

**Análise de Políticas Públicas no Brasil:
Estudos Sobre a Formação da Agenda Governamental****Autoria:** Paulo Carlos Du Pin Calmon, Marcelo Marchesini da Costa**RESUMO**

Formação da agenda de políticas públicas é o processo pelo qual determinados problemas tornam-se alvo de atenção e ação do Estado. Neste artigo foi realizada uma análise de parcela significativa da produção nacional sobre esse tema de grande relevância no estudo de políticas públicas. Verificou-se que a produção nacional é bastante recente e está bem distribuída entre diversos centros de conhecimento. Grande parte dessa produção utiliza um único referencial teórico comum, apesar da diversidade de abordagens teóricas existentes. A maioria dos trabalhos é constituída por estudos de caso analisados segundo uma abordagem qualitativa. Como conclusão, após o reconhecimento sobre a importância dos trabalhos pioneiros no estudo dessa temática no Brasil, aponta-se a necessidade de iniciar um trajeto mais desafiador no sentido de integrar os trabalhos existentes e construir análises sobre formação da agenda governamental que retratem as particularidades da realidade nacional.

INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos, diversas abordagens têm sido propostas para analisar o processo de formação da agenda. As origens desses estudos remontam, principalmente, aos trabalhos sobre opinião pública formulados por McCombs e Shaw (1972) e pesquisas que analisam o funcionamento das instituições políticas a partir de uma perspectiva inspirada no paradigma pluralista do Estado. Segundo este paradigma, a agenda seria basicamente função das disputas entre grupos organizados pela sociedade. No entanto, ao longo da década de 1960, surgiram diversas críticas a essa perspectiva, dentre elas a formulada por Schattschneider (1960), que afirmava o poder fundamental do Estado como sendo derivado da sua capacidade de definir problemas, alternativas e conduzir as decisões. Seguindo a linha de pesquisa iniciada por Schattschneider, vários outros especialistas passaram a se dedicar ao estudo da dinâmica da ação governamental. O consenso entre estes analistas era que a compreensão da dinâmica das políticas públicas requer, necessariamente, o entendimento sobre as origens e a evolução dessas políticas na agenda pública.

Tomando o estudo de Schattschneider (1960) como ponto de partida para os trabalhos sobre formação da agenda, pode-se afirmar que, ao longo de quase meio século de existência, poucos temas de pesquisa suscitaram tanto interesse por parte dos especialistas na área de políticas públicas e opinião pública. Kosicki (1993), ao realizar uma análise retrospectiva da evolução das publicações sobre formação de agenda, identificou que, entre 1972 e 1993, pelo menos 200 artigos em periódicos acadêmicos e mais de 12 livros haviam sido publicados sobre o tema. O autor conclui que esse grande volume de pesquisas atesta o valor heurístico do tema. Ademais, há que se considerar que o estudo do tema ampliou seu escopo e passou a envolver uma comunidade mais ampla de especialistas de diversas outras áreas, especialmente da sociologia, administração pública, psicologia social e antropologia, dentre outras. Mais recentemente, Takeshita (2005) propõe que houve uma certa diminuição no número de publicações sobre o tema, ao mesmo tempo em que, ao avaliar o estado da arte, preconiza a existência de um amplo espaço para novas pesquisas e uma série de questões importantes que ainda desafiam os analistas.

Kosicki (1993) propõe existirem três abordagens distintas, mas complementares, sobre formação de agenda: (i) os trabalhos que priorizam a análise da formação da opinião pública e que estão associados à contribuição seminal de McCombs e Shaw (1972); (ii) os trabalhos que examinam a formação da agenda de políticas públicas e que têm sido desenvolvidos especialmente por especialistas nas áreas de ciência política e administração pública (KINGDON, 1995; BAUMGARTNER E JONES, 1991); (iii) os trabalhos sobre os fatores

que influenciam a formação da agenda dos meios de comunicação em massa.

Conforme observa Rogers (1993) os estudos sobre a formação da agenda da opinião pública elegem como variável dependente a importância que determinados temas assumem para o público em geral e buscam encontrar explicações que justifiquem as variações nesse grau de importância. Essa abordagem possui algumas variantes sendo que, em um primeiro momento, o foco foi na influência da mídia na seleção dos temas que afetam a opinião pública e, posteriormente, passa a ser os chamados efeitos de segundo nível, ou seja, a influência da mídia não só na seleção, mas também na interpretação dos temas que preocupam a opinião pública (TAKESHITA, 2005).

Já os estudos que examinam a agenda de políticas públicas, focalizam a variação na importância de determinados temas na agenda dos tomadores de decisão, especialmente os membros do Executivo e do Legislativo. Por outro lado, os estudos sobre os meios de comunicação em massa, examinam os fatores que influenciam as decisões da mídia sobre os temas que pautarão a cobertura realizada no dia a dia.

