



University of  
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Unversitário Santo Agostinho

**revista**fsa

[www4.fsnet.com.br/revista](http://www4.fsnet.com.br/revista)

Rev. FSA, Teresina, v. 15, n. 6, art. 4, p. 78-94, nov./dez. 2018

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

<http://dx.doi.org/10.12819/2018.15.6.4>

DOAJ DIRECTORY OF  
OPEN ACCESS  
JOURNALS

WZB  
Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung



## Desvendando as Políticas Públicas: Noções Introdutórias Sobre o Campo de Análise

### Discovering Public Policies: Introductory Notions on the Field of Analysis

**Larissa Zanela Mendes**

Mestrado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa  
Graduação em Ciências Sociais / Ciência Política pela Universidade Federal do Pampa  
E-mail: lary\_zanela@hotmail.com

**Ângela Quintanilha Gomes**

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Professor da Universidade Federal do Pampa  
E-mail: angelaqg@terra.com.br

---

**Endereço: Larissa Zanela Mendes**

Av. Maria Anunciação Gomes Godoy, 1650, Bagé – RS,  
Brasil.

**Endereço: Ângela Quintanilha Gomes**

Av. Maria Anunciação Gomes Godoy, 1650, Bagé – RS,  
Brasil.

**Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar  
Rodrigues**

**Artigo recebido em 23/08/2018. Última versão  
recebida em 12/09/2018. Aprovado em 13/09/2018.**

**Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review  
pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review  
(avaliação cega por dois avaliadores da área).**

**Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação**



## RESUMO

O presente artigo propõe realizar uma discussão essencialmente teórico-conceitual acerca de questões que são fundamentais para um primeiro entendimento sobre o que é política pública. Busca fazer uma revisão sobre a percepção de autores como Klaus Frey, Leonardo Secchi e Maria das Graças Rua, bem como são elucidadas duas tipologias de análise: o Ciclo de Políticas Públicas e o Modelos de Múltiplos Fluxos desenvolvido por John Kingdon, onde o primeiro divide a política pública em sete estágios sequenciais e interdependentes, e o segundo se concentra nas primeiras fases do ciclo, isto é, os estágios pré-decisórios, buscando compreender como e por que ocorre a entrada de determinadas pautas na agenda governamental e quais são os atores envolvidos no processo decisório. Indubitavelmente, a escolha de tais modelos se deu pela importância que os mesmos proporcionam aos estudos da área e o grande poder explicativo que reúnem.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ciclo de Políticas Públicas. Modelo de Múltiplos Fluxos. Políticas Públicas.

## ABSTRACT

This article proposes to carry out an essentially theoretical-conceptual discussion about issues that are fundamental for a first understanding about what is public policy. It seeks to review the perception of authors such as Klaus Frey, Leonardo Secchi and Maria das Graças Rua, as well as two typologies of analysis: the Policy Cycle and the Multiple Flow Models developed by John Kingdon, where the first one divides public policy into seven sequential and interdependent stages, and the second focuses on the first stages of the cycle, that is, the pre-decision stages, seeking to understand how and why certain issues enter the government agenda and what are the actors involved in the decision-making process. Undoubtedly, the choice of such models was due to the great importance they give to the studies of the area and the great explanatory power they bring.

**KEY-WORDS:** Policy Cycle. Multiple Streams Model. Public Policies.

## 1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas funcionam como um mecanismo de trabalho operado pelo Estado, de maneira coerente e metódica, para que se atinja determinado fim e que é de comum interesse à sociedade (DIAS, 2010) – ou a um segmento específico. Estas são o resultado das demandas oriundas da atividade política (RUA, 1997) e são elaboradas para resolver um problema público (SECCHI, 2013). De acordo com Saravia (2006), podem ser consideradas um fluxo de decisões públicas destinadas a preservar o equilíbrio social, ou a romper com este para que haja uma mudança no *status quo*.

Durante o século XX, intensificaram-se os estudos dentro da Ciência Política, buscando entender o papel do Estado<sup>1</sup> e a ação dos governos, ou seja, como estes tomam as decisões. Nesse período, o processo de decisão ganhou maior relevância, cujo cerne das pesquisas se tornou o questionamento do porque algumas demandas eram inseridas na agenda governamental, enquanto outras não (DIAS, 2010). Diversas tipologias foram desenvolvidas para dar maior clareza aos analistas de políticas públicas sobre como as decisões são tomadas; porém, neste artigo, são elucidadas apenas duas: o ciclo de políticas públicas e o modelo de múltiplos fluxos, pois se reconhece a importância desses dois estudos para o entendimento sobre o funcionamento das políticas públicas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Sociedade, Estado e Governo

Para compreender a complexidade da pesquisa no campo de Políticas Públicas é fundamental que sejam elucidados alguns conceitos. De acordo com Rua (2009, p. 14), sociedade “é um conjunto de indivíduos, dotados de interesses e recursos de poder diferenciados, que interagem continuamente a fim de satisfazer às suas necessidades”. Não há homogeneidade entre aqueles que a compõem; possuem diferentes características, valores, ideias, como também desenvolvem funções distintas no decorrer de suas vidas. Por isso, os

---

<sup>1</sup> Apropriamo-nos da concepção de Dias com relação à palavra Estado, que engloba “a totalidade da sociedade política, ou seja, o conjunto de pessoas e instituições que formam a sociedade juridicamente organizada sobre determinado território”, e governo, que “se refere somente à organização específica de poder a serviço do Estado” (DIAS, 2010, p. 260).

indivíduos interagem como coletividade e contribuem de inúmeras formas por meio de suas aptidões, diálogos, competências e demandas (RUA, 2009). Dito isso, para que a sociedade consiga conviver com tais diferenças é necessária a instrumentalização de regras, e é dessa forma que a existência do Estado ganha sentido.

O Estado pode ser caracterizado como uma entidade organizada, encarregada de gerir a sociedade para o bem comum. Tem a função de legislar, administrar e julgar. Por meio dessas atividades é possível fazer a manutenção da ordem, desempenhar sua função pública através da execução de serviços em favor dos cidadãos e resolver de forma pacífica os conflitos que venham a surgir (DIAS, 2010). Para Weber, o Estado exerce “uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima [...]. Para que ele subsista, as pessoas dominadas têm que se submeter à autoridade invocada pelas que dominam no momento dado” (WEBER, p. 525-526). Como aponta Dias e Matos:

O Estado possui acesso a um número limitado de recursos que devem ser utilizados para atender a um número significativo de demandas da sociedade e que tendem a crescer em função da maior complexidade das sociedades e das novas exigências e problemas decorrentes. Desse modo, as funções estatais em todos os níveis (federal, estadual, municipal), para serem exercidas, necessitam de um mínimo de planejamento, com a adoção de critérios de racionalidade para que as metas e objetivos sejam alcançados de forma eficiente (DIAS; MATOS, 2012, p. 07).

O Estado também necessita de uma organização de poder específica, que se materializa através do governo, sendo este um pequeno grupo de indivíduos que permanece no poder por um determinado período de tempo. O governo atua gerenciando o Estado, aplicando leis, formulando e executando políticas públicas (DIAS, 2010). Em consonância com isso, Lahera (2006) aponta que é conveniente enxergá-lo além da sua organização, como um instrumento para a realização de políticas públicas, isto é, a essência do governo não se encontra apenas na sua estrutura, mas nos seus resultados.

## 2.2 Política e política pública

Para que a sociedade consiga enfrentar as divergências de maneira menos conflituosa e progredir, deve-se buscar o consenso e instituir limites para o bem-estar da coletividade. O consenso é construído a partir do momento em que os cidadãos abrem mão de parte de sua individualidade e se submetem a princípios e normas de convivência impostas pelo Estado com o propósito de administrar o conflito. Um dos caminhos buscados para este fim é a política. Sendo assim, a “política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais

que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos ” (RUA, 2009, p. 17). O termo “política” é diferenciado de três formas pela Ciência Política e pelo campo de estudos de Política Pública: *politics*, *policy* e *polity*. O primeiro se refere ao processo político, às diversas atividades e ferramentas que se traduzem nas relações de poder, aspirando influenciar no comportamento dos indivíduos; buscam a resolução de conflitos concernentes à tomada de decisões (RUA, 2009; FREY, 2000). Logo:

O termo *politics* refere-se ao conjunto de interações que definem múltiplas estratégias entre atores para melhorar seu rendimento e alcançar seus objetivos. Refere-se à política entendida como a construção do consenso e luta pelo poder. Desse modo, podemos nos referir à política de uma organização, de uma empresa, de um clube, de uma família ou de um grupo social específico. Também pode se referir à carreira profissional de um político, que por suas atitudes busca obter e ampliar sua influência. A dedicação à política, nesse sentido, remete a uma atividade que tem regras de jogo específicas (dinâmica partidária e eleitoral) e um estilo próprio (interesse pelo público e atributos de liderança) (DIAS; MATOS, 2012, p. 02).

*Policy* está relacionado ato de formular propostas e implementar programas políticos desenvolvido pelas organizações públicas em resposta aos problemas que afetam a sociedade. Outrossim, *policy* é a ação do governo em estabelecer políticas públicas por meio da política e tomada de decisões. Nesse sentido, a política “é executada por uma autoridade legitimada que busca efetuar uma realocação dos recursos escassos da sociedade”, isto é, esta elabora “produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social” (DIAS; MATOS, 2012, p. 02). Em suma, “é possível sustentarmos que as políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos” (RUA, 2009, p. 19). Já a *polity* está ligada à dinâmica institucional, “se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo (FREY, 2000, p. 216).

Teixeira (2002) afirma que as políticas públicas podem ser denominadas como princípios e diretrizes orientadas à luz das ações do poder público, ou seja, são normativas procedimentais que ocorrem nas relações entre governo e sociedade. Para este autor, as políticas públicas caracterizam-se, também, pela não-ação governamental como meio de manifestação política, visto que representam as preferências dos atores que ocupam os cargos públicos. Entretanto, Secchi (2013) contrapõe este último aspecto, explicitando que as circunstâncias de omissão ou não-ação dos governos não são consideradas políticas públicas,

mas significam a não anexação do problema na agenda formal<sup>2</sup>. As políticas públicas são vistas como *outputs*, isto é, são o produto das atividades políticas exercidas por um governo. Assim, são decisões e atividades que exigem a formulação de estratégias para serem implementadas (RUA, 1997).

As políticas públicas são formuladas para suprir as demandas de diversos atores e, principalmente, as da sociedade civil, seguindo o cumprimento de uma agenda pública. Elas têm como finalidade desenvolver ações para a coletividade visando solucionar problemas específicos e/ou gerais de determinados segmentos (DIAS, 2010). São norteadas por uma política estatal que determina as iniciativas governamentais para o bem comum. Podem ser executadas por órgãos governamentais ou pelas demais organizações revestidas de poder público, bem como variar de acordo com a pluralidade econômico-social, com a atuação de diversos atores sociais e também com o tipo de regime político vigente (LUCHESE; AGUIAR, 2002).

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia (TEIXEIRA, 2002, p. 02).

Souza (2006, p. 22) caracteriza a política pública como sendo “um campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação [...] e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações”. Também é “um conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos como, por exemplo, leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviço, subsídios, impostos e taxas, decisões judiciais, entre muitos outros” (SECCHI, 2016, p. 5).

Podemos entender como política pública a discussão e prática de ações relacionadas ao conteúdo, concreto ou simbólico, de decisões reconhecidas como políticas; isto é, o campo de construção e atuação de decisões políticas. Apontar a política pública como uma diretriz de enfrentamento de um problema, nem sempre transforma uma questão em um problema. Para que isso ocorra é necessária uma conjunção de fatores. As construções sociais em torno de um tema ou assunto poderão, necessariamente, pautar a entrada da discussão na agenda (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015, p. 16).

---

<sup>2</sup> De acordo com o referido autor, a agenda formal ou agenda institucional é o conjunto de assuntos que compõem a lista de problemas já designados para serem enfrentados pelo poder público (SECCHI, 2013).

Dessa forma, são consideradas um fluxo de decisões públicas destinadas a preservar o equilíbrio social, ou a romper com este para que haja uma mudança no *status quo* (SARAVIA, 2006). As políticas públicas se mostram eficazes uma vez que sejam capazes de reconhecer as prioridades, racionalizar os custos e fazer o mapeamento de metas a serem atingidas (DIAS, 2010). Portanto, tem como principal objetivo enfrentar, reduzir ou até mesmo extinguir um problema público. O problema público se configura na medida que há um distanciamento entre o que seria uma situação ideal de bem-estar e o que realmente é (SECCHI, 2016). Neste momento, cabe fazer uma discussão sobre o que é a análise de políticas públicas (*policy analysis*) e como funciona o processo de uma política pública.

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

#### 3.1 Análise de políticas públicas e o ciclo de políticas públicas

O campo da *policy analysis* visa “gerar e sistematizar informações relevantes para o processo decisório de políticas públicas. O objetivo central dessa atividade é dar subsídios informativos para que a política pública seja mais apta a resolver ou mitigar o problema público” (SECCHI, 2016, p. 10). Tem por objetivo otimizar a percepção sobre a política e o andamento do processo político, como também propor melhorias para a política pública em questão (RUA, 2009). Conforme a área de análise de políticas públicas foi se consolidando, diversas tipologias foram desenvolvidas para o melhor entendimento de como uma política pública é constituída. Um desses modelos é o ciclo da política pública (*policy cycle*), que enxerga a política pública por meio de fases e auxilia na visualização e identificação de como de todo o processo decisório até o momento da sua extinção – quando isso ocorre –, como também o comportamento dos atores e suas estratégias. Na prática, os estágios do ciclo não acontecem sempre na mesma ordem; entretanto, é sempre possível identificá-los em uma política pública. A primeira etapa é a identificação do problema, momento que se reconhece a insatisfação com algo que afeta o bem-estar de importantes atores na arena política ou segmentos da sociedade (SECCHI, 2013).

No que tange à fase da *percepção e definição de problemas*, o que interessa ao analista de políticas públicas é a questão como em um número infinito de possíveis campos de ação política, alguns “policy issues” vêm se mostrando apropriados para um tratamento político e conseqüentemente acabam gerando um “policy cycle”. Um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela

administração pública. Frequentemente, são a mídia e outras formas da comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar. [...] Além do mais, é importante considerar a maneira como os problemas foram definidos, sendo isso posteriormente de fundamental importância para a proposição de soluções na fase da elaboração dos programas (FREY, 2000, p. 227).

Em um segundo momento, acontece a formação da agenda, que contém o conjunto de problemas compreendidos como importantes ao governo (SECCHI, 2013). De acordo com Frey (2000), é nessa fase de organização da *agenda-setting* que se faz uma avaliação prévia da relação custo-benefício exposto pelos diversos caminhos de ação, como também uma apreciação acerca do tema ou projeto para verificar quais as reais probabilidades deste se estabelecer na arena política. A terceira etapa é a de formulação de alternativas, instante que os atores “começam a apresentar propostas para sua resolução. Essas propostas expressam interesses diversos, os quais devem ser combinados, de tal maneira que se chegue a uma solução aceitável para o maior número de partes envolvidas” (RUA, 2009, p. 37). A partir disso, começa a delimitação de objetivos, estratégias e o estudo sobre cada alternativa (SECCHI, 2013).

A quarta etapa é a tomada de decisão, fase que retrata o instante em que os interesses dos atores são analisados, e a maneira de como se enfrentará determinado problema é evidenciada (SECCHI, 2013). Tal fase não quer dizer que todas as decisões sobre uma política pública específica foram tomadas, mas que os atores conseguiram tomar uma decisão sobre o núcleo da política que está se formulando naquele momento. Quando a política não é tão conflituosa e há consenso entre os atores, esse núcleo acaba reunindo decisões sobre diversas questões que compõe o problema a ser resolvido. Quando ocorre o contrário e a política envolve aspectos delicados que mexem com os interesses dos atores, a decisão não agrega um grande número de questões a serem resolvidas, visto que necessita de maior conhecimento sobre o problema; as decisões são prorrogadas para a fase da implementação (RUA, 2009). Frey (2000, p. 227-228) contrapõe, afirmando que a etapa de decisão determina sobre um programa ou projeto “negociado já antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes. Decisões ‘verdadeiras’, isto é, escolhas entre várias alternativas de ação, são raras exceções nesta fase do ciclo político”.

O quinto estágio é o da implementação da política pública, período em que os resultados são produzidos, isto é, quando os objetivos, intenções e metas transformam-se em ações (SECCHI, 2013). Neste momento, as decisões tomadas anteriormente deixam de ser abstratas e começam a ser executadas pelos grupos e organizações envolvidos, o que significa



que inicia a intervenção no *status quo*.

O interesse da “policy analysis” nesta fase se refere particularmente ao fato de que, muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação. No que tange à análise dos processos de implementação, podemos discernir as abordagens, cujo objetivo principal é a análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas, daquelas cuja análise é direcionada para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos. No primeiro caso, tem-se em vista, antes de mais nada, o conteúdo dos programas e planos. Comparando os fins estipulados na formulação dos programas com os resultados alcançados, examina-se até que ponto a encomenda de ação foi cumprida e quais as causas de eventuais “déficits de implementação”. No segundo caso, o que está em primeiro plano é o processo de implementação, isto é, a descrição do “como” e da explicação do “porquê” (FREY, 2000, p. 228).

Essa fase de implementação pode ser sucedida pelo monitoramento, que é o “conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, dos resultados preliminares e intermediários obtidos e do comportamento do ambiente da política” (RUA, 2009, p. 38) e tem como finalidade o acompanhamento da execução da política pública para facilitar o alcance das metas estabelecidas. A sexta fase é a da avaliação da política pública, momento em que ocorre o julgamento a respeito da validade das ações postas em prática, bem como a detecção do sucesso ou possíveis falhas do processo de execução da política (SECCHI, 2013). Assim como o monitoramento, a avaliação vem para contribuir na decisão dos gestores com relação às correções necessárias para que a política pública retorne ao curso esperado e atinja os objetivos esperados (RUA, 2009).

Na fase da *avaliação de políticas e da correção de ação* (“evaluation”), apreciam-se os programas já implementados no tocante a seus impactos efetivos. Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros. A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior. Com isso, a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública (FREY, 2000, p. 228-229).

É importante lembrar que, enquanto a política pública que está se avaliando acontece, outras políticas públicas estão sendo executadas ao mesmo tempo, fator que pode influenciar nos resultados encontrados. A avaliação não está excluída do processo de formulação; ambos se tratam da mesma política em diferentes situações. Nesse contexto, é preciso entender qual é a expectativa do gestor a respeito da política e o que este buscou alcançar com o seu planejamento e implementação. Impreterivelmente, essa etapa requer um vasto planejamento

e previsão sobre como tudo será feito, sendo preciso reconhecer as questões-chave do estudo, decidir qual é a metodologia mais adequada para dar seguimento à pesquisa, estabelecer medidas e técnicas para responder as questões que norteiam a avaliação, como os dados serão coletados e analisados, encontrar os resultados, estudá-los e, principalmente, determinar como estes serão utilizados.

A última etapa consiste na extinção da política pública, com base no fato de que o ciclo tem um fim quando ocorre a eliminação de uma política. Nem sempre as políticas são extintas, mas isso pode ocorrer quando o problema foi resolvido; os programas e ações que impulsionaram a política pública se mostram ineficazes; quando o problema é resolvido, mas perde a importância política; ou ainda quando a política pública tem um prazo de validade determinado (SECCHI, 2013).

### 3.2 O modelo de Múltiplos Fluxos

Desenvolvido por John Kingdon, o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) canaliza a sua atenção nas etapas pré-decisórias das políticas públicas, quais sejam: a formação da agenda governamental (*agenda-setting*) e a formulação de alternativas e soluções (*policy formulation*) (CAPELLA, 2007). Para este teórico, existem dois tipos de agenda: i) a agenda governamental, que centraliza as diversas questões que atraem a atenção dos formuladores de políticas e do governo, e; ii) a agenda decisional, contendo os assuntos que, de fato, se tornarão uma política pública (CAPELLA, 2007; ZAPELINI, 2014). Por sua vez, RUA compreende a agenda decisional como os problemas que serão definidos pelo sistema político, e que esta não resulta exatamente na elaboração de novas políticas públicas, mas podem também apenas concluir tomadas de decisão iniciadas anteriormente ou retificar o sentido de políticas que já foram delineadas (RUA, 2009).

Mais do que entender a origem das questões para a agenda, é preciso compreender as condições políticas que permitiram que esta se transformasse em uma demanda. Kingdon formula o modelo de Agendas e Alternativas desvinculando-se de um processo decisório estritamente racional; [...] A mudança de agenda se efetivaria com a convergência de três fluxos, sendo eles parcialmente independentes (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015, p.33).

No primeiro fluxo, nomeado como fluxo dos problemas (*problems*), Kingdon procura analisar como as questões se tornam um problema e os motivos pelos quais tais problemas são introduzidos na *agenda-setting*. O autor faz uma distinção entre questões (*conditions*) e

problemas, onde uma questão seria uma situação considerada socialmente insatisfatória, mas que permanece como “estado das coisas<sup>3</sup>”, ao passo que o problema é quando os formuladores de políticas reconhecem a necessidade de interferência governamental em determinada situação. Considerando a grande quantidade de questões e a impossibilidade de atentar para todas, a escolha das decisões dependerá da maneira como estes perceberão as questões e de como são delineadas como problemas. Para que uma questão chame a atenção dos formuladores, deve conter os seguintes elementos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais (CAPELLA, 2007).

No segundo fluxo (*policy stream*), encontram-se as alternativas e soluções acessíveis para os problemas (*policy alternatives*). Para Kingdon, as ideias não são criadas com a intenção de resolver problemas específicos. Por seu turno, as soluções geradas nesse fluxo são aleatórias e estão à espera do surgimento de problemas para serem lançadas na arena decisória (CAPELLA, 2007). Identifica-se claramente a influência do modelo da “lata de lixo” (*garbage can*), desenvolvido por Cohen, March e Olsen, onde “as organizações constroem as preferências para a solução dos problemas – ação – e não, as preferências constroem a ação. Em síntese, o modelo advoga que soluções procuram por problemas” (SOUZA, 2006, p. 31). A criação de alternativas é entendida em consonância com o processo biológico de seleção natural. Tendo em vista que as moléculas se localizam numa espécie de “caldo primitivo”, no modelo de Kingdon as ideias que formam as soluções são geradas pelas comunidades (*policy communities*) e estão em um caldo primitivo de políticas (*policy primeval soup*), em que algumas ideias são descartadas, outras se fundem com as demais ideias transformando-se em novas e outras sobrevivem sem alterações. Destarte, as ideias consideradas exequíveis e aquelas com custos aceitáveis sobrevivem e são levadas ao topo do caldo primitivo de políticas. As comunidades formuladoras de alternativas compõem grupos de especialistas, como pesquisadores, parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, etc., que se preocupam e estudam determinada área (*policy area*). Durante o processo de seleção de alternativas, quando uma ideia é identificada como possível, esta passa a ser difundida para aumentar o número de adeptos no interior da comunidade e também fora dela, percorrendo a diferentes fóruns e a sociedade civil. Assim, as ideias são difundidas através da persuasão. Esse processo de difusão de ideias é chamado de *soften up* e parte da premissa de que essa mobilização em prol da ideia é relevante para que a proposta seja considerada como sendo fundamental para a resolução do problema. Por meio da difusão de ideias, inicia-se o processo

---

<sup>3</sup>Ver mais em: RUA, Maria das Graças. (1997).

de efeito multiplicador (*bandwagon*), momento no qual as ideias são disseminadas e conquistam mais apoiadores. Nesse sentido, o fluxo de políticas restringe o leque de opções, considerando apenas aquelas que sobreviveram durante o processo (CAPELLA, 2007).

O terceiro fluxo é denominado por Kingdon como fluxo político (*politics stream*) e é formado pela dimensão política. Este fluxo age de maneira independente dos demais, e nele, a barganha e negociação política são fundamentais para que sejam instituídas as coalizões. Existem três componentes que, juntos, podem influenciar a *agenda-setting*. O primeiro é reconhecido como clima ou humor nacional (*national mood*), que ocorre quando um grande grupo de indivíduos compactua com as mesmas questões em algum momento. Isso faz com que as ideias cheguem facilmente aos participantes do processo decisório, podendo favorecer a inserção de uma questão na agenda. O segundo elemento é caracterizado pelas forças políticas organizadas, como por exemplo, os grupos de pressão. Quando um grupo apoia uma determinada questão e há consenso quanto a ela, existe uma grande possibilidade de que essa questão se torne um problema para os formuladores de políticas e entre na agenda. Entretanto, quando ocorre o contrário, ou seja, a oposição e/ou conflito entre grupos, passa-se a buscar o equilíbrio das forças e analisar os custos dessa questão, tentando prever o que implicará a sua adesão na agenda. O terceiro elemento seriam as mudanças que acontecem dentro do próprio governo (*turnover*), como a alternância de cargos importantes do alto escalão, em chefias de órgãos, etc. Esses fatos influenciam veementemente a *agenda-setting*, pois podem ocasionar alterações que insiram diferentes questões ou bloqueiem a entrada de outras. Para Kingdon, dentre os fatores que conduzem o fluxo político, o clima nacional e as mudanças no governo são os que mais teriam poder de provocar mudanças na agenda governamental (CAPELLA, 2007).

Em alguns momentos, os três fluxos se reúnem, provocando uma oportunidade de inserção de uma questão na agenda. Quando isso ocorre, é porque a questão passou a ser reconhecida como problema, há uma solução acessível, bem como as condições políticas encontram-se favoráveis à mudança. Esse contexto que induz a junção dos fluxos é nomeado por Kingdon como janela de oportunidades (*policy windows*) e sofre grande influência principalmente do fluxo de problemas e do fluxo político, dado que uma oportunidade de mudança aparece quando determinado problema chama a atenção do governo ou dos formuladores, e também quando ocorrem mudanças na estrutura política. Sendo assim, o fluxo de soluções não interfere diretamente na agenda, pois as alternativas são produzidas nas *policy communities* e ascendem quando o problema já está sendo pautado na arena política

(CAPELLA, 2007).

Uma das mais importantes abordagens de Kingdon para entendimento da dimensão da política pública se refere ao fato das janelas de oportunidades (Policy Windows). Podemos entender que existem momentos oportunos para colocar em discussão questões que tem potencial de serem convertidos em problemas. Neste caso essas janelas são abertas em basicamente dois momentos: Quando há a possibilidade de incorporar novos assuntos ou propostas no modelo orçamentário e quando há uma transição administrativa ou de governo. Estes são eventos relativamente programados, para as demais oportunidades é preciso contar com imprevisibilidade (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015, p. 34).

A convergência dos três fluxos é chamada de *coupling* e ocorre quando as janelas de oportunidades estão abertas. Alguns eventos se desenvolvem de maneira previsível para que as *policy windows* se abram, como os fluxos de problemas e políticas. Mas também podem acontecer eventos não programados que fazem com que as janelas se abram novamente. As oportunidades de mudança e inserção de uma questão à agenda não permanecem por um longo espaço de tempo, por isso os atores devem aproveitar a abertura das janelas e levar a questão para a arena decisória. Quando um fluxo se desajusta com os demais, as janelas se fecham e a oportunidade de mudança é interrompida. Existe também um outro elemento essencial para que haja a abertura das janelas e a mudança na *agenda-setting*, que é a intervenção dos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*). Esses indivíduos dispõem de influência e recursos financeiros para apoiar determinada ideia, visando aos benefícios que receberão em troca por tal incentivo. O empreendedor de políticas tem alto poder de barganha e negociação política, sendo considerado um ator muito persuasivo. É habilidoso em manter a convergência dos fluxos e aproveita a abertura das janelas para entrar em ação. Sem a atuação de um empreendedor, o *coupling* pode não ocorrer; por isso tem grande importância para este modelo (CAPELLA, 2007).

Essencial ao modelo de Kingdon é a atuação dos atores no processo de formação da agenda governamental e da agenda decisional (*decision agenda*). Alguns atores são mais influentes na primeira, enquanto outros têm maior poder na segunda. O autor separa e classifica-os em dois grupos: o primeiro, é dos **atores visíveis**, que colaboram com a montagem da *agenda-setting* e estão mais expostos à sociedade; e o segundo grupo é formado pelos **participantes invisíveis**, que compõem as *policy communities* e são importantes na formação da *decision agenda*. Dentre os integrantes do primeiro grupo, o presidente é aquele que tem a maior influência nesse modelo pelo fato de possuir recursos institucionais, legais e políticos. Todavia, mesmo que esse ator tenha o poder de inserir e/ou manter as questões

pautadas na agenda, ele não pode decidir sobre as alternativas que solucionem tais problemas. Os indivíduos que são nomeados pelo presidente para assumir os mais altos cargos do governo também fazem parte desse grupo. Assim como podem incorporar novas questões à agenda, também auxiliam na evidenciação de uma questão já existente. Da mesma forma que o presidente, esses atores não têm o poder de interferir na seleção de alternativas e implementação da política pública. Os indivíduos do Poder Legislativo, como os deputados e senadores, intervêm nas duas agendas. Isso acontece em virtude de que os parlamentares são peças-chave na elaboração de leis que favorecem as mudanças na agenda e são figuras públicas, visíveis à imprensa, à própria sociedade civil e têm acesso a outras fontes de informação como assessores, estudiosos e consultores. Outro ponto positivo para a confirmação da sua influência é a estabilidade dos cargos. Dado que os parlamentares são eleitos pela população por meio de pleitos eleitorais, estes permanecem por mais tempo atuantes e buscam a aprovação dos seus votantes –, diferentemente dos indivíduos nomeados pelo presidente, entre os quais a alternância é muito maior (CAPELLA, 2007).

Os partidos políticos e os indivíduos participantes do processo eleitoral, como os aliados (*campaigners*) também são considerados fundamentais para a composição da agenda governamental. Os partidos podem fazer uma questão ascender à agenda através da sua liderança no congresso e também por seus programas de governo; já os *campaigners* influenciam a agenda por meio das coalizões realizadas durante as campanhas eleitorais, tendo em vista que as promessas que foram feitas por determinado candidato para obter apoio e aliados pode inserir alterações na agenda da administração caso este venha a ser eleito, cabendo ao partido encaminhar tais questões ao processo de decisão. Os grupos de interesse constituem grande importância na formação da agenda governamental, podendo agir de forma positiva, incentivando alterações nas atividades governamentais, ou atuando de forma negativa, obstruindo as ações. O último componente do primeiro grupo é a mídia, sobre a qual Kingdon afirma que, em seus estudos, não pode ser considerada um elemento influenciador da agenda governamental. Para o autor, a mídia expõe à sociedade as questões somente depois que estas já são reconhecidas como problemas e a agenda está formada. A mídia, então, não se interessaria pelo processo pré-decisional, ou seja, a formação da agenda. Neste modelo, a mídia possui papel relevante na divulgação e circulação das ideias nas *policy communities*, centralizando a atenção de diversos atores através da evidenciação de uma questão. Por fim, a mídia exerce influência indireta acerca dos participantes da tomada de decisão, e não na formação da *agenda-setting* (CAPELLA, 2007).

O segundo grupo – dos participantes invisíveis – é composto por indivíduos que influenciam na geração de alternativas (*decision agenda*). Os servidores públicos são considerados por Kingdon os atores que têm o maior poder de influência. Envolvem-se também, com a implementação de políticas e a manutenção daquelas já existentes. Os pesquisadores, consultores e acadêmicos fazem parte desse grupo, atuando através das *policy communities*, buscando formular alternativas quando uma questão é inserida na agenda governamental. Os assessores parlamentares e presidenciais, de igual maneira, agem com maior precisão na criação de soluções. Por fim, os analistas que integram os grupos de interesse realizam estudos, criam alternativas e aguardam pela janela de oportunidades para levá-los à arena decisória (CAPELLA, 2007).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a exposição dos conceitos e modelos, busca-se, agora, fazer uma reflexão sobre como estes podem ser úteis na análise de políticas públicas. Em primeiro lugar, o ciclo de políticas públicas, mesmo que não ocorra exatamente na ordem apresentada em diversos formatos pelos teóricos, tem o poder de direcionar e situar o pesquisador com as fases da política. Desse modo, torna-se possível reconhecer não apenas os atores e grupos que se envolvem no processo, mas também como ocorre o próprio funcionamento da política pública.

