

**XXIX Encontro Anual da ANPOCS**

**GT19 - Políticas Públicas**

---

**Formação da Agenda Governamental:  
Perspectivas Teóricas**

---

Ana Cláudia Niedhardt Capella<sup>1</sup>

Universidade Estadual Paulista (UNESP)

Agosto de 2005

---

<sup>1</sup> Professora do Departamento de Administração Pública da Unesp – Campus de Araraquara. E-mail: [acapella@terra.com.br](mailto:acapella@terra.com.br)

---

## Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas

---

### Introdução

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.

Dois modelos, em especial, desenvolvidos na área de políticas públicas, destacam-se por sua capacidade em explicar como as agendas governamentais são formuladas e alteradas: o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) desenvolvido por John Kingdon (Kingdon, J. “Agenda, Alternatives a Public Policies”. 3ª. Ed. New York: Harper Collins, 2003) e o modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), de Frank Baumgartner e Brian Jones (Baumgartner, F; Jones, B. “Agendas and Instability in American Politics”. Chicago, University of Chicago Press, 1993).

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 idéias no processo político.

### 1. John Kingdon e o modelo de *Multiple Streams*

Em *Agendas, Alternatives e Public Policies*, Kingdon (2003) procura responder à seguinte questão: por que alguns problemas se tornam importantes para um governo? Como uma idéia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se em uma política pública? Kingdon considera as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos que compreendem: o estabelecimento de uma agenda de políticas; a especificação de alternativas a partir das quais as escolhas vão ser realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão. Em seu modelo de *multiple streams*, o autor se preocupa especificamente com os dois primeiros processos, chamados estágios pré-

decisórios: a formação da agenda (*agenda-setting*) e a especificação de alternativas (*policy formulation*). A seguir, procuraremos apresentar e analisar o modelo de Kingdon destacando suas bases teóricas, benefícios potenciais para a compreensão dos processos de formação da agenda governamental, bem como as principais críticas direcionadas ao modelo.

### 1.1 A dinâmica do modelo: os três fluxos

Inicialmente formulado para analisar as políticas públicas nas áreas de saúde e transportes do governo federal norte-americano, o modelo de Kingdon tornou-se referência para os estudos voltados à análise da formulação de políticas governamentais (Zahariadis, 1999). Baseado em um corpo extenso de dados empíricos, obtidos em sua maior parte por meio de entrevistas com altos funcionários públicos, o modelo preocupa-se com os estágios pré-decisórios da formulação de políticas. A agenda governamental, para Kingdon (2003, 03), é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas ele, concentram sua atenção num determinado momento<sup>2</sup>.

Uma questão passa a fazer parte da *agenda governamental* quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. No entanto, dada a complexidade e o volume de questões que se apresentam a estes formuladores, apenas algumas delas são realmente consideradas num determinado momento. Estas compõem a *agenda decisional*: um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas (*policies*)<sup>3</sup>. Esta diferenciação se faz necessária, segundo o autor, porque ambas as agendas são afetadas por processos diferentes. Existem ainda agendas especializadas - como as agendas específicas da área de saúde, transportes, educação - refletindo a natureza setorial da formulação de políticas públicas.

Para compreender como algumas questões passam a ser efetivamente consideradas pelos formuladores de políticas, ou seja, por que uma questão se torna

---

<sup>2</sup> Na definição original de Kingdon (2003, 03), “The *agenda*, as I conceive of it, is the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time”.

<sup>3</sup> No original, “We should also distinguish between the *governmental* agenda, the list of subjects that are getting attention, and the *decision* agenda, the list of subjects within governmental agenda that are up for an active decision” (Kingdon, 2003, 04).

proeminente e ascende à agenda governamental, Kingdon (2003) caracteriza o governo federal norte-americano como uma “anarquia organizada”<sup>4</sup>, na qual três fluxos decisórios (*streams*) seguem seu curso de forma relativamente independente, permeando toda a organização. Em momentos críticos estes fluxos convergem, e é precisamente neste momento em que são produzidas mudanças na agenda. Assim, para o modelo de Kingdon (2003), a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e políticas (*politics*).

### *Problemas*

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.

Para entender o processo de seleção de problemas, Kingdon estabelece uma importante diferenciação entre problemas e condições. Uma condição, para o autor, é uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida. Estas condições se tornam problemas apenas quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito. Dado o grande volume de questões e a incapacidade de lidar com todas elas ao mesmo tempo, a atenção dos formuladores de políticas depende da forma como eles percebem e interpretam essas condições e, mais importante, da forma como essas condições são definidas como problemas.

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. Quando indicadores – custos de um programa, taxas de

---

<sup>4</sup> O processo de *agenda-setting* de Kingdon tem suas raízes no “modelo da lata do lixo” (*garbage can model*). Este modelo foi desenvolvido para a análise de organizações que se configuram como “anarquias organizadas”, operando em condições de grande incerteza e ambigüidade (como universidades e governos nacionais), nas quais estão presentes três características principais: participação fluída, preferências problemáticas e tecnologia pouco clara. Sobre o modelo de *garbage can* e a idéia de “anarquias organizadas”, ver March, James; Olsen Johan P. e Cohen, M.D. (1972) “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. *Administrative Science Quarterly*, 17, (pp. 1-25).

mortalidade infantil, variações na folha de pagamento de servidores, evolução do déficit público, por exemplo – são reunidos e apontam para a existência de uma condição, esta pode ser percebida como problemática pelos formuladores de políticas. Indicadores, no entanto, não determinam *per se* a existência concreta de um problema, antes são interpretações que auxiliam a demonstrar a existência de uma questão. Assim, contribuem para a transformação de condições em problemas, principalmente quando revelam dados quantitativos, capazes de demonstrar a existência de uma situação que precisa de atenção. O segundo grupo de mecanismos compreende eventos (*focusing events*), crises e símbolos. Muitas vezes, um problema não captura a atenção apenas por meio de indicadores, mas por intermédio de eventos de grande magnitude, como crises, desastres ou símbolos que concentram a atenção num determinado assunto. Estes eventos, no entanto, raramente são capazes de elevar um assunto à agenda, e geralmente atuam no sentido de reforçar a percepção pré-existente de um problema. Finalmente, o terceiro grupo de mecanismos consiste no *feedback* sobre programas em desenvolvimento pela administração pública. O monitoramento dos gastos, o acompanhamento das atividades de implementação, o cumprimento (ou não) de metas, possíveis reclamações de servidores ou dos cidadãos, e o surgimento de conseqüências não-antecipadas, são mecanismos que podem trazer os problemas para o centro das atenções dos formuladores de políticas.

Mesmo que indicadores, eventos, símbolos ou *feedbacks* sinalizem condições específicas, estes elementos não transformam condições automaticamente em problemas. Essencial para o entendimento do modelo é compreender que problemas são construções sociais, envolvendo interpretação: “Problems are not simply the conditions or external events themselves: there is also a perceptual, interpretative element.” (Kingdon, 2003, 109-110). Portanto, condições podem chamar a atenção dos formuladores de políticas, transformando-se em problemas, e posteriormente alcançar a agenda governamental.

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

## *Soluções e Alternativas*

No segundo fluxo – *policy stream* - temos um conjunto de alternativas e soluções (*policy alternatives*) disponíveis para os problemas, ou “what to do ideas”<sup>5</sup>. Kingdon (2003) considera que as idéias geradas neste fluxo não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos. Como afirma Kingdon, “people do not necessarily solve problems. (...) Instead, what they often do is generate solutions, and then look for problems to which to hook their solutions” (Kingdon, 2003, 32). Assim, 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.

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

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 idéia. Isso não significa que todos os especialistas de uma comunidade compartilhem das mesmas crenças: algumas

---

<sup>5</sup> O fluxo de políticas governamentais – *policy stream* - é o fluxo no qual são desenvolvidas diversas alternativas - ou soluções. Empregaremos estes termos como sinônimos, seguindo a utilização de Kingdon.

comunidades são extremamente fragmentadas, abrigando pontos de vista bastante diversificados. A difusão das idéias tão pouco se dá de forma automática, uma vez que comunidades bem estruturadas apresentam tendência a resistirem às novas idéias. A difusão é descrita pelo autor como um processo no qual indivíduos que defendem uma idéia 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 idéias são difundidas, basicamente, por meio da persuasão. A importância desse processo de difusão – chamada de *soften up* pelo autor – vem da constatação de que, sem essa sensibilização, as propostas não serão seriamente consideradas quando apresentadas.

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

Kingdon assegura às idéias um papel importante em seu modelo, argumentando que estas são freqüentemente 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.

“Political scientists are accustomed to such concepts as power, influence, pressure and strategy. If we try to understand public policy solely in terms of these concepts, however, we miss a great deal. The content of the ideas themselves, far from being mere smokescreens or rationalizations, are integral parts of decision making in and around government”. (Kingdon, 2003, 125).

Abordagens que, como o modelo de *multiple streams*, destacam a centralidade das idéias, das interpretações, da argumentação no processo de formulação das políticas,

constituem um desafio à análise tradicional sobre a formulação de políticas públicas, auxiliando na compreensão da dimensão simbólica deste processo<sup>6</sup>.

### *Política*

Finalmente, 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 idéias, no fluxo político (*politics stream*) as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política<sup>7</sup>.

Neste fluxo, três elementos exercem influência sobre a agenda governamental. O primeiro elemento é chamado por Kingdon de “clima” ou “humor” nacional (*national mood*) e é caracterizado por uma situação na qual diversas pessoas compartilham das mesmas questões, durante um determinado período de tempo. O humor nacional possibilita algo semelhante a um “solo fértil” para algumas idéias “germinarem”, ajudando a explicar por que algumas questões chegam à agenda enquanto outras são descartadas. A percepção, pelos participantes do processo decisório, de um humor favorável cria incentivos para a promoção de algumas questões e, por outro lado, pode também desestimular outras idéias<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Estas abordagens, que incluem os modelos de *agenda-setting* que utilizamos neste estudo, procuram mostrar que o processo de formulação de políticas está mais próximo do campo das idéias, da argumentação, da discussão, do que de técnicas formais de solução de problemas. Uma profunda reflexão sobre este tema é desenvolvida por Majone (1989). Faria (2003), que denomina estas abordagens como perspectivas “pós-positivistas”, chama a atenção para o fato de a produção acadêmica brasileira não incorporar, ainda, esta orientação em suas análises.

<sup>7</sup> Kingdon exemplifica a dinâmica do fluxo político citando o governo Carter e a tentativa de construir uma coalizão de suporte para mudanças na área de saúde. Os argumentos, fatos e propostas para esta política já eram conhecidos há anos e, no entanto, as mudanças não chegavam à agenda. Para que isso acontecesse, foi necessário não apenas persuasão sobre as idéias de solução, uma vez que o consenso já estava estabelecido, mas uma busca de apoio político à proposta. Este apoio foi conseguido a partir da inserção, na proposta original, de benefícios às mães e crianças, atraindo, desta forma, o apoio dos liberais.

<sup>8</sup> Esta percepção do clima não reside necessariamente na sondagem da opinião pública. Em suas entrevistas, Kingdon descobre uma série de incongruências entre as pesquisas de opinião pública e as opiniões dos indivíduos tomadas em entrevistas versando sobre um tópico específico. No plano mais geral, as pessoas podem perceber um clima anti-regulação, por exemplo, ao mesmo tempo em que pesquisas de opinião pública mostram o desejo da intervenção estatal para a solução de problemas específicos. O clima, como concebido pelo autor, é detectado por políticos em viagens, contatos com eleitores, cobertura jornalística e pelos relatos de seus assessores. Funcionários públicos também percebem o clima, por meio de palestras, conversas com ativistas, políticos e grupos de interesse, contato com o público e pela mídia.



O segundo elemento do fluxo político é composto pelas forças políticas organizadas, exercidas, principalmente, pelos grupos de pressão. O apoio ou oposição dessas forças a uma determinada questão sinaliza o consenso ou conflito numa arena política, permitindo aos formuladores de políticas avaliarem se o ambiente é propício ou não a uma proposta. Quando grupos de interesses e outras forças organizadas estão em consenso em relação a uma proposta, o ambiente é altamente propício para uma mudança nessa direção. Mas quando existe conflito em um grupo, os defensores de uma proposta analisam o equilíbrio das forças em jogo, procurando detectar setores favoráveis ou contrários à emergência de uma questão na agenda. A percepção de que uma proposta não conta com apoio de alguns setores não implica necessariamente no abandono de sua defesa, mas indica que haverá custos durante este processo.

Finalmente, o terceiro fator a afetar a agenda, no fluxo político, 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. Estes eventos podem exercer grande influência sobre a agenda governamental ao desencadear mudanças que potencializam a introdução de novos itens na agenda, ao mesmo tempo em podem também bloquear a entrada ou restringir a permanência de outras questões. O início de um novo governo é, segundo Kingdon, o momento mais propício para mudanças na agenda: “At the time of a change in administration, people all over town hold their breath in anticipation, waiting to see what the new administration’s priorities will be, what its policy agendas will look like” (Kingdon, 2003, 154).

Outro tipo de mudança dentro do governo, com efeitos importantes sobre a agenda, é a mudança nos limites de jurisdição. Cada setor dentro do governo, sejam agências administrativas ou comitês parlamentares, reivindica seu campo de atividade (jurisdição). Muitas vezes, uma questão envolve áreas distintas, gerando disputas sobre a jurisdição. Estas disputas podem levar a uma situação de imobilidade governamental, mas também à inclusão de questões na agenda. Parlamentares, por exemplo, podem disputar os créditos por um projeto com impacto popular e, nessa disputa, o assunto pode se tornar proeminente e ganhar espaço na agenda. Desta forma, a formação da agenda é também afetada pela disputa sobre jurisdição. Por outro lado, algumas questões podem ser ignoradas devido a sua localização jurisdicional. Pesquisando a área

de saúde dentro do governo norte-americano, Kingdon percebe que muitas questões faziam parte de agendas especializadas sem, no entanto, integrarem a agenda de decisão mais ampla do setor. Isto acontece porque o conjunto de especialistas preocupados com essas questões fica reduzido a uma jurisdição específica dentro da estrutura do Poder Executivo, restringindo a difusão desses assuntos para outras comunidades.

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

### *1.2 A mudança na agenda*

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

As circunstâncias que possibilitam a convergência dos fluxos - denominadas por Kingdon (2003, 165) como *policy windows* - são influenciadas, sobretudo, pelo fluxo de problemas (*problems stream*) e pelo fluxo político (*politics stream*). De acordo com o autor, uma oportunidade para a mudança surge quando um novo problema consegue atrair a atenção do governo (por meio de indicadores, eventos ou *feedback*), ou quando mudanças são introduzidas na dinâmica política (principalmente mudanças no clima nacional e mudanças dentro do governo). O fluxo de soluções (*policy stream*) não exerce influência direta sobre a 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 idéias.

Assim, ao tomarem consciência de um problema, os formuladores de políticas acionam a *policy stream* em busca de alternativas que apontem soluções para o problema percebido. Da mesma forma, ao encampar determinadas questões em suas propostas de governo, políticos buscam alternativas nas *policy communities*. Portanto, embora a mudança na agenda seja resultado da convergência dos três fluxos, a oportunidade para que esta mudança se processe é gerada pelo fluxo de problemas e fluxo político e dos eventos que transcorrem no interior destes fluxos. Por outro lado, o fluxo de soluções, embora não exerça influência sobre a formação da agenda governamental, é fundamental para que uma questão já presente nesta agenda tenha acesso à agenda decisional.

Mudanças na agenda acontecem, portanto, quando os três fluxos são unidos, processo denominado por Kingdon (2003, 172) 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 janelas 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 ser dar tanto de forma programada quanto de maneira não-previsível.

Uma característica da oportunidade de mudança – abertura das janelas – 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. 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 idéia. De forma semelhante, quando há uma percepção de que um problema foi resolvido, a atenção dos formuladores de políticas se volta para outros assuntos. No fluxo de soluções, quando as alternativas não

surtem efeitos, levando os formuladores de políticas a julgar inúteis seus esforços, também há grandes possibilidades de a janela se fechar.

Dissemos que a junção dos fluxos – *coupling* – ocorre em momentos em que as janelas (*policy windows*) se encontram abertas. Há ainda um outro componente fundamental, sem o qual esses momentos não promovem mudanças na agenda: a atuação dos *policy entrepreneurs*. Kingdon (2003, 179) destaca a importância de indivíduos que, tal como empreendedores de negócios, “are willing to invest their resources - time, energy, reputation, money – to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive or solidary benefits”. Esses indivíduos, dispostos a investir numa idéia, 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 idéias de outros indivíduos e grupos; ou ainda que desfruta de uma posição de autoridade dentro do processo decisório, característica que faz com que o processo de formulação de políticas seja receptivo a suas idéias. Os *entrepreneurs* são hábeis negociadores e mantém conexões políticas; são persistentes na defesa de suas idéias, 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.

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

A figura 1.2 apresenta um esquema do modelo de *multiple streams*, no qual os três fluxos são reunidos pelos empreendedores de políticas em momentos em que as oportunidades de mudança se apresentam:

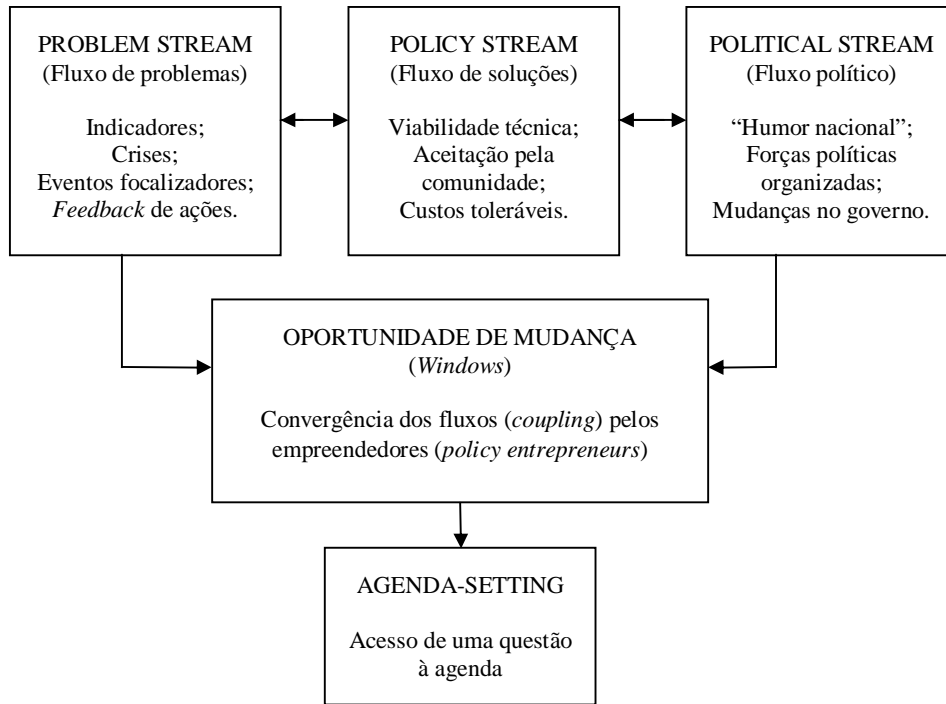


Figura 1.2: O modelo de Kingdon

### 1.3 Atores no processo de definição da agenda e especificação de alternativas

Por que algumas questões são bem sucedidas em seu caminho até a agenda governamental? Até agora, vimos que o modelo de *multiple streams* responde a esta questão analisando a confluência entre o fluxo de problemas (*problems stream*) e o fluxo de políticas (*political stream*). E por que algumas soluções recebem maior atenção do que outras? Kingdon explica a geração de alternativas com base na dinâmica do fluxo de soluções e alternativas (*policy stream*), por meio do processo de difusão, e “amaciamiento” (*soften up*) das idéias junto às comunidades de políticas (*policy communities*) e ao público em geral. Mas há ainda um terceiro fator que contribui decisivamente para a chegada de uma questão na agenda e para a construção de alternativas: os atores envolvidos nesse processo.

Central ao modelo de Kingdon é a idéia de que alguns atores são influentes na definição da agenda governamental (*governmental agenda*), enquanto outros exercem maior influência na definição das alternativas (*decision agenda*). O primeiro grupo de

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

Com relação à definição da agenda, a influência presidencial recebe especial destaque no modelo: “No other single actor in the political system has quite the capability of the president to set agendas in given policy areas for all who deal with those policies” (Kingdon, 2003, 23). Por manejar recursos institucionais (principalmente o poder de veto e o poder de nomear pessoas para cargos-chave do processo decisório), recursos organizacionais e recursos de comando da atenção pública, o Presidente é considerado por Kingdon o ator mais forte na definição da agenda. No entanto, embora o Presidente possa influenciar e mesmo determinar as questões presentes na agenda, não é reservado a ele o controle sobre as alternativas a serem consideradas, que se concentram nas mãos de especialistas. Portanto, embora fundamental ao modelo, este ator não tem condições de determinar o resultado final de uma política.

Também influenciam a agenda os indivíduos nomeados pelo Presidente nos altos escalões da burocracia governamental, como ministros e secretários-executivos de ministérios. Além de inserirem novas idéias na agenda, esses atores podem ajudar a focalizar a atenção numa questão já existente. A alta administração, de uma forma geral, é central ao processo de *agenda-setting*, embora, de forma semelhante à atuação presidencial, tenha menor controle sobre o processo de seleção de alternativas e de implementação.

Além dos atores que fazem parte da administração, atores do Poder Legislativo também exercem influência sobre a agenda governamental. É o caso de senadores e deputados, uns dos poucos atores que, segundo Kingdon (2003), além de exercerem grande influência sobre a agenda, também contribuem para a geração de alternativas. Isso é possível porque os parlamentares dispõem de recursos como autoridade legal para a produção de leis essenciais à grande maioria das mudanças. Além disso, estes atores estão também frequentemente expostos aos outros participantes e à cobertura midiática, por meio de seus discursos nas tribunas, de suas participações em grupos e comissões internas, e da divulgação de textos e notas em que justificam sua atuação. Outro recurso

disponível aos atores do Poder Legislativo é o acesso a informações de caráter mais generalista, ao contrário de burocratas, acadêmicos, consultores e outros atores que lidam basicamente com informações especializadas, técnicas e frequentemente detalhadas.

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

Outro grupo de atores influentes é composto pelos participantes do processo eleitoral, principalmente partidos políticos e *campaigners*. Partidos podem elevar uma questão à agenda governamental por meio de seus programas de governo; no entanto, em suas análises, Kingdon observa que nem sempre a plataforma eleitoral direciona as ações de um partido quando este assume o poder. “Rather, the platform is one of many forums in which advocates for policy change attempt to gain a hearing” (Kingdon, 2003, 64). Outra forma importante pela qual os partidos podem fazer questões ascender à agenda governamental está relacionada à influência de sua liderança no Congresso. Além dos partidos, os *campaigners* também podem influenciar a agenda. A coalizão construída durante a campanha é um elemento importante na definição da agenda de um novo governo:

“As a part of attracting groups and individuals during a campaign, presidential candidates promise action on many policy fronts. Once in office, it is possible that these promises rather directly affect the agendas of new administrations, partly because presidents and their close aides believe in their stated policy goals and want to see them advanced. But there is also at least an implicit exchange involved – support for the candidate in return for action on the promise. Politicians may feel

constrained to deliver on their part of the bargain, and supporters attempt to hold them to their promises”. (Kingdon, 2003, 62).

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

Além dos indivíduos participantes do processo eleitoral, os grupos de interesse são considerados pelo modelo como atores importantes na formação da agenda governamental. Estes grupos podem se constituir de diversas formas: como grupos centrados em indústrias e negócios, categorias profissionais, grupos de interesse público e lobistas (Kingdon, 2003, 47). Alguns desses grupos afetam a agenda governamental de forma positiva, influenciando mudanças nas ações governamentais; outros atuam de forma negativa, restringindo as ações. “Actually, much of interest group activity in these processes consists not of positive promotion, but rather of negative blocking” (Kingdon, 2003, 49). Apesar dessas possibilidades, o modelo considera ser difícil relacionar a emergência de uma questão na agenda exclusivamente pela ação – positiva ou negativa – dos grupos de interesse. As questões frequentemente emergem por meio de um complexo conjunto de fatores, envolvendo, também, a participação de outros atores.

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

“Despite good reasons for believing that media should have a substantial impact on the governmental agenda, our standard indicators turn out to be disappointing. Mass media were discussed as being important in only 26 percent of the interviews, far fewer than interest groups (84 percent) or researchers (66 percent)”. (Kingdon, 2003, 58).

Uma das explicações apresentadas por Kingdon para estes resultados é que a mídia transmite ao público as questões apenas depois de a agenda ser formada. Segundo ele, a mídia enfatiza um assunto por um período limitado de tempo, selecionando o que parece ser interessante para publicação e, passado algum tempo, descarta esta questão e



desloca o foco de atenção para outras, consideradas mais importantes. O processo pré-decisional na formação da agenda não apresenta questões interessantes para a mídia, o que acontece geralmente apenas após o final do processo de formulação das políticas. Desta forma, a mídia pode destacar alguns pontos de uma agenda já estabelecida, não tendo efeito direto sobre sua formulação: “The media report what is going on in government, by large, rather than having an independent impact *on* governmental agendas<sup>9</sup>” (Kingdon, 2003, 59). Ainda que com menor impacto sobre a formulação da agenda governamental do que inicialmente esperado pelo autor, o modelo assegura aos meios de comunicação um papel importante, principalmente na circulação das idéias dentro das *policy communities*. A focalização de uma questão pela mídia impressa e televisiva pode auxiliar na canalização da atenção de diversos atores para essa mesma questão. O mesmo é válido para publicações especializadas (jornais destinados a servidores, revistas acadêmicas, entre outros) que circulam entre os participantes das *policy communities*. Kingdon nota ainda que a importância da mídia, como agente focalizador, varia de acordo com o tipo de participante no processo de formulação da agenda. Para os atores que têm poder de decisão dentro da estrutura governamental, a influência da mídia é menor, quando comparados aos atores que precisam ganhar a atenção dos formuladores ou que tem menor acesso a estes. Além disso, se a análise de Kingdon não encontra elementos para afirmar que a mídia afeta diretamente a agenda governamental, ainda assim há estudos que corroboram a hipótese de a mídia influenciar a opinião pública. Sendo assim, a mídia exerce um efeito, mesmo que indireto, sobre os participantes do processo decisório. Uma opinião pública negativa, por exemplo, pode fazer com que os atores do Poder Legislativo deixem de defender uma questão. Mesmo que não desempenhe um papel preponderante no processo de *agenda-setting*, a mídia tem enorme importância ao amplificar questões relacionadas à agenda já estabelecida, por vezes acelerando seu desenvolvimento ou ampliando seu impacto. Desta forma, como aferido em suas entrevistas, a mídia não cria questões, mas pode auxiliar a destacá-las: “Media can help shape an issue and help structure it, but they can’t create an issue” (Kingdon, 2003, 60).

Estes atores – o Presidente, indivíduos por ele nomeados para altos postos na burocracia governamental, atores do Poder Legislativo, grupos de interesse,

---

<sup>9</sup> Grifo do autor.

participantes do processo eleitoral, mídia e opinião pública – são chamados de atores visíveis, por receberem atenção da imprensa e do público e exercem influência, em maior ou menor grau, sobre a agenda governamental. Outro grupo de atores – os participantes invisíveis - têm influência predominante sobre a geração das alternativas e soluções. Este grupo é composto por servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores.

Os servidores públicos exercem maior influência sobre a geração de alternativas e sobre o processo de implementação de políticas do que com relação ao processo de formulação da agenda governamental. A pesquisa de Kingdon atribui esse fato, em parte, à forte hierarquia organizacional que favorece um modelo centralizador de *agenda-setting*. A formulação da agenda parte da cúpula organizacional, perpassando os diversos níveis hierárquicos, nos quais os servidores – principalmente os de linha – concentram-se mais na proposição de soluções e alternativas e na administração de políticas já existentes do que com sua formulação. Um secretário executivo, nomeado para um Ministério, por exemplo, ocupa uma posição de grande influência na formulação da agenda, mas consulta os funcionários de carreira com relação às alternativas disponíveis para uma política e solicita o apoio destes para elaborar as propostas de ação, uma vez que os burocratas de carreira são especialistas nos meandros técnicos e administrativos daquele Ministério. Muitos funcionários públicos, por outro lado, desenvolvem suas próprias propostas e esperam por uma oportunidade para apresentá-las.

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

Assessores parlamentares e assessores da Presidência, da mesma forma, atuam em maior grau na geração das alternativas. Também os analistas de grupos de interesse

desenvolvem estudos, gerando soluções muitas vezes à espera de problemas ou oportunidades políticas para serem apresentadas.

Desta forma, os atores “visíveis” têm uma atuação mais influente junto à definição da agenda, participando intensamente dos fluxos de problemas e política, fluxos que, como vimos, são responsáveis pela criação das oportunidades de acesso à agenda governamental. Os participantes “invisíveis”, por outro lado, são determinantes na escolha de alternativas, atuando principalmente sobre a agenda de decisão.

#### *1.4 Análise crítica do modelo*

Algumas das mais significativas alterações introduzidas no modelo de *Multiple Streams* foram desenvolvidas por Zahariadis (1995; 1999). Em sua análise sobre o processo de privatização na Inglaterra e França (Zahariadis, 1995), o autor propõe três adaptações ao modelo original. Enquanto Kingdon instrumentaliza o modelo para a análise dos processos pré-decisionais, Zahariadis estende o modelo até a fase de implementação. Em segundo lugar, o autor aplica o modelo para o estudo comparativo de políticas públicas, estudando e relacionando políticas semelhantes em países distintos. E, finalmente, a terceira alteração introduzida ao modelo de Kingdon consiste na mudança da unidade de análise. O modelo de *multiple streams* toma como unidade de análise toda a extensão do governo federal e analisa diversas questões que circulam por entre a estrutura de governo. Zahariadis focaliza uma única questão – a privatização – e sua movimentação no processo decisório. Uma última alteração, de caráter metodológico, promovida pelo autor consistiu na combinação das três variáveis do fluxo político - humor nacional, grupos de interesse e mudanças no governo (*turnover*) - em uma única variável, a qual nomeou “ideologia”.

Estas considerações não alteram a lógica fundamental do modelo de Kingdon, que não compreende o desenvolvimento de políticas como um processo de estágios seqüenciais e ordenados, no qual um problema é inicialmente percebido, soluções são desenvolvidas sob medida para aquele problema, sendo então implementadas e revistas. O modelo focaliza a dinâmica das idéias: o desenvolvimento de políticas é visto como uma disputa sobre definições de problemas e geração de alternativas. Rompendo com esquemas interpretativos deterministas, o modelo assume uma lógica contingencial. A mudança na agenda depende da combinação de problemas, soluções e condições

políticas. A existência de um problema não determina a adoção de uma solução específica e não cria por si só um ambiente político favorável para a mudança. Tomando esta perspectiva, uma das maiores vantagens do modelo é permitir lidar com condições de ambigüidade e incerteza, fatores que seriam tratados como anomalias pelas abordagens racionalistas de formulação de políticas:

“It [multiple streams] describes a situation that traditional normative theories of choice condemn as pathological and usually treat as an aberration (...) Complexity, fluidity, and fuzziness are particularly appropriate characterizations of policy-making at the national level.” (Zahariadis, 1999, 98).

Estas mesmas características são frequentemente criticadas por diversos autores. Uma das críticas mais freqüentes com relação ao modelo proposto por Kingdon dirige-se a sua estrutura. Alguns autores afirmam que o modelo é muito fluído em sua estrutura e operacionalização (Sabatier, 1997), e que emprega um nível de abstração muito elevado (Mucciaroni, 1992). A estrutura fluída do modelo, que não estabelece relações mecânicas entre problemas e alternativas, deriva das características da idéia de *garbage can*, que se propõe a trabalhar numa lógica bastante diferente do determinismo presente nas abordagens de sistemas fechados<sup>10</sup>. Kingdon responde às críticas afirmando haver uma estrutura no modelo de *garbage can*, sendo esta, no entanto, bastante diferente das teorizações convencionais:

“One reason that some readers find it difficult to appreciate the structure in something like the garbage can model is that its structure is not familiar. A Marxist-style class structure, for instance, or a bureaucratic hierarchy, or a constitutional order is all more familiar. But that doesn’t mean that the sort of model developed in this book has no structure; it’s just an unfamiliar an unorthodox sort of structure.” (Kingdon, 2003, 223).

A ausência de estrutura seria responsável, de acordo com Mucciaroni (1992, 473-474), por um tipo de explicação que caminha por entre uma sucessão de eventos fortuitos e aleatórios, além de tornar o modelo inviável para a previsão de mudanças na agenda: “The point here is that to develop meaningful explanations and predict agenda change, one needs to go beyond the abstract formulation of garbage can model”

---

<sup>10</sup> O modelo de *garbage can* é também criticado por muitos autores, tendo sido apontado como uma “teoria dos caos” (Lane, 1993) ou como uma abordagem “fatalista” (Hood, 1998).

(Mucciaroni 1992, 464-465). Enquanto Mucciaroni recomenda a criação de variáveis intermediárias para complementar as variáveis apresentadas por Kingdon - problemas, soluções e política - “muito abrangentes e amplas”, segundo ele, e assim habilitar o modelo a prever mudanças na agenda, Sabatier (1997, 07) propõe o desenvolvimento de um modelo explícito de ação individual. “The causal drivers are underspecified, in part because there are no clear models of the individual”<sup>11</sup>.

Quanto à estrutura, embora o modelo reserve espaço para eventos acidentais, essa característica não reflete sua essência. Há um certo padrão na dinâmica interna de cada um dos fluxos, não sendo estes totalmente aleatórios. No fluxo de problemas, por exemplo, nem todos os problemas são igualmente passíveis de capturarem a atenção dos formuladores de políticas. Para que um problema seja entendido como tal, vimos que o modelo aponta alguns pré-requisitos, como indicadores, eventos focalizadores e *feedback*, caso contrário esses problemas não passarão de condições. Da mesma forma, no fluxo de alternativas (*policy stream*), nem todas as propostas são igualmente possíveis. Propostas viáveis do ponto de vista técnico, congruentes com os valores compartilhados pela comunidade, pelo público mais geral e pelos políticos, por exemplo, têm maiores chances de sobreviver. Finalmente, no fluxo político, nem todos os eventos são igualmente prováveis. Algumas mudanças no humor nacional são mais prováveis que outras num determinado contexto, da mesma forma que determinadas mudanças nas forças políticas organizadas e dentro do governo são melhores aceitas e mais prováveis do que outras. Podemos pensar nestas condições como variáveis intermediárias, agindo dentro de cada fluxo.

Quando observamos o mecanismo pelo qual os fluxos são reunidos (*coupling*), também podemos perceber que o modelo não é exclusivamente aleatório. Algumas possibilidades de junção dos fluxos são mais prováveis do que outras. Dependendo do momento em que uma questão chega a um determinado fluxo, temos maiores ou menores chances de convergência (*coupling*). Uma oportunidade pode surgir enquanto uma solução não está disponível na *policy stream* e, neste caso, a janela (*policy window*) se fecha sem a junção dos três fluxos. Ou, por outro lado, uma solução pode estar disponível na *policy stream* sem encontrar condições políticas favoráveis. Novamente,

---

<sup>11</sup> Sobre esta questão específica do modelo de ação individual, Kingdon afirma que o *multiple streams* não tem como objetivo principal explicar de que forma os indivíduos tomam suas decisões finais, mas apenas entender por que os indivíduos se preocupam com algumas questões e não com outras (Kingdon, 2003, 196).

as possibilidades de mudanças são limitadas. Desta forma, “everything cannot interact with everything else”, diz Kingdon (2003, 207).

Respondendo às críticas sobre estrutura, Kingdon (2003, 222) afirma: “In my view, the model (...) is structured, but there also is room for residual randomness, as is true of the real world”. Esta “aleatoriedade residual” garante que o modelo assuma o processo de formulação de políticas como sendo imprevisível (mesmo que não completamente). Assim, o modelo procura fornecer ferramentas para a compreensão e o entendimento desse processo, mais do que para a previsão de eventos futuros. Compreender por que algumas questões chegam à agenda enquanto outras são negligenciadas é mais importante, para o modelo de *multiple streams*, do que prever mudanças na agenda. Entender por que algumas alternativas recebem mais atenção do que outras também é mais importante do que prever quais serão as alternativas disponíveis ou quais delas serão finalmente adotadas. Zahariadis (1999), no entanto, assinala que o modelo também pode prever mudanças na agenda, levando em consideração os eventos que se desenrolam no interior de cada fluxo, e da participação dos atores no processo de *agenda-setting*:

“The lens predicts, for example, that the ideology of political parties will be an important factor in raising issues to the top of the government’s agenda (...). And it predicts that bureaucrats will be more likely to shape alternative solutions than to manipulate the government’s agenda.” (Zahariadis, 1999, 87).

Outro ponto controverso reside na interdependência dos fluxos. O modelo se baseia em três fluxos independentes, perpassando todo o sistema decisório. É central ao modelo a independência dos fluxos, o que significa que cada um segue sua dinâmica própria em relação aos demais. Soluções não dependem de problemas para serem desenvolvidas; a dinâmica política segue seu próprio curso, independente das soluções produzidas pelos especialistas. Apenas em momentos críticos, os *policy entrepreneurs* conectam problemas a soluções, e estes ao contexto político, unindo os fluxos (*coupling*).

Embora os fluxos sejam independentes, eles parecem se conectar mesmo antes desses momentos críticos. Entre os critérios de sobrevivência das idéias nas comunidades (*policy communities*), por exemplo, figura a antecipação, pelos especialistas, de aceitação política, o que revela algum grau de conexão entre o fluxo

político (*politics stream*) e o de soluções e alternativas (*policy stream*). Mudanças de pessoas chave no governo e mudanças do humor nacional (*political stream*) podem estar relacionadas a preocupações com um problema específico (*problems stream*).

Mucciaroni (1992, 473-474) sustenta que a manutenção da idéia de independência dos fluxos deve ser abandonada, em benefício de uma visão de interdependência dos fluxos, o que, segundo ele, contribuiria para reduzir o caráter aleatório do modelo e torná-lo mais estratégico e intencional. Desta forma, sugere que o modelo procure mostrar como os eventos em um fluxo influenciam os acontecimentos nos demais fluxos, investigando convergências (*coupling*) durante o processo e não apenas no estágio final da formação da agenda. Por outro lado, Zahariadis, afirma que a vantagem da independência dos fluxos é fundamental para preservar a lógica do modelo de *garbage can* e assim manter uma perspectiva diferenciada com relação aos modelos racionalistas: “The advantage of independence is that it enables researchers to uncover rather than assume rationality; that is, one does not assume that solutions are always developed in response to clearly defined problems” Zahariadis (1999, 82).

Em suas reflexões mais recentes<sup>12</sup>, Kingdon efetua uma rediscussão quanto à independência dos fluxos inicialmente proposta. Ele mantém a idéia de independência, mantendo-se fiel ao modelo de *garbage can*, mas aceita a hipótese da existência de conexões entre os fluxos em outros momentos que não aqueles em que as janelas (*policy windows*) se abrem e se opera a união dos fluxos (*coupling*), tal como sugerido por Zahariadis (1999).

“I think that one amendment (...) is reasonable: There are some links between these streams at times other than the open windows and the final couplings. (...) Couplings are attempted often, and not just close to the time of final enactment. But the independence of the streams is still noticeable in the real world, and postulating that independence in building theories still has its uses.” (Kingdon, 2003, 229).

Além desta revisão, Kingdon também reconhece recentemente a importância das instituições no processo de formulação de políticas, embora não proponha alterações substantivas ao modelo neste sentido. Esta questão já havia sido levantada por

---

<sup>12</sup> A segunda edição de *Agendas, Alternatives and Public Policies*, lançada em 2003, e que utilizamos neste estudo, traz um capítulo adicional, no qual Kingdon apresenta suas reflexões posteriores à primeira edição, de 1984.

Mucciaroni (1992), que chamou a atenção para a necessidade de incorporar a dimensão institucional no modelo de *agenda-setting* proposto por Kingdon:

“Even if we assume the existence of a process that resembles garbage can model, we still need to trace out specifically what kinds of institutional structures facilitate or constrain various problems and solutions from reaching the agenda (...) there had to be a pre-existing institutional capacity that underpinned the efforts of reformers when the situational variables (problems, solutions, and political conditions) were favorable for pushing their ideas forward.” (Mucciaroni, 1992, 467).

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

## **2. Baumgartner e Jones e o modelo de *Punctuated Equilibrium***

Procurando criar um modelo que permita a análise tanto de períodos de estabilidade, quanto de momentos de rápida mudança no processo de formulação de políticas públicas, Baumgartner e Jones (1993; 1999) desenvolvem o modelo de equilíbrio pontuado (*punctuated-equilibrium*)<sup>13</sup>:

“Punctuated-equilibrium theory seeks to explain a simple observation: political processes are often driven by a logic of stability and incrementalism, but occasionally they also produce large-scale departures from the past.” (Baumgartner e Jones, 1999, 97).

Neste modelo, longos períodos de estabilidade, em que as mudanças se processam de forma lenta, incremental e linear, são interrompidos por momentos de rápida mudança (*punctuations*). Esta idéia é aplicada às agendas, que mudam de forma

---

<sup>13</sup> O termo “equilíbrio pontuado” é tomado emprestado, pelos autores, da teoria da evolução. No modelo de Darwin, a diferenciação entre as espécies é compreendida como um processo lento, com evoluções graduais. No início dos anos 1970, dois paleontólogos, Stephen Gould e Niles Eldredge, sugeriram uma nova abordagem – *punctuated equilibrium theory* - na qual introduzem a idéia de que mudanças poderiam acontecer de forma rápida em determinados períodos geológicos, com extinções de espécies em pequenas populações e substituição destas espécies por outras.



rápida devido ao que os autores chamam de *feedback* positivo: algumas questões se tornam importantes, atraindo outras questões que se difundem rapidamente, num efeito cascata (*bandwagon*), tal como descreve Kingdon no processo de difusão das idéias dentro das *policy communities*. Quando isso acontece, algumas idéias se tornam populares e se disseminam, tomando o lugar antes ocupado por antigas idéias, abrindo espaço para novos movimentos políticos.

“Such policy diffusion can be described by a logistic growth curve, or an S-shaped curve. Policy adoption is slow at first, the very rapid, the slow again as the saturation point is reached. During the first phase, adoption may be very slow as ideas are tried out and discarded. Then a positive feedback phase takes place for some programs, as the rapidly diffuse. Finally, negative feedback is reestablished as the saturation point is reached.” (Baumgartner e Jones, 1993, 17).

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

Considerando que os indivíduos operam com racionalidade limitada (*bounded rationality*), para lidar com a multiplicidade de questões políticas, os governos delegam autoridade para agentes governamentais, em subsistemas políticos. Estes subsistemas processam as questões de forma paralela, enquanto os líderes governamentais (macro-sistema) ocupam-se de poucas questões proeminentes de forma serial. Assim, de acordo com o modelo de Baumgartner e Jones (1993), muitas questões recebem atenção nos subsistemas, formados por comunidades de especialistas (à semelhança das *policy communities*), e lá permanecem; 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 um monopólio de políticas (*policy monopoly*), nos quais os indivíduos participantes do processo decisório compartilham um entendimento sobre uma questão:

“Every interest, every group, every policy entrepreneur has a primary interest in establishing a monopoly – a monopoly on political understandings concerning the

policy of interest, and an institutional arrangement that reinforces that understanding.” (Baumgartner e Jones, 1993, 06).

Duas características fundamentais definem e constituem os monopólios, tal como mencionado pelos autores na citação acima: uma estrutura institucional definida, pela qual o acesso ao processo decisório é permitido (ou restringido); e uma idéia fortemente associada com a instituição, relacionada com os valores políticos daquela 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 esta definição se desenvolve dentro de um contexto institucional que pode favorecer determinadas visões políticas em detrimento de outras.

Para instrumentalizar a análise, os autores criam o conceito de *policy image*: “How a policy is understood and discussed is its *policy image*” (Baumgartner e Jones, 1993, 25)<sup>14</sup>. As *policy images* são as idéias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo o que o entendimento acerca da política (*policy*) seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade, contribuindo para a disseminação das questões, processo fundamental para a mudança rápida e o acesso de uma questão ao macro-sistema. “The creation and maintenance of a policy monopoly is intimately linked with the creation and maintenance of a supporting policy image” (1993, 26). Isso significa que quando uma imagem é largamente aceita, um monopólio se mantém. Por outro lado, quando há divergências com relação ao entendimento de uma política, defensores de uma idéia focalizam determinadas imagens enquanto seus oponentes podem se concentrar num conjunto diferente de imagens, o que pode levar ao colapso do monopólio.

As *policy images* são desenvolvidas com base em dois componentes: informações empíricas e apelos emotivos (*tone*). O *tone* é considerado pelos autores 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 idéia. Os autores exemplificam este tipo de situação na questão nuclear norte-americana: enquanto a imagem predominante estava associada ao progresso econômico e científico, um *policy monopoly* existia em torno desta questão. No entanto, a partir do momento em que a imagem muda, focalizando as ameaças de segurança e degradação

---

<sup>14</sup> Grifo do original.

ambiental, o monopólio em torno desta questão se esgotou. 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 efetue a ligação entre o problema e uma possível solução (Baumgartner e Jones, 1993, 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 um entendimento de que condições indesejadas são causadas por elementos como catástrofes naturais, por exemplo, não se espera a atuação governamental; no entanto se as mesmas condições são atribuídas à negligência governamental, cria-se uma demanda pela intervenção estatal e a questão tem grandes possibilidades de emergir na agenda. Assim, a imagem de uma política intervém fortemente na transformação de condições em problemas.

A disputa em torno do entendimento de uma política – ou da *policy image* – 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.

Os diversos estudos de caso desenvolvidos por Baumgartner e Jones (1993, 150-171) corroboram a idéia 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, desta forma, mudanças sejam produzidas na agenda. Neste processo, os autores chamam a atenção novamente para a importância da argumentação e da criação de um novo entendimento sobre uma questão:

“Policymaking is strongly influenced not only by changing definitions of what social conditions are subject to a government response (...) but also and at the same

time by changing definitions of what would be most effective solution to a given public problem.” (Baumgartner e Jones, 1993, 29).

A *policy image* é central, portanto, tanto para a definição de problemas quanto para a seleção de soluções no modelo proposto pelos autores, devendo ser considerada no contexto institucional em que é desenvolvida. A autoridade para decidir sobre as questões pertence às instituições, o que os autores chamam de *policy venue*: “Policy venues are the institutional locations where authoritative decisions are made concerning to a given issue” (Baumgartner e Jones, 1993, 32). Algumas questões estão associadas à jurisdição de uma única instituição, 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 estas 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 *policy images* estão, portanto, fortemente vinculadas.

Assim, nos subsistemas, prevalecem mudanças lentas, graduais e incrementais, configurando uma situação de equilíbrio, reforçada pela constituição de um monopólio de políticas, uma imagem compartilhada e *feedback* negativo (questões que não se difundem para além dos limites deste subsistema). As decisões, em muitos subsistemas, são dominadas por um número pequeno de participantes que compartilham um entendimento comum (*policy image*) sobre uma questão e criam monopólios (*policy monopolies*), limitando o acesso de novos atores e restringindo o surgimento de novas idéias. 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 macro-sistema político (ou à agenda governamental,

no modelo de Kingdon). Mudanças na percepção das condições (transformando-as em problemas), em eventos que focalizem atenção (*focusing events*), ou na opinião pública, por exemplo, podem levar uma questão de um subsistema para o macro-sistema. Ao contrário dos subsistemas, os macro-sistemas políticos caracterizam-se por intensas e rápidas mudanças, diversos entendimentos sobre uma mesma política (diferentes *policy images*) e *feedback* positivo: “Macropolitics is the politics of punctuation – the politics of large-scale change, competing policy images, political manipulation, and positive feedback” (Baumgartner e Jones, 1999, 102). 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 a uma questão pode levar à introdução de novas idéias e 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 idéias e instituições tendem a permanecer no tempo (*policy legacy*), criando um novo estado de equilíbrio no subsistema que, após algum tempo, tende a voltar à estabilidade.

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

### **3. Similaridades e diferenças entre os modelos**

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

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

Esta ligação entre problemas e soluções também é analisada pelos dois modelos aqui apresentados, que consideram não haver necessariamente um vínculo entre estes dois momentos. Vimos que, para Kingdon, a abertura de uma “janela” cria possibilidades de junção dos fluxos de problemas, soluções e políticas. O *punctuated equilibrium model* relaciona a definição de um problema a sua imagem (*policy image*) e ao seu contexto institucional (*policy venue*). Essas duas características são então ligadas à solução, num processo aparentemente menos fluído do que aquele imaginado por Kingdon.

Com relação à participação dos atores no processo de *agenda-setting*, os modelos reservam grande influência ao papel desempenhado pelo Presidente. Tendo este ator a sua disposição recursos institucionais, organizacionais e de atenção pública, o modelo de *multiple streams*, como vimos, considera o Presidente como o ator de maior influência sobre a formação da agenda. Baumgartner e Jones, embora mais preocupados em mostrar a forma pela qual arenas institucionais (*policy venues*) se relacionam com imagens (*policy images*) e considerando a estrutura do Poder Executivo apenas como uma, entre as diversas arenas existentes, também afirmam encontrar no Presidente o ator com maior preponderância sobre o processo de *agenda-setting*: “No other single actor can focus attention as clearly, or change the motivations of such great number of those actors, as the president” (Baumgartner e Jones, 1993, 241). Assim, ambos os analistas do sistema político norte-americano destacam a influência presidencial no processo de formação da agenda.

Mudanças no governo são vistas por Kingdon (2003) como fatores que influenciam, no fluxo político, a mudança na agenda governamental. A eleição de novos membros para o Congresso e para os cargos eletivos do Poder Executivo, bem como a nomeação de altos funcionários e assessores nessas duas esferas criam condições para

que algumas questões cheguem à agenda, ao mesmo tempo em que restringem outras. A visão de ciclos políticos como elemento crítico no processo de *agenda-setting* não é compartilhada por Baumgartner e Jones (1993). Embora os estudos conduzidos pelos autores apontem, em alguma medida, para a idéia de ciclos políticos, o modelo rejeita essa idéia devido ao “legado institucional” do processo de *agenda-setting*:

“As subsystems are created, new institutions are created that structure future policymaking and the influence of outside groups. These institutional changes need bear no resemblance to those that existed a generation or two previously because each involves a fresh definition of political issues (...) A punctuated equilibrium model of the political system differs dramatically from the type of dynamic equilibrium model implicit in any discussion of cycles.” (Baumgartner e Jones, 1993, 244-245).

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

Alguns atores desempenham papéis muito diferentes nos modelos em análise. Os grupos de interesse, por exemplo, são considerados por Kingdon (2003) como um dos atores mais importantes fora da estrutura governamental. No entanto, sua atuação se dá mais no sentido de bloquear questões do que de levá-las à agenda. Mesmo que atuem de forma positiva, Kingdon afirma ser difícil relacionar a emergência de uma questão na agenda exclusivamente à ação dos grupos de interesse. Baumgartner e Jones (1993), por outro lado, acreditam que os grupos de interesse desempenham papel importante na definição de questões, especialmente quando essas questões afetam a opinião pública; determinam os termos do debate; e determinam *policy venues* (Baumgartner e Jones, 1993, 190). Analisando as políticas de pesticidas e tabaco, os autores concluem que grupos de interesse mobilizados podem formar uma coalizão de defesa (*advocacy*

*coalition*) em torno de uma questão, atraindo novos atores e pressionando por mudanças na agenda: “Mobilization of interest groups appears to play an important role in determining policy images, venues and outcomes” (Baumgartner e Jones, 1993, 184).

A mídia é outro ator que recebe ênfases diferentes nos dois modelos analisados. Enquanto para Kingdon a mídia geralmente retrata as questões que já estão se movendo na agenda governamental, não tendo grande influência em sua estruturação, Baumgartner e Jones enfatizam a capacidade da mídia em direcionar a atenção para diferentes aspectos de uma mesma questão ao longo do tempo, e também em mudar a atenção dos indivíduos de uma questão para outra. Mudanças na atenção também podem contribuir para conectar as diferentes *policy venues*:

“Venues are often tightly linked, and shifts in attention in one are likely quickly followed by shifts in others. The media help link all the other venues together, for they are the privileged means of communication, the way by which disjointed actors keep tabs on each other and on what they consider the ‘public mood’. These features help to explain why policy entrepreneurs have such incentives to influence what is presented in the media.” (Baumgartner e Jones, 1993, 107).

As principais características dos modelos de *agenda-setting* que fundamentam nosso estudo estão sintetizadas no quadro abaixo.

Quadro 1.1: *Agenda-setting* - Os modelos de Kingdon e Baumgartner/Jones

	<b>Kingdon Multiple Streams Model</b>	<b>Baumgartner e Jones Punctuated Equilibrium Model</b>
<b>Problemas</b>	<p>Não há vínculo causal entre problemas e soluções.</p> <p>Condições não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construções que envolvem interpretação sobre a dinâmica social.</p> <p>Definição de problemas é fundamental para atrair a atenção dos formuladores de políticas.</p> <p>Problemas são representados por meio de indicadores, eventos, crises e símbolos relacionam condições a problemas.</p>	<p>Não há vínculo causal entre problemas e soluções.</p> <p>Condições não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construídos (<i>policy images</i>) e difundidos.</p> <p>Definição de problemas é essencial para mobilizar a atenção em torno de uma questão.</p> <p>Problemas são representados por meio de componentes empíricos e valorativos (<i>tone</i>): números, estatísticas, argumentação, histórias causais.</p>



<p><b>Soluções</b></p>	<p>Não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema.</p> <p>Geradas nas comunidades (<i>policy communities</i>), difundem-se e espalham-se (<i>bandwagon</i>), no processo de amaciamento (<i>soften up</i>).</p> <p>Soluções tecnicamente viáveis, que representam valores compartilhados, contam com consentimento público e receptividade dos formuladores de políticas têm maiores chances de chegar à agenda.</p>	<p>Não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema.</p> <p>Geradas nos subsistemas, difundem-se e espalham-se rapidamente (<i>bandwagon</i>).</p> <p>Soluções que têm imagens fortemente vinculadas a uma instituição e representam valores políticos (<i>policy images</i>), têm maiores chances de uma chegar ao macro-sistema.</p>
<p><b>Dinâmica político-institucional</b></p>	<p>O contexto político cria o “solo fértil” para problemas e soluções.</p> <p>“Clima nacional”, forças políticas organizadas e mudanças no governo são fatores que afetam a agenda.</p> <p>Idéias, e não apenas poder, influência, pressão e estratégia são fundamentais no jogo político.</p>	<p>O contexto político e institucional exerce influência sobre a definição de problemas e soluções.</p> <p>Imagens sustentam arranjos institucionais (<i>policy venues</i>), incentivando ou restringindo a mudança na agenda.</p> <p>Disputa em torno da <i>policy image</i> é fundamental na luta política.</p>
<p><b>Atores</b></p>	<p>O presidente exerce influência decisiva sobre a agenda. Alta burocracia e legislativo também afetam a agenda.</p> <p>Grupos de interesse atuam mais no sentido de bloquear questões do que de leva-las à agenda.</p> <p>A mídia retrata questões já presentes na agenda, não influenciando sua formação.</p>	<p>O presidente exerce influência decisiva sobre a agenda.</p> <p>Grupos de interesse desempenham papel importante na definição das questões.</p> <p>A mídia direciona a atenção dos indivíduos, sendo fundamental à formação da agenda.</p>
<p><b>Mudança na agenda</b></p>	<p>Oportunidades de mudança (<i>windows</i>) possibilitam ao empreendedor (<i>policy entrepreneur</i>) efetuar a convergência de problemas, soluções e dinâmica política (<i>coupling</i>), mudando a agenda.</p>	<p>Momentos críticos, em que uma questão chega ao macro-sistema, favorecem rápidas mudanças (<i>punctuations</i>) em subsistemas anteriormente estáveis. <i>Policy entrepreneurs</i>, imagens compartilhadas (<i>policy image</i>) e a questão institucional são fundamentais neste processo.</p>

## Considerações Finais

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

As diferenças residem nas ênfases que os modelos depositam em determinadas características do processo. 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 também questões importantes, porém ainda pouco exploradas pela produção acadêmica em Ciências Sociais no Brasil.

## Referências Bibliográficas

- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. (1999). “Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and

- change in American policymaking”. In Sabatier, Paul A. (ed.). *Theories of The Policy Process*. Oxford, Westview Press. (pp. 97-116).
- CAPELLA, Ana C.N. *O processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002)*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCSO) da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, UFSCar, 2004. (234 p.)
- FARIA, Carlos A.P. (2003) “Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, nº. 51, fevereiro. (pp. 21-29).
- HOOD, Christopher. (1998). *The Art of State: Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford, Oxford University Press.
- KINGDON, John. (2003) [1984]. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3a. Ed. New York: Harper Collins.
- LANE, Jan-Erick. (1993). *Public Sector: Concepts, models and approaches*. London, Sage.
- MAJONE, Giandomenico. (1989). *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process*. New Haven/London, Yale University Press.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. e COHEN, M.D. (1972). “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. *Administrative Science Quarterly*, 17, (pp. 1-25).
- MUCCIARONI, Gary. (1992). “The Garbage Can Model and the Study of Policy Making: A Critique”. *Polity*, vol. 24, no. 3 (pp. 459-482).
- SABATIER, Paul A. (1997). “The Status and Development of Policy Theory: a reply to Hill”. In *Policy Currents*, vol 7, no. 4, dec. (pp. 1-10).
- \_\_\_\_\_. (1999). (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Oxford, Westview Press.
- ZAHARIADIS, Nikolaos. (1995). *Markets, States, and Public Policies: Privatization in Britain and France*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- \_\_\_\_\_. (1999). “Ambiguity, Time and Multiple Streams”. In Sabatier, Paul A. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Oxford, Westview Press.