O foco deste trabalho é centrado, fundamentalmente, na análise dos estudos sobre formação da agenda das políticas públicas. Mas, antes de avançar nessa vertente especificamente, cabe ressaltar que há um amplo consenso sobre a existência de uma relação estreita entre opinião pública, mídia e políticas públicas. Um dos fundadores da área, Harold Laswell (1972), preconizava que os três temas seriam indissociáveis. Portanto, embora possam existir três variáveis independentes distintas, há uma forte interação entre elas, principalmente porque o conjunto de variáveis dependentes a elas relacionadas é parecido.

No entanto, a despeito da ampla produção sobre o tema na literatura internacional, se constata uma escassa produção acadêmica brasileira na área. Essa constatação pode ser apontada como ponto de partida para as recentes contribuições brasileiras ao estudo desse tema. Souza (2003), por exemplo, defende que estudos sobre definição da agenda “podem ser muito promissores para a compreensão da política pública” (SOUZA, 2003, p.18). Faria (2003) concorda com essa posição quando critica a falta de pesquisas brasileiras sobre a formação da agenda governamental, tema que julga ser fundamental. Mesmo autores estrangeiros, quando se referem às teorias sobre formação da agenda, afirmam que é meritória a aplicação, em outros países, de modelos que vem crescendo consistentemente como paradigma na ciência política dos Estados Unidos (SOROKA, 1999).

Este trabalho procurou levantar uma parcela significativa da produção acadêmica brasileira sobre formação da agenda governamental. Foram verificados artigos publicados em um amplo conjunto dos principais periódicos das diversas áreas, assim como teses e dissertações. É perceptível a existência de um interesse recente nessa temática, tendo sido localizados vinte e um trabalhos, sendo que dezoito dos quais surgem a partir de 2002. Fez-se uma análise de quais são as principais referências e opções teóricas utilizadas nesses artigos, encontrando uma consistente base de apoio em modelos estrangeiros, sobretudo estadunidenses. Destaca-se ainda que os trabalhos encontrados optaram majoritariamente pelo modelo dos múltiplos fluxos de John W. Kingdon (1995). Além disso, verificou-se qual é a estratégia metodológica prioritariamente utilizada nessas pesquisas.

Em seguida será apresentada a teoria sobre formação da agenda governamental de forma geral, com ênfase naqueles autores mais amplamente utilizados pela produção nacional. Após a apresentação da teoria haverá a análise dos trabalhos brasileiros que se situam nesse campo, procurando destacar a forma de aplicação, opções teóricas e eventuais contribuições teóricas. Por fim, serão feitas algumas considerações sobre a produção brasileira em formação da agenda governamental, procurando sempre contribuir para o avanço qualitativo da mesma.

TEORIAS E MODELOS SOBRE FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL

Existem algumas variações na forma como se define a formação da agenda governamental. Cobb, Ross e Ross definem como o “processo pelo qual as demandas de

vários grupos na população são transformadas em itens para os quais os agentes públicos prestam atenção seriamente” (1976, p.126). Já Villanueva (2000) opta por uma definição ligeiramente distinta, afirmando que agenda governamental é aquilo que se constitui em objeto da ação estatal. É bem verdade que a agenda governamental se relaciona, quando não deriva, da formação da agenda mais ampla de uma sociedade, que é definida por Birkland (2001) como o processo pelo qual problemas e alternativas de solução ganham ou perdem atenção do público e das elites. Esse mesmo autor explica que os grupos competem para formar a agenda porque nenhuma sociedade ou sistema político é capaz de processar e solucionar todos os problemas de uma sociedade ao mesmo tempo. Birkland (2001) conclui essa caracterização afirmando que a agenda pode ser algo bastante concreto, como a lista de projetos de lei a ser votado pelo Congresso, mas também pode ser uma série de crenças sobre a existência de um problema e as possíveis formas de resolvê-lo.

Stone (1989) propõe a existência de diferentes conjuntos de teorias sobre a formação da agenda. Um primeiro conjunto de abordagens, que segue a tradição de Schattschneider (1960) e Lowi (1972), enfatizam a importância da natureza dos problemas, especialmente se podem ser considerados urgentes ou rotineiros, novos ou recorrentes, com impactos de curto ou longo prazo e se têm impacto na economia ou na sociedade como um todo. Já Cobb and Elder (1983), por exemplo, seguem parte dessa orientação e examinam como os assuntos são definidos e como os conflitos na formação da agenda se expandem e são, eventualmente, administrados. Segundo eles, a formação da agenda ocorreria na medida em que um tema passasse a despertar a atenção de uma audiência mais ampla ou mais atenta. Os autores denominam o público atento como aquele que é informado e capaz de influenciar as decisões sobre temas relevantes de políticas públicas. Para um determinado problema ser incorporado na agenda das políticas públicas ele dependeria de cinco características que afetariam diretamente a sua capacidade de despertar a atenção de um público mais amplo. São elas:

- (i) Grau de especificidade – quanto mais abstrata for a definição de um problema, maior é a probabilidade de despertar a atenção de uma audiência mais ampla;
- (ii) Escopo da importância - quanto mais importante o tema é para a sociedade, maior é a probabilidade de atingir o público;
- (iii) Relevância temporal – quanto mais duradouro for o possível impacto do problema, maior será a audiência;
- (iv) Grau de complexidade – problemas mais simples e fáceis de serem compreendidos atingem uma audiência mais ampla;
- (v) Precedência categórica – problemas com precedentes similares atingirão mais rapidamente uma audiência mais ampla.

Para Cobb e Elder (1983) problemas que tivessem precedentes e um impacto de longo prazo, fossem definidos de forma simples, mas abstrata e tivessem grande significação social, teriam maior impacto na agenda governamental.

Os trabalhos iniciais de Baumgartner e Jones (1993) vão exatamente nessa direção ao realizar estudo sobre a evolução dos temas que compõem a agenda governamental durante longos períodos de tempo. Ao contrário da posição incrementalista tradicional, Baumgartner e Jones preconizam a existência de períodos de equilíbrio interrompidos por rupturas (equilíbrio pontilhado) nas agendas governamentais, que estariam associados ao processo de formação e definição da imagem das políticas públicas e à natureza das instituições governamentais.

Um outro grupo de estudos segue uma abordagem diferente para analisar a evolução das agendas de políticas públicas. O foco não é a natureza dos temas, mas sim a identidade, características e interações entre os atores políticos envolvidos na formação da agenda, incluindo os líderes políticos, grupos de interesse e burocratas. O trabalho de Kingdon (1995) se enquadra nesse grupo de estudos e é, conforme será demonstrado adiante, a abordagem mais influente nos estudos realizados no país. No entanto, antes de concluir essa seção, cabe dizer que há outros trabalhos sobre formação da agenda governamental que também adotam o foco na interação dos atores. Dentre eles, vale destacar as contribuições de Sabatier (1988) e

seu modelo de coalizões de defesa (*advocacy coalitions*) que tem despertado também a atenção de especialistas brasileiros em período recentes.

O MODELO DE KINGDON

A formação da agenda governamental é o tema do modelo de John Kingdon (1995). O estudo de Kingdon, conhecido como modelo de integração dos fluxos, ou de múltiplos fluxos, é bastante influente, sendo reconhecido por diversas publicações de administração pública e ciência política (ver, por exemplo, BIRKLAND, 2001). O trabalho de Kingdon objetiva examinar os processos subjacentes ao reconhecimento de determinados problemas, como e quando eles passam a despertar a atenção dos líderes políticos e gestores de políticas públicas e quando passam a efetivamente ser incorporados à agenda governamental.

Com esse intuito, Kingdon realizou uma ampla pesquisa empírica, entrevistando 247 oficiais do governo, políticos e ativistas políticos envolvidos com as políticas de saúde e de transporte dos EUA no período entre 1976 e 1979. Os dados obtidos foram complementados por 23 estudos de caso envolvendo decisões nessas duas áreas.

Um dos pilares fundamentais do Modelo de Kingdon é o pressuposto sobre comportamento organizacional e o processo de tomada de decisão conhecido como Modelo de *Garbage Can* (latas de lixo), desenvolvidas por Cohen, March e Olsen (1972). O modelo de processo de decisão conhecido como 'latas de lixo' preconiza que as organizações têm uma natureza intrinsecamente anárquica e que seriam, na verdade, uma coleção frouxa de idéias e não um conjunto coerente de estruturas perfeitamente acopladas e harmonizadas. Nesse sentido, as organizações não teriam um conjunto de preferências bem estruturadas e coerentes (completas e transitivas), que permitisse o estabelecimento de uma agenda concebida mediante a aplicação de técnicas de planejamento estratégico ou qualquer outra estratégia de racionalização. Organizações descobririam suas preferências na medida em que fossem atuando sobre a realidade.

Cabe notar que, com base nesse pressuposto, a compreensão que a organização possui da realidade seria parcial e viesada, fundada em um processo tentativo de erro e acerto. Esse ponto é muito importante, pois além da natureza das organizações, há um pressuposto fundamental sobre a natureza do ambiente onde elas atuam. Em outras palavras, nos processos do tipo 'lata de lixo', as oportunidades para decisão, o reconhecimento dos problemas e das soluções, assim como a disponibilidade de atores políticos com capacidade para decidir, evoluiriam de forma não sincronizada. Nesse contexto, as escolhas seriam como latas de lixo, onde seriam lançados problemas e soluções na medida em que fossem sendo gerados, quase sempre sem nenhuma relação entre eles. Eventualmente, esses problemas poderiam ser reconhecidos e, após várias tentativas e erros, a solução adequada poderia vir a ser também reconhecida e selecionada entre as várias que haviam sido anteriormente lançadas à lata de lixo.

Cabe notar que tanto o trabalho de Baumgartner e Jones (1993) quanto o de Kingdon (1995), embora sigam abordagens distintas, têm como base o mesmo conjunto de pressupostos sobre as organizações, fundados no Paradigma da Racionalidade Limitada. É importante expressar o quanto esse paradigma é influente nas análises sobre formação de agenda e nos estudos sobre administração pública e políticas públicas em geral. Conforme propõe Jones (2003), o Paradigma da Racionalidade Limitada, formulado desde 1958, preconiza que os indivíduos possuem, dentre outras características, uma “memória de longo prazo” e uma “memória de curto prazo”. A memória de longo prazo é onde os indivíduos aprendem a transformar experiências primárias ou secundárias em regras que especificam as ações a serem tomadas em relação a determinados estímulos. Já a memória de curto prazo pressupõe que há limitações importantes à capacidade cognitiva humana, então ele estabelece um processo de seleção que extrai seletivamente a informação disponível ao redor, categoriza essa informação como relevante ou não, e prioriza essa informação.

O processo de formação de agenda nas organizações seguiria um processo semelhante à memória de curto prazo nas decisões humanas. Essa analogia é fundamental e, conforme apontado anteriormente, exerce grande influência nos estudos sobre o tema.

É preciso analisar mais detalhadamente os principais componentes do modelo de Kingdon, que acabam por integrar boa parte também da contribuição de outros teóricos. Inicia-se esse detalhamento pelos atores que participam da formação da agenda para, em seguida, serem apresentados os fluxos que compõe o processo.

Os atores do processo pré-decisório

A importância de debater o papel dos atores na formação da agenda governamental deve-se às diferenças de recursos disponíveis e interesses envolvidos, que podem atrair ou afastar participantes de um determinado debate, alterando a possibilidade de um item integrar a lista de políticas públicas.

Iniciando a caracterização dos atores governamentais, a “administração” inclui o presidente, seu *staff* e os indicados (KINGDON, 1995). O *staff* do presidente é mais relevante ao especificar alternativas de ação do que na determinação da agenda. O presidente pode exercer um papel dominante na formação da agenda, se assim o desejar. Isso se explica pelos recursos que o presidente dispõe, como o poder de veto e de fazer indicações, pela unicidade do Poder Executivo, que mesmo não sendo absoluta, é maior do que a existente no Poder Legislativo, e ainda pelo grande destaque público que o presidente dispõe. Os indicados pelo presidente também são muito importantes na determinação da agenda, em geral como difusores de idéias que não são propriamente suas.

Outro importante ator governamental, ainda no Poder Executivo, são os servidores de carreira. Os servidores podem ter um importante papel na especificação das alternativas de ação, dada uma determinada agenda. Seus principais recursos são a sua estabilidade no serviço, que permite o desenvolvimento de um conhecimento especializado e as relações que eles estabelecem com grupos de poder como o Congresso e grupos de pressão. Um problema relativo à burocracia é a dificuldade de responsabilizar perante a sociedade os servidores que, ao criar regulamentos e processos, acabam por ter poder discricionário e influenciar na implementação de uma política pública (BIRKLAND, 2001).

Outro setor que reúne atores da esfera governamental importantes na análise de uma política pública é o Poder Legislativo. Kingdon (1995) reconhece, em nível federal, senadores e deputados como tão importantes quanto o Poder Executivo no processo de formulação das políticas públicas. Birkland (2001) chega a insinuar que o Legislativo seja o mais importante dos poderes em termos de políticas públicas. Sua importância estaria tanto na formação da agenda quando na especificação das alternativas. A importância do Congresso vem principalmente da necessidade de alterar ou criar leis para normatizar políticas públicas, e também pela publicidade que a discussão no Congresso possibilita para as questões. Os congressistas agem buscando satisfazer aos seus eleitores, ganhar poder político e defender o que consideram correto. Esses objetivos os levam a defender determinadas mudanças na agenda de políticas públicas, normalmente com a incorporação de um elemento distributivo e regionalizado nas agendas.

Ainda no Legislativo, o *staff*, corpo técnico e de assessores do Congresso, possui importância. Assessores de deputados e senadores, em especial atuando nas comissões do Congresso, constituem um corpo de especialistas que pode se dedicar a uma determinada matéria, da qual possui conhecimento específico. Segundo Kingdon (1995), isso faz com que esses assessores sejam muito importantes na formulação de alternativas para as políticas públicas que entram na agenda, além de definir boa parte das formas de encaminhá-las. É preciso destacar as comissões como uma instância em particular do Legislativo onde as discussões ocorrem com mais profundidade. As comissões funcionariam como uma porta de entrada, ou uma barreira que determina a agenda legislativa (BIRKLAND, 2001).

Apesar de Kingdon ter silenciado a respeito, Birkland (2001) apresenta o Poder Judiciário como outro ator importante na definição de políticas públicas. Ao definir o que é ou não legal em termos da ação governamental, o Judiciário também está fazendo políticas públicas.

Tão importante quanto os atores do governo são os não governamentais, ainda que não disponham de tantos recursos para interferir na agenda de políticas públicas. Na teoria concebida por Cobb, Ross e Ross (1976), há um modelo chamado *outside initiative*, que indica os processos de incorporação de questões na agenda por iniciativa de grupos não governamentais. Ainda segundo esses autores, o grau de organização e visibilidade dos atores não governamentais influi nas chances de serem bem sucedidos em suas reivindicações. Ao mesmo tempo, setores não governamentais que têm um forte grau de identificação e possuem experiência prévia na negociação de políticas públicas podem aumentar suas chances de sucesso. Para esses autores, o modelo *outside initiative* seria o que prevalece em sociedades mais igualitárias.

Segundo Kingdon (1995), os mais importantes atores fora do governo são os grupos de interesse. Esse autor afirma que quanto menos ideológico e visível for a área da política pública, maior tende a ser a importância dos grupos de interesse. A importância dos grupos de interesse é mais reconhecida quando esses se integram a um debate já existente. O poder de interferir nas eleições é uma função do número de indivíduos que os grupos representam e conseguem mobilizar, além da sua dispersão geográfica e influência (KINGDON, 1995). A coesão é um elemento fundamental, uma vez que os representantes de grupos precisam convencer os demais atores de que são efetivamente representantes de uma coletividade. Quando os grupos de interesse reúnem grande número de pessoas, unificando grupos menores, e adotam estratégias como a mobilização de massas, protestos e litígios judiciais, Birkland (2001) afirma que passam a ser considerados como movimentos sociais.

O segundo grupo mais importante fora do governo, segundo Kingdon (1995), são os acadêmicos, pesquisadores e consultores. Por se tratar de um grupo especializado em determinadas questões, os mesmos possuem maior capacidade de influir nas alternativas consideradas para uma política do que na formação da agenda, que só influenciam no longo prazo.

A mídia aparece como pouco influente no processo de formação de políticas públicas, de acordo com a pesquisa de Kingdon (1995). A razão para a pouca influência da mídia na formação da agenda, é atribuída ao pouco tempo em que as questões permanecem em pauta. Normalmente, o que é veiculado são as notícias de cada dia, envolvendo diversas questões, inclusive os efeitos de políticas públicas. Não há, dessa forma, um grande efeito nem na formação da agenda nem na especificação de alternativas. Contudo, deve-se considerar a mídia como importante no processo de comunicação de uma determinada questão e para avolumar a adesão a movimentos já iniciados. Já Frey (2000) identifica que a mídia cumpre um papel importante chamando atenção para um fenômeno em particular, o que pode contribuir para que o mesmo se torne um problema, constituindo um objeto de políticas públicas.

Os atores relacionados com o processo eleitoral, como os partidos políticos e as campanhas dos candidatos, também afetam a agenda de políticas públicas. Mesmo não sendo um momento preponderante no processo, as eleições podem trazer novos atores, com outros interesses e direcionamentos, ao debate sobre políticas públicas (KINGDON, 1995). Da mesma forma se coloca a importância dos partidos políticos, que apresentam plataformas que podem vir a ser consideradas pelo público e pelo governo, ainda que isso não ocorra automaticamente. Segundo Kingdon (1995), a opinião pública pode ter impacto na agenda de políticas públicas tanto promovendo determinadas propostas como bloqueando outras, mas há limites para essa influência. Prevalece uma posição de contornos elitistas também quando Baumgartner e Jones (1991) afirmam haver previamente acordos entre grupos de elite que posteriormente influenciam a opinião pública, solidificando uma posição previamente

adotada.

Há, portanto, grupos de atores mais visíveis e grupos escondidos no ciclo das políticas públicas (KINGDON, 1995). Os mais visíveis, em função da atenção pública que recebem, são normalmente os políticos dos Poderes Executivo e Legislativo, que costumam ser muito influentes na determinação da agenda de políticas públicas. Os grupos pouco visíveis, ou escondidos, são especialistas, acadêmicos e burocratas, que possuem uma maior importância no processo de especificação das alternativas consideradas para as políticas públicas.

A identificação dos atores, seus recursos e potencial de influência na formação da agenda, como aqui realizado, só fazem sentido em função de como ocorre a interação dos atores nos processos que serão apresentados a seguir.

Fluxos e Processos

Mesmo considerando a importância dos atores, é pouco relevante tentar identificar quem teria sido o autor ou fonte da ideia que se tornou política pública. Considerando que cada caso é único, ideias podem surgir de inúmeras maneiras. Além disso, a dificuldade em procurar a origem de uma determinada questão leva, em diversas ocasiões, a um “regresso infinito” (KINGDON, 1995, p.72). O mais importante seria analisar quais condições permitiram a um determinado item se tornar proeminente na agenda governamental, levando à sua implementação. Essas condições serão apresentadas por meio de três fluxos – de problemas, de soluções e político – que, em determinados momentos, chamados de “janelas de políticas públicas” (KINGDON, 1995, p.165), podem se encontrar, possibilitando a origem de um novo item de políticas públicas.

Kingdon (1995), afirma que as mudanças na agenda de políticas públicas ocorrem tanto de forma repentina como de forma incremental. A mudança incremental, segundo Baumgartner e Jones (2004), significa que num dado momento há ajustes marginais em uma política previamente existente. O incrementalismo indicaria, por exemplo, que os aumentos orçamentários costumam ocorrer de forma relativamente igual entre os diferentes órgãos governamentais. Há, porém, uma outra teoria de como ocorrem essas mudanças em políticas públicas. Trata-se do *punctuated equilibrium*, ou equilíbrio pontuado, que aponta para longos períodos de estabilidade relativa de uma política pública, interrompida por momentos de grandes mudanças (BAUMGARTNER; JONES, 2004).

a) Fluxo de problemas

Para saber como ocorrem as mudanças é preciso, em primeiro lugar, conhecer o fluxo dos problemas. Kingdon (1995) faz uma distinção entre condição e problema. Segundo esse autor, as condições se tornam problemas quando se acredita que algo deve ser feito a respeito. Essa avaliação pode ser pautada pelos valores de cada ator, quando se considera problema aquilo cujas condições observadas sejam diferentes do conceito de ideal de cada ator. Outra forma é por comparações, quando há um modelo para determinada questão que o item observado não consegue atingir. Uma última maneira é pela categorização de problemas, que pode levar os dados observados a constituírem ou não um problema em função do critério seguido para aquela categoria. Uma situação pode ser um problema do ponto de vista social, mas não pela categorização econômica, por exemplo.

Stone (1989) incorpora elementos de Kingdon, porém afirma que a definição de um problema é um processo político de formar uma imagem em relação às causas e responsabilidades de determinada condição. Isso significa que a definição de um problema e os possíveis encaminhamentos daí decorrentes são objeto de uma disputa de histórias causais que buscam manipular uma certa imagem.

Diferente de definir um problema é percebê-lo (KINGDON, 1995). Uma primeira forma de perceber um problema é por meio de indicadores. Há várias organizações governamentais e não-governamentais monitorando de forma mais ou menos sistemática vários indicadores nas mais diversas áreas. É importante ressaltar que não são os estudos e

dados coletados que determinam a existência de um problema, e sim a interpretação que se faz sobre eles. Por essa razão, a construção de indicadores que facilitem essa interpretação, quando há um problema, é uma preocupação central daqueles que pressionam por uma política pública.

Outra forma pela qual problemas passam a ser considerados como passíveis de políticas públicas é por meio do foco em determinados eventos que chamem atenção. É o caso de desastres, crises e eventos ligados pessoalmente aos tomadores de decisão em políticas públicas. Como regra geral, Kingdon propõe que quanto mais importante for a área de políticas públicas, menos relevante serão as crises e desastres para que haja mudanças nas políticas públicas da área, pois essas mudanças virão pelo monitoramento da área.

Uma terceira importante forma pela qual problemas passam a ser considerados políticas públicas é a retroalimentação (*feedback*) obtida pela ação governamental. Por meio de canais como o monitoramento sistemático, as reclamações recebidas e a experiência adquirida, os tomadores de decisão obtêm elementos para realizarem as modificações necessárias na agenda de políticas públicas (KINGDON, 1995). A retroalimentação permite, inclusive, constatar conseqüências imprevistas - positivas ou negativas - das políticas públicas.

Uma visão diferente sobre a percepção de problema é trazida por Wood e Doan (2003). Segundo esses autores, tal definição depende de onde está o limite individual de não aceitar uma situação. Esse limite seria função da expectativa de quantos indivíduos já não aceitam uma situação ou não irão aceitá-la no futuro. Na verdade, o que esses autores buscam é explicar como os indivíduos reagem a fatos como uma crise, que os leva a considerar algo como um problema. Essa teoria destaca, portanto, os custos e benefícios decorrentes da interação social. As condições mais propensas a serem vistas como problemas, dessa forma, seriam aquelas em que há maior disparidade entre as avaliações privadas de custo-benefício e as avaliações públicas (WOOD; DOAN, 2003).

Assim como há problemas que ganham destaque, se tornando políticas públicas, há problemas que perdem importância e saem da agenda governamental, conforme destaca Kingdon (1995). Isso ocorre, por vezes, quando o governo pensa ter solucionado um problema com uma simples ação. Há também problemas que simplesmente perdem importância, ou deixam de ser percebidos como tal. Outra forma de sair da agenda é quando um programa ou política governamental fracassa, levando ao descrédito determinado tipo de ação.

O orçamento é um problema que Kingdon (1995) apresenta de forma particular, por estar presente em quase toda discussão sobre políticas públicas. Esse autor destaca que, mesmo havendo casos em que a disponibilidade orçamentária favorece o destaque a determinada política, na maioria das vezes a mesma atua como restrição às ações. Assim, muitos problemas não são considerados, devido ao elevado orçamento que seria necessário para a sua solução. Existem ainda algumas medidas comuns em período de severa restrição orçamentária, como as políticas regulatórias, que visam controlar o aumento de gastos do governo. Outras políticas que ganham destaque em períodos de baixa disponibilidade de recursos são aquelas que acarretam economia para os cofres públicos, maior arrecadação e tenham baixo custo de implantação.

b) Fluxo de soluções

Um segundo fluxo, que ocorre sem estar necessariamente relacionado à percepção do problema, é a formulação de propostas de ação governamental, ainda segundo o modelo de Kingdon (1995). Idéias circulam em comunidades de especialistas, tanto dentro quanto fora do governo. O debate dessas idéias pode levar anos, combinando-se com outras idéias, recebendo críticas e adaptações, segundo as características daquela comunidade de especialistas. A fonte das alternativas de ação e a forma como se apresentam aos tomadores de decisão é considerada como determinante das políticas públicas (COBB; ROSS; ROSS,

1976). Por outro lado, esses mesmos autores alertam para a dificuldade em lidar com as várias demandas que podem surgir a partir de um mesmo problema, que levam à necessidade de conciliar desejos e expressá-los apropriadamente.

As propostas debatidas nas comunidades de especialistas de diferentes áreas passam por um processo de seleção. Os defensores dessas propostas são chamados de “empreendedores de políticas públicas”, conforme Kingdon (1995, p.179). Sua característica básica é a disposição para investir seus recursos na expectativa de um retorno futuro. As razões que levam alguém a defender determinada idéia podem ser a defesa de seus interesses particulares, a defesa de determinados valores ou a simples continuidade do jogo das políticas públicas. Esse último caso é na verdade um caso particular de defesa dos próprios interesses, que ocorre mais frequentemente entre atores governamentais, já que simples continuidade das políticas públicas, independente de suas características, interessa basicamente àqueles que estão sendo beneficiados com isso, no caso com o próprio trabalho.

Baumgartner e Jones (1991) atribuem aos atores em geral, com maior destaque aos empreendedores de políticas públicas, a capacidade de agir estrategicamente na colocação de um item na agenda de políticas públicas. Para esses autores, os empreendedores procuram, por um lado, controlar a imagem de um determinado problema, enquanto por outro buscam alterar ou limitar o elenco de participantes envolvidos pela escolha de um local mais favorável para lidar com determinada questão.

A origem de uma determinada idéia é menos importante do que o processo de mudanças que ocorre na medida em que a proposta é debatida e segue para os estágios decisórios. A difusão das idéias é um processo fundamental. Nesse processo está a chave para entender as condições sob as quais uma idéia sobrevive. Cobb, Ross e Ross (1976) afirmam que a difusão se inicia pelo contato entre os proponentes iniciais e grupos com os quais há uma clara identidade. A seguir, esses autores identificam que haveria contato com os grupos de atenção, considerados como aqueles que em determinada sociedade possuem maior poder de mobilização e costume de engajamento político. Por fim, uma idéia chegaria ao público em geral passando antes pelo chamado público atento, que constitui uma minoria de indivíduos com grande acesso a informações e interessadas em assuntos públicos (COBB; ROSS; ROSS, 1976).

A sugestão de Kingdon (1995) é que a evolução do pensamento corrente ocorre mais por recombinação de elementos já existentes do que pelo surgimento de novas estruturas. Na seleção de idéias, Kingdon (1995) afirma que há padrões entre os itens sobreviventes, que originam uma política pública. É necessário, em primeiro lugar, que o item seja tecnicamente confiável. Isso acontece pela eliminação de incoerências e especificação de mecanismos de implementação. Ainda assim, é preciso reconhecer que há propostas que são implementadas sem possuir essa confiabilidade técnica. Outro requisito é a aceitabilidade de valores, indicando que a idéia é compatível com os valores da comunidade. Esses valores se expressam em conceitos básicos para uma política pública, como equidade e eficiência. Há, nesse requisito, um componente ideológico com importância diferente segundo cada área.

Outro padrão presente nas propostas que se tornam políticas públicas é a antecipação de restrições futuras. Talvez a mais importante das restrições seja a orçamentária, que acaba alterando a forma de muitas propostas para que as mesmas tenham um menor custo de implantação. Ao final do processo de seleção de idéias, há uma pequena relação de propostas que passam a ser consideradas seriamente pelos tomadores de decisão.

c) Fluxo político

Além do fluxo de problemas e de alternativas de políticas públicas, Kingdon (1995) acrescenta o fluxo político como um elemento fundamental da determinação da agenda governamental. O fluxo político diz respeito a eleições, partidos políticos, forças políticas organizadas e à disposição nacional. Esses fatores têm grande importância, tanto em destacar determinados itens que acabam incluídos nas políticas públicas, quanto em tirar o foco de

outras questões. Um elemento que merece destaque é que toda comunidade possui uma agenda pública, porém quando essa comunidade está inserida em sistemas maiores, como uma cidade inserida em um estado e este em determinado país, as agendas de sistemas maiores sobrepõe, em parte, a agenda local (COBB; ROSS; ROSS, 1976).

Um primeiro componente do fluxo político é a disposição nacional, que reflete a maneira como as pessoas do país estão pensando. Essa disposição muda de tempos em tempos ocasionando importantes mudanças na composição política e das políticas públicas. É, porém, muito difícil medir precisamente a disposição nacional, o que leva a uma percepção baseada em dados de diversas fontes.

As forças políticas organizadas são outro componente do fluxo político que influenciam a agenda de políticas públicas. Cobb, Ross e Ross (1976), afirmam que a expansão de um item para outros grupos, além da indicação de relações com áreas já existentes são as formas de criar suficiente pressão para atrair atenção dos tomadores de decisão. Ainda conforme esses autores, além de estratégias para superar opositores à entrada de um determinado item na agenda governamental, os defensores daquela idéia precisam disputar a atenção destinada a outras questões que também desejam entrar na agenda. Os políticos eleitos analisam a posição das forças políticas organizadas, reagindo de diferentes maneiras segundo o consenso ou conflito existente. Kingdon (1995) afirma que, havendo consenso entre as forças políticas organizadas, os políticos tendem a seguir a mesma posição do consenso. Já numa situação de conflito, os políticos, em geral, avaliam o balanço de forças que defende cada lado, decidindo sobre sua própria posição em função da intensidade da comunicação de cada parte, bem como dos recursos que cada grupo dispõe.

O último componente do fluxo político é o governo, sendo que tanto mudanças no Poder Executivo quanto no Legislativo podem gerar importantes mudanças na agenda de políticas públicas. Kingdon (1995), afirma que também a mudança dos dirigentes ou burocratas de uma determinada área tem impacto na agenda de políticas públicas. Outro importante processo de mudança é o estabelecimento da jurisdição de uma questão. Se uma questão deixa de pertencer à competência de uma organização governamental para passar a uma outra, isso pode ter grande impacto na forma como aquele item é tratado.

A oportunidade política também sofre grandes variações ao longo do processo de incluir um item na agenda. Cada grupo vai utilizar os recursos de que dispõe para tentar incluir ou barrar a entrada de uma nova política pública, sendo que seus recursos e disposição para fazê-lo estão constantemente mudando em função da ação de outros atores (COBB; ROSS; ROSS, 1976).

À discussão sobre o fluxo político podem-se relacionar também as estratégias apontadas por Cobb, Ross e Ross (1976) para entrada de determinado item na agenda de políticas públicas. Após um momento anterior de difusão, as estratégias para garantir essa incorporação na agenda poderiam envolver, de acordo com os diferentes grupos proponentes, o uso de violência ou ameaças, o uso de sanções institucionais, a ação de intermediários ou representantes e, finalmente, o acesso direto aos tomadores de decisão.

A reflexão sugerida por Baumgartner e Jones (1991), indica que a questão da agenda não se resume ao momento da janela de oportunidade de políticas públicas, que, sendo devidamente aproveitada, inclui um item de políticas públicas. Esses autores afirmam que a disputa política prossegue, havendo tensões de outros atores sobre aquele item. O local institucional em que ocorre a política é questionado por atores não envolvidos para que passem a ter influência sobre aquela questão, sejam esses atores os que perdem com a implementação daquela política ou pertencentes a outras áreas que queiram aproveitar de mais aquele espaço (BAUMGARTNER; JONES, 1991).

ANÁLISE DA PRODUÇÃO NACIONAL

O propósito deste estudo não é realizar uma análise sobre a qualidade dos trabalhos brasileiros que analisam a formação da agenda governamental. Parte-se do princípio que os

trabalhos aqui analisados, sejam teses, dissertações ou artigos publicados em periódicos científicos, são meritórios, pois já foram aprovados por bancas ou avaliadores. O que se pretende é verificar basicamente três elementos nestes trabalhos: a) o objeto de análise, b) a opção teórica, e c) a opção metodológica. Dessa forma pretende-se verificar o que está sendo analisado e sob qual perspectiva.

Adotou-se um procedimento de pesquisa para localizar as teses e dissertações sobre o tema e outro para artigos em periódicos. Para teses e dissertações, realizou-se uma pesquisa no mês de março de 2007 na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), cujo acesso é disponibilizado por meio do endereço eletrônico de Periódicos da Capes, procurando pelas palavras-chave 'agenda' e 'política pública'. Foram localizados 166 resultados para 'agenda' e apenas 1 para 'política pública'. Esses resultados indicam que as palavras aparecem no título ou no resumo das teses e dissertações disponíveis. É necessário ainda justificar que a escolha desse método de busca deve-se ao representativo número de 58 Instituições de Ensino Superior que são participantes da BDTD, disponibilizando suas teses e dissertações para essa plataforma como forma de integrar o conhecimento e facilitar buscas, como é o objetivo aqui.

Foi necessário analisar os resumos de todas as dissertações e teses apontadas, além da leitura de parte do texto de várias para verificar se efetivamente analisam a formação da agenda governamental. O que se pode perceber é que o termo 'agenda' