido como um conjunto de discussões políticas, entendidas como questões legítimas e que chamam a atenção do sistema político. Os autores apresentam uma importante diferenciação entre dois tipos de agenda: sistêmica e governamental (Cobb; Elder, 1972).

A **agenda sistêmica**, para os autores, consiste no conjunto de questões que recebem atenção da sociedade e são entendidas como assuntos de competência das autoridades governamentais. As questões se manifestam na agenda sistêmica quando despertam a atenção da opinião pública ou quando parte considerável do público demanda algum tipo de ação concreta do Estado com relação a uma preocupação.

Nem todas as questões que fazem parte das preocupações presentes na sociedade atrairão também a atenção de membros do governo. Ou seja, nem todas as questões presentes na agenda sistêmica concentrarão a atenção governamental e terão espaço no segundo tipo de agenda identificado pelos autores: a agenda governamental (também chamada de agenda institucional ou formal).

A **agenda governamental** é composta pelas questões consideradas relevantes pelos tomadores de decisão, seja no plano local, estadual ou federal. Mais tarde, **John Kingdon (2003)** avançou na conceituação de agenda, ao propor uma diferenciação entre o conceito de agenda governamental e a noção de agenda decisória.

A **agenda governamental**, para Kingdon (2003, p. 03), é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção num determinado momento. Para o autor, uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas, da mesma forma como definido por Cobb e Elder (1972). No entanto, dada a complexidade e o volume de questões que se apresentam aos formuladores, apenas algumas questões serão seriamente consideradas dentro da agenda governamental, num determinado momento.

Essas questões compõem a **agenda decisória**: um subconjunto da agenda governamental que contempla questões que estão prontas para a tomada de decisão pelos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas públicas. Kingdon ainda registra a existência de **agendas especializadas** – como aquelas específicas da área de saúde, transportes e educação –, que refletem a natureza setorial da formulação de políticas públicas.

Birkland (2005) organiza esses conceitos em termos de diferentes níveis de agenda, começando pelo nível mais amplo denominado pelo autor como universo da agenda. Nesse nível, estão contempladas todas as questões possíveis de serem debatidas em uma democracia. **Um subconjunto desse** universo compõe a agenda sistêmica, na qual estão as questões mais aceitáveis do ponto de vista da comunidade, da forma como **tematizado por Cobb e Elder (1972)**. Em um nível ainda mais reduzido está a agenda governamental (institucional) na qual algumas questões são consideradas pelos tomadores de decisão. A fronteira entre essas duas dimensões representa a “jurisdição legítima da autoridade governamental existente” (Birkland, 2005, p. 111, tradução nossa). Poucas questões passam da agenda governamental para a agenda decisória, como explica Kingdon (2003), e

assumem a característica de questões prontas para uma decisão ativa. A Figura 1 ilustra esses diferentes níveis de agenda.

Figura 1 – Níveis de agenda



Fonte: Birkland (2005, p. 111).

De forma geral, podemos afirmar que atualmente **o termo agenda** refere-se a uma “coleção de problemas, entendimentos sobre causas, símbolos, soluções e outros elementos de problemas públicos que chamam a atenção do público e de funcionários públicos” (Birkland, 2005, p. 109 apud Capella, 2018, p.16)

Nesse sentido, a agenda envolve tanto uma dimensão mais difusa das crenças e entendimentos sobre problemas, quanto aspectos concretos, materializados em documentos como projetos de lei e outros instrumentos.

Além disso, a agenda, como coleção de entendimentos, existe em todos os níveis de governo: cada órgão, seja ele federal, estadual ou municipal, tem seu conjunto de questões e hierarquiza suas prioridades de ação.

3. Formação da agenda: a perspectiva do Modelo de Múltiplos Fluxos

Para compreender como algumas questões passam a ser efetivamente consideradas pelos formuladores de políticas, John Kingdon (2003) compreende o governo como uma organização permeada por **três fluxos decisórios relativamente independentes – problemas; soluções ou alternativas; e política.**

As mudanças na agenda resultam do processo de convergência desses **três fluxos**, em momentos críticos em que **janelas de oportunidade** favorecem a mudança, operada pelos **empreendedores de políticas**.

O modelo teórico proposto por Kingdon procura explicar como esses elementos estruturais se combinam, afetando o processo de formulação compreendido em dois momentos: formação da agenda e definição de alternativas **(Capella, 2007)**.

No primeiro fluxo o modelo busca analisar de que forma as questões são reconhecidas como problemas. Considerando que as pessoas não podem prestar atenção a todos os problemas durante todo tempo, Kingdon parte do pressuposto de que esses indivíduos concentram sua atenção em alguns deles, ignorando outros. Para entender esse processo de seleção, Kingdon estabelece uma importante diferenciação entre **condições e problemas**.

Uma condição, para o autor, é uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida. Uma condição assume a característica de um 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 eles as percebem e as interpretam e, mais importante, da maneira como elas são definidas como problemas.

As questões transformam-se em **problemas ao chamar a atenção dos participantes do processo decisório**, despertando a necessidade de ação, por meio de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e

feedback das ações governamentais. Indicadores (custos de um programa, taxas de mortalidade infantil, variações na folha de pagamento de servidores, evolução do déficit público, por exemplo) podem ser utilizados para caracterizar uma questão como um problema.

O segundo **grupo de mecanismos compreende eventos de grande magnitude, como crises, desastres ou símbolos que concentram a atenção num determinado assunto**. Finalmente, o terceiro grupo consiste no feedback sobre programas em desenvolvimento no governo. O

Fazem **parte do segundo fluxo – soluções** – o conjunto de alternativas disponíveis para os problemas, ou “ideias sobre o que fazer” . Kingdon considera que as ideias geradas nesse fluxo não decorrem necessariamente de uma percepção anterior sobre problemas específicos.

O autor mostra que alternativas e soluções são desenvolvidas dentro das comunidades de políticas, compostas por pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros – que compartilham uma preocupação em relação a uma área específica de políticas públicas. Nessas **comunidades, as ideias circulam entre os especialistas, às vezes por longos períodos de tempo até que sejam aceitas**. Nesse processo, algumas ideias sobre soluções são combinadas em novas propostas, outras são alteradas e eventualmente descartadas em um processo competitivo de seleção.

Finalmente, o terceiro fluxo é composto pela dimensão da política “propriamente dita”. Nesse fluxo, três elementos exercem influência sobre a agenda governamental. **O primeiro** é chamado por Kingdon de clima ou humor nacional e é caracterizado pelo compartilhamento de questões por diversas pessoas durante um determinado período de tempo. A percepção de um humor favorável cria incentivos para que os participantes do processo decisório promovam algumas ideias. Por outro lado, um clima desfavorável pode desestimular o encaminhamento de outras questões. **O segundo elemento do fluxo** político é composto pelas forças políticas organizadas, exercidas principalmente pelos grupos de pressão.

Finalmente, o terceiro fator a afetar a agenda são as mudanças dentro do próprio governo: mudança de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental (turnover); mudanças de gestão; mudanças na composição do Congresso; mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas.

Entre os elementos considerados no fluxo político, Kingdon destaca as mudanças no clima nacional e as mudanças dentro do governo (turnover) como os maiores propulsores de transformações na agenda governamental.

Em determinadas circunstâncias, esses três fluxos – problemas, soluções e política – convergem, gerando uma oportunidade de mudança na agenda, processo denominado por Kingdon (2003, p. 165, tradução) como “**janelas de oportunidade política**” (policy windows).

Nesse momento, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, possibilitando que questões ascendam à agenda. As circunstâncias que possibilitam a convergência dos fluxos são influenciadas pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político. O fluxo de soluções não exerce influência direta sobre a agenda: as propostas, as alternativas e as soluções elaboradas nas comunidades chegam à agenda apenas quando problemas percebidos, ou demandas políticas, criam oportunidades para essas ideias.

De acordo com o autor, as **janelas de oportunidade para o ingresso** de questões na agenda se abrem quando um 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). Portanto, embora a mudança na agenda seja resultado da convergência dos três fluxos, a oportunidade para que essa 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

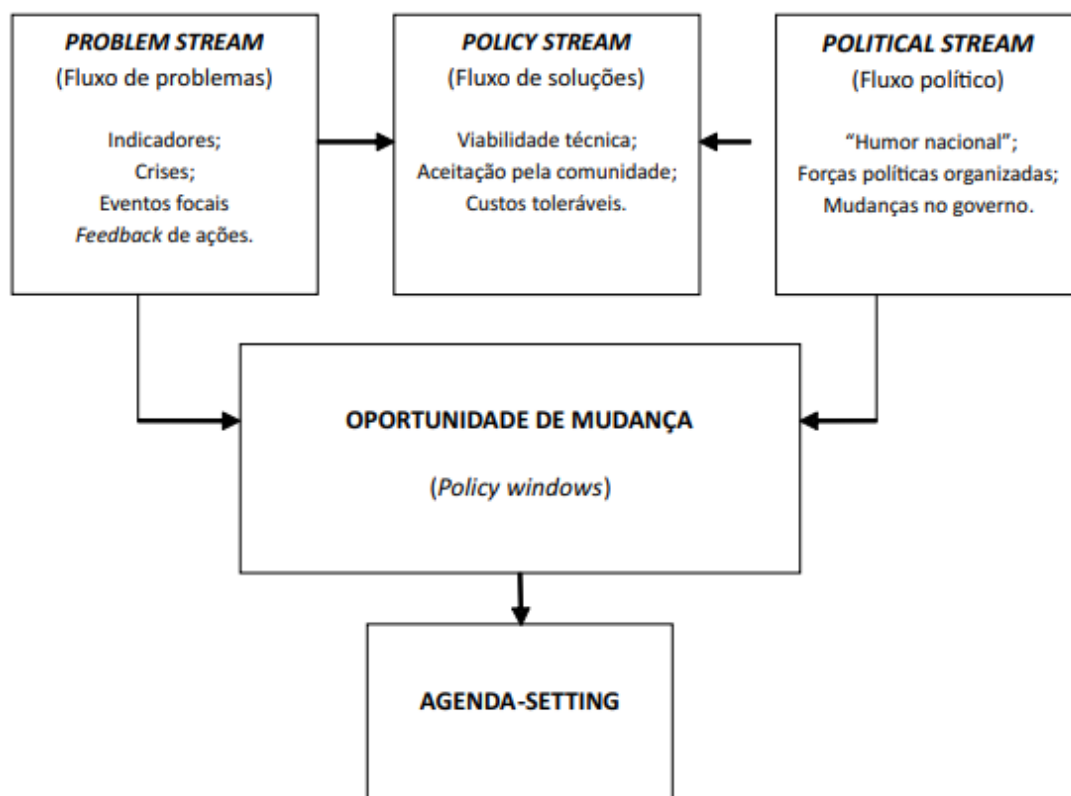
fundamental para que uma questão já presente nessa agenda tenha acesso à agenda decisória.

Há ainda outro componente fundamental, sem o qual, para Kingdon, não há mudanças na agenda: **a atuação dos empreendedores de políticas (policy entrepreneurs)**. Tal como empreendedores de negócios, esses indivíduos investem seus recursos na defesa de uma ideia, e 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 ideias de outros indivíduos e grupos; ou ainda que desfruta de uma posição de autoridade dentro do processo decisório, característica que faz com que suas ideias tenham receptividade. Eles são hábeis negociadores e mantêm conexões políticas; são persistentes na defesa de suas ideias, 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, p. 182, tradução nossa). Quando as janelas 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 empreendedores de políticas 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: ideias que não são defendidas; problemas que não encontram soluções; momentos políticos favoráveis à mudança que são perdidos por falta de propostas (Capella, 2016b).

Figura 3 – O Modelo de Kingdon



Fonte: Capella (2007, p. 98).

4. Formação da agenda: a perspectiva do Equilíbrio Pontuado

O Modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory*) foi proposto por Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993) como uma forma de explicar mudanças na agenda, partindo do pressuposto de que as políticas públicas passam por longos períodos de estabilidade, nos quais as mudanças ocorrem de forma lenta, incremental e linear, e também por períodos de rápidas e significativas mudanças.

Assim, o modelo é uma ferramenta teórica capaz de analisar tanto períodos de estabilidade, quanto de momentos de rápida mudança no processo de formulação de políticas públicas (Capella, 2018).

Duas perspectivas de análise de políticas públicas são fundamentais ao Modelo de Equilíbrio Pontuado. Os estudos sobre a formação da agenda, sobretudo os conceitos desenvolvidos por Kingdon (2003) como a definição de problemas, o papel das ideias, e atuação dos empreendedores de políticas públicas, formam a base do Modelo de Equilíbrio Pontuado, proporcionando elementos para a explicação de mudanças rápidas em políticas públicas.

Os autores destacam que a maior parte dos modelos de análise de políticas públicas desenvolvidos no campo da Ciência Política fundamenta-se no incrementalismo (Lindblom, 1967), que considera as políticas em vigor (seus programas e projetos) como ponto de partida para mudanças sempre limitadas a pequenos acréscimos ou decréscimos.

No modelo incremental, os formuladores aceitariam a legitimidade das políticas já estabelecidas e partindo delas realizariam pequenas mudanças pontuais, baseadas em “comparações sucessivas limitadas” (Lindblom, 1959; 1979, tradução nossa).

Para Baumgartner e Jones (1993, p. 09-10), essa perspectiva sobre a formulação, dominante na literatura da Ciência Política, retrata um sistema conservador, no qual mudanças rápidas são improváveis. Porém, considerando as observações empíricas que apontam para a existência de períodos de estabilidade e também para momentos de rápida mudança, os autores buscaram oferecer um modelo teórico capaz de explicar ambos os fenômenos. Para tanto, os autores foram buscar na literatura sobre agenda os únicos estudos que consideram processos de mudanças não incrementais.

A segunda perspectiva empregada na construção do modelo é a noção de subsistemas. Considerando que os indivíduos operam com racionalidade limitada, para lidar com a multiplicidade de questões políticas aos quais estão submetidos cotidianamente, os governos delegam autoridade para agentes governamentais, em subsistemas políticos caracterizados por baixa visibilidade de decisões e poucos participantes, com destaque para os especialistas. Nos

subsistemas, os integrantes se aglutinam em torno de programas ou interesses específicos e tais arranjos acabam sendo caracterizados pela estabilidade e resistência à mudança, regidos pela lógica incremental. Esses subsistemas processam as questões de forma paralela, enquanto os líderes governamentais (macrossistema) ocupam-se de algumas poucas questões proeminentes de forma serial.

No macrossistema, as decisões têm alta visibilidade (decisões que despertam o interesse dos meios de comunicação e são objeto de noticiários, por exemplo, ou menções em discursos presidenciais ou debates parlamentares) e envolvem muitos participantes.

Assim, de acordo com o modelo de Baumgartner e Jones (1993), muitas questões recebem atenção nos subsistemas e lá permanecem por longos períodos, produzindo a política de estabilidade. Outras acabam por integrar o macrossistema e promovem mudanças rápidas na agenda: as pontuações.

Para explicar como as questões se movem dos subsistemas para o macrossistema, os autores estabelecem o conceito de “**monopólio de políticas**” (Baumgartner; Jones, 1993).

Um monopólio é um tipo específico de subsistema, definido como um conjunto de atores (burocratas, analistas de políticas públicas, políticos, lobistas, acadêmicos, entre outros) que compartilham um entendimento específico sobre uma questão (como cultura, meio ambiente, segurança pública etc.), unidos por um interesse predominante.

Duas características fundamentais definem e constituem os monopólios: uma ideia fortemente associada com os valores políticos daquela comunidade e uma estrutura institucional definida, pela qual o acesso de indivíduos ao processo decisório é garantido (ou restringido).

Para instrumentalizar a análise sobre a primeira característica dos monopólios, os autores criaram o conceito de imagem de política (***policy image***),

que representa as ideias que sustentam os arranjos institucionais, *permitindo o que o entendimento acerca da política seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de um subsistema*. “A criação e a manutenção de um monopólio de políticas é intimamente vinculado à criação e manutenção de uma imagem de política de apoio” (Baumgartner; Jones, 1993, p. 26, tradução nossa).

Isso significa que enquanto uma **imagem for largamente aceita**, ou seja, enquanto a definição de um problema for compartilhada entre os integrantes, o monopólio se mantém.

Por outro lado, quando há divergências com relação ao entendimento de uma política, defensores de uma ideia focalizam determinadas imagens enquanto seus oponentes podem se concentrar num conjunto diferente de imagens, o que pode levar ao colapso do monopólio.

As **imagens de políticas são desenvolvidas** com base em dois componentes: informações empíricas e apelos emotivos (tone).

O tone é considerado pelos autores como fator crítico no desenvolvimento das questões, uma vez que mudanças rápidas nesses “apelos emotivos” da imagem podem influenciar a mobilização em torno de uma ideia.

Os autores exemplificam esse tipo de situação na questão nuclear norte-americana: enquanto a imagem predominante dessa política estava associada ao progresso econômico e científico, um monopólio existia em torno dessa questão. No entanto, a partir do momento em que a imagem muda, passando a focalizar as ameaças à segurança da população e a degradação ambiental, o monopólio em torno dessa questão se desestrutura.

Novas imagens podem atrair novos participantes (ou afastá-los), bem como criar oportunidades para promover questões (ou desencorajar outras).

Da mesma forma que Kingdon (2003), os autores entendem que condições políticas e sociais não se transformam, necessária e automaticamente, em problemas.

Para que um problema capture a atenção do governo, é preciso que uma imagem, ou um entendimento sobre uma política permita estabelecer a ligação entre o problema e uma possível solução (Baumgartner; Jones, 1993, p. 27). **A criação de uma imagem é considerada um componente estratégico na mobilização da atenção do macrossistema em torno de uma questão.**

A disputa em torno do entendimento de uma política, ou seja, sua imagem, é considerada pelos autores como sendo elemento crucial na luta política. Os formuladores de políticas empenham-se na construção de imagens calculando os ganhos advindos da consolidação de um dado entendimento. No entanto, eles não têm controle sobre os impactos dessas imagens no sistema político. Também não exercem controle sobre as possíveis soluções que podem ser apresentadas para os problemas.

Assim, o **conceito de imagem de política** é central para a explicação sobre a desestruturação dos monopólios e as mudanças em políticas públicas, momentos em que os entendimentos deixam de ser compartilhados, permitindo o acesso ao monopólio de grupos que detêm entendimentos diversos do estabelecido, novas ideias sobre problemas e propostas de soluções. Também é central para a explicação sobre a estabilidade, perpetuando entendimentos sobre as questões relacionadas a uma política, inibindo a participação de atores com ideias diversas à predominante.

O conceito de imagem de política, porém, deve ser considerado em seu contexto institucional – e essa é a segunda característica que os autores atribuem aos monopólios. A autoridade para decidir sobre as questões reside, nas burocracias públicas, no que os autores chamam de arenas de políticas (policy venue): “Arenas de políticas são posições institucionais onde decisões relativas a uma determinada questão são tomadas” (Baumgartner; Jones, 1993, p. 32, tradução nossa). Algumas questões estão associadas à jurisdição de uma única organização, enquanto outras podem estar submetidas a várias jurisdições ao mesmo tempo. Além disso, os autores mostram que, no sistema de governo norte-americano, as mudanças nas jurisdições de 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 jurisdição sobre essas questões. Uma instituição pode ser refratária aos argumentos desenvolvidos para dar suporte a uma política, enquanto outra instituição pode aceitar a imagem.

A busca de arenas favoráveis para a difusão de problemas e soluções (venue shopping) e a criação de imagens estão 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 (uma imagem) sobre uma questão e criam monopólios de políticas, limitando o acesso de novos atores e restringindo o surgimento de novas ideias.

Subsistemas são caracterizados pela estabilidade, propostas de mudanças são desencorajadas pelo feedback negativo, – pouco ganho dos atores políticos com 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 macrossistema político. Mudanças na percepção das condições (transformando-as em problemas), ocorrência de eventos que focalizam a atenção (eventos focais), ou mudanças na opinião pública, são exemplos de fatores que podem fazer com que uma questão saia dos domínios de um subsistema e atinja o macrossistema.

Ao contrário dos subsistemas, **os macrossistemas políticos** caracterizam-se por intensas e rápidas mudanças, diversos entendimentos sobre uma mesma política (diferentes imagens) e feedback positivo: “A macropolítica é a

política da pontuação – a política da mudança em larga escala, imagens de políticas concorrentes, manipulação política e feedback positivo” (Baumgartner; Jones, 1999, p. 102, tradução nossa).

Quando uma questão acessa o macrossistema, o subsistema, por sua vez, torna-se propenso à mudança, já que a atenção dos líderes governamentais e do público a uma questão pode permitir a introdução de novas ideias e o ingresso de novos atores naquele subsistema. Além disso, os momentos críticos podem estabelecer novas imagens e reorganizações institucionais (novas arenas de políticas), capazes de reestruturar o subsistema. Essas novas ideias e instituições tendem a permanecer ao longo do tempo (gerando o que os autores denominam como legado de políticas públicas), criando um novo estado de equilíbrio no subsistema que, após algum tempo, tende a voltar à estabilidade.

Assim, o Modelo do Equilíbrio Pontuado surge como uma explicação tanto para mudanças rápidas na agenda governamental, quanto para períodos de estabilidade: os monopólios são capazes de manter o equilíbrio e inibir mudanças por longos períodos de tempo (feedback negativo) e, por outro lado, quando monopólios se desestruturam, abrindo espaço para novos entendimentos e novos atores, observa-se mudanças rápidas na agenda (feedback positivo).

5. Formação de agenda: o modelo de coalizões de defesa

Esse modelo foi desenvolvido com a clara preocupação de proporcionar uma alternativa para os modelos de análise de políticas públicas segundo estágios. O modelo de coalizões de advocacia (advocacy coalitions framework), ao enfatizar o papel de valores e ideias, consubstanciados nas crenças das coalizões de defesa, busca construir uma visão geral sobre o funcionamento do subsistema de políticas públicas.

O processo político é caracterizado por um sistema aberto, sujeito a trocas com o ambiente e cuja unidade de análise primordial seria o subsistema de políticas públicas, composto por atores diversificados ativamente preocupados e envolvidos com um problema ou questão política (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999).

Externamente ao subsistema de políticas públicas haveria fatores estáveis bastante difíceis de alterar, que constrangeriam a ação dos atores no interior do subsistema. Tais fatores seriam: os atributos básicos da área do problema, a distribuição dos recursos naturais, valores socioculturais e estrutura social e a estrutura de regras básicas do sistema político (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999).

Os atores que compõem os subsistemas, seriam orientados pelo compartilhamento de crenças sobre determinada temática, na tentativa de influenciar decisões sobre uma política. As coalizões tenderiam a ter interesses diferenciados, ora complementares, ora excludentes, e apresentariam elevado grau de coordenação de suas atividades, na tentativa de levar adiante suas propostas de intervenção em determinada política pública (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999).

As decisões sobre uma política pública resultariam do conflito estabelecido entre coalizões que contribuiriam para o desenvolvimento de estrangulamentos e/ou estímulos para a adoção ou mudança em determinada política pública (SABATIER, 1999).

O modelo busca explicar os momentos de mudança, estabelecendo hipóteses sobre as condições necessárias para que ocorram. Segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1999), a mudança pode ocorrer devido a fatores internos ao subsistema e externos a este. Os fatores externos são: 1) parâmetros relativamente estáveis; 2) estruturas de oportunidades das coalizões; e 3) perturbações de maior vulto.

Os parâmetros estáveis são os atributos básicos do problema - distribuição dos recursos naturais, valores socioculturais e estrutura social e constitucional -, que

mudam pouco em um período de 10 anos, recomendado pelos autores para a análise.

As estruturas de oportunidades das coalizões são as características específicas do sistema político que fornecem maior ou menor oportunidade de atuação das coalizões, dependendo de suas regras. As estruturas de oportunidades são influenciadas pelos parâmetros relativamente estáveis do sistema. E, finalmente, as perturbações de maior vulto constituem-se de mudanças em condições socioeconômicas, mudança no regime político, impacto das decisões em outros subsistemas e acontecimentos de força maior, como desastres, por exemplo.

Os fatores internos que podem ocasionar a mudança, são: 1) choques internos; 2) acordos negociados; e 3) o aprendizado político construído pela interação dos atores no subsistema ao longo do tempo seriam responsáveis por mudanças no processo de formulação e implementação de políticas públicas (SABATIER e WEIBLE, 2007).

Os choques internos são entendidos como perturbações de maior vulto, que impactam as crenças da coalizão dominante, podendo, portanto, causar a mudança do entendimento acerca de um problema e de sua condução. Os acordos negociados também são apontados como caminho para a mudança, quando não há choques internos ou externos ao subsistema, porém, quando há situações de impasse. O processo de aprendizado político seria uma consequência do processo de negociação entre os membros de várias coalizões, que agem buscando melhor entendimento da realidade para aprimorar seus objetivos políticos (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999).

Esse processo favoreceria o acúmulo de conhecimento sobre características de um problema e fatores que o afetam, promovendo a avaliação das alternativas adotadas e impactando a adoção de mudanças em determinadas políticas públicas.

6. Considerações finais

Os estudos sobre agenda apontam que a disputa em torno da definição é fundamental para definir o que será objeto de atenção das autoridades governamentais. Após um problema chamar a atenção, o próximo passo é ele adentrar na agenda governamental.

Há três modelos teóricos de políticas públicas que abordam a formação e alteração de agenda, o dos múltiplos fluxos de John Kingdon (2003), o modelo do equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones (1993) e o modelo de coalizão de defesa de Sabatier e Jenkins-Smith (1993). Cada modelo aborda com as suas nuances como os atores, ideias e instituições se articulam para que um problema adentre na agenda. Conceitos como subsistemas de políticas, comunidades, coalizões, redes temáticas são usados nesta literatura para descrever a permanência ou alteração de um tema na agenda.

No Brasil, esta literatura tem ganhado força nos últimos anos com uma produção teórica consistente (Capella, 2007; 2018), analisando o papel dos subsistemas na alteração da agenda (Brasil; Capella, 2015) e análises de políticas setoriais (Secchi, 2016)

Referências

Baumgartner, F. R.; Jones, Bryan D. *Agendas and instability in american politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

Capella, Ana C. N. *Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas*. In: Hochman, G., Arretche, M.; Marques, E. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

Capella, Ana C. N.; Brasil, Felipe G. "Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas". *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 66, n. 3, p. 449-474, jul/set 2015a.

Cobb, Roger W.; Elder, Charles D. *The politics of agenda-building: an alternative perspective for Modern Democratic Theory*. *Journal of Politics*, v. 33, n. 4, p. 892-915, 1971.

Cobb, Roger W.; Ross, Jennie-Keith; Ross, Marc.H. Agenda building as a comparative political process. *American Political Science Review*, v. 70, n. 1, p. 126-138, mar 1976.

Cobb, Roger W.; Ross, M. H. (ED.). *Cultural strategies of agenda denial*. Lawrence:University Press of Kansas, 1997.

Cohen, M. D.; March, James G.; Olsen, Johan P. A garbage can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quartely*, v. 17, p. 1-25, 1972.

Kingdon, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3^a. ed. New York: Harper Collins, [1984], 2003.

Sabatier, Paul A. e Jenkins-Smith, Hank C. *Policy Change and Learning: an advocacy coalition approach*. Oxford: Westview Press, 1993.