Entender o sistema de uma política pública é fundamental ao analista. Diferentemente de Saravia (2006) e Secchi (2013) – que se aprofundam e explicam todo o funcionamento de uma política –, Kingdon concentra-se apenas nas etapas iniciais do *policy cycle*. O modelo de múltiplos fluxos permite que o analista entenda essencialmente como uma questão passa a ser um problema, ou seja, o porquê de alguns assuntos entrarem na agenda governamental e outros não; por que certas ideias interessam aos atores; quais são esses atores envolvidos na tomada de decisão e o que eles ganham apoiando determinada causa. Sendo assim, para este teórico, “a montagem de agenda é crucial dentro do processo decisório, e é um dos momentos em que se verifica o exercício do poder numa organização” (ZAPELINI, 2014, p. 799). Neste último modelo, reconhece-se a essencialidade dos empreendedores de políticas para a que haja a convergência do fluxo de problemas (com indicadores, crises, eventos focalizadores e *feedback* das ações); do fluxo de soluções (com a viabilidade técnica, aceitação da comunidade e custos aceitáveis); e do fluxo político (com o humor nacional, as

forças políticas organizadas e mudanças no governo).

Kingdon ressalta, também, a importância dos demais atores – os quais classifica como atores visíveis e participantes invisíveis – na formação das agendas governamental e decisional. Em resumo, neste artigo buscou-se fazer uma breve introdução acerca de conceitos que são fundamentais para o entendimento do que é uma política pública e como esta funciona, bem como foi feita uma explanação acerca de dois modelos considerados extremamente relevantes para o estudo e análise das políticas públicas. Nas duas tipologias é possível verificar as diferentes visões dos teóricos sobre o funcionamento de uma política pública, como as decisões são tomadas e porque algumas pautas se tornam políticas e outras nem chegam a ser mencionadas pelos formuladores.

## REFERÊNCIAS

AGUM, R; RISCADO, P; MENEZES, M. Políticas Públicas: conceitos e análise em revisão. **Revista Agenda Política**, São Carlos-SP: v. 3, n. 2, jul/dez 2015, p. 12-42.

CAPELLA, A. C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Políticas Públicas no Brasil**, Fiocruz, p. 87-122, 2007.

DIAS, R. **Ciência política**. In: – 1ª ed. – 2. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. R; MATOS, F. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

FREY, K. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **IPEA, Planejamento e Políticas Públicas no Brasil**, n. 21, jun, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 10 jul. 2018.

LAHERA, E. Implementación de las políticas y asesoría presidencial. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, v. 1, p. 239-261, 2006.

LUCHESE, P. T. R.; AGUIAR, Dayse S. de. **Políticas públicas em Saúde Pública**. São Paulo: BIREME/OPAS/OMS, 2002.

RUA, M. G. (1997). Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. Washington, DC: **Indes/BID**. Texto digitado. Disponível em [http://www.clebertoledo.com.br/blogs/estaopublica/administracao/files/files/pol\\_publica\\$Ga%C3%A7aRUA.pdf](http://www.clebertoledo.com.br/blogs/estaopublica/administracao/files/files/pol_publica$Ga%C3%A7aRUA.pdf). Visto por último em: 12 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC;



Brasília: CAPES: UAB, 2009.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E.. (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, v. 1, p. 21-42, 2006.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

\_\_\_\_\_. L. **Análise de Políticas Públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre: ano 8, n. 16, jul/dez, 2006, p. 20-45.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Salvador: **AATR**, 2002. Disponível em: <http://www.feis.unesp.br/Home/departamentos/fitotecniatecnologiadealimentosesocioeconomica716/antonio-lazarosantana/texto-2.-o-papel-das-politicas-publicas-no-desenvolvimento-local.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2018.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, v. 2, 1999.

ZAPELINI, M. B. Montagem de agenda no Comitê Itajaí: uma aplicação do Modelo de Kingdon. **RAC**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 6, art. 3, nov/dez, 2014, p. 795-812.

**Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:**

MENDES, L. Z; GOMES, A. Q. Desvendando as Políticas Públicas: Noções Introdutórias Sobre o Campo de Análise. **Rev. FSA**, Teresina, v.15, n.6, art. 4, p. 78-94, nov./dez. 2018.

Contribuição dos Autores	L. Z. Mendes	A. Q. Gomes
1) concepção e planejamento.	X	X
2) análise e interpretação dos dados.	X	X
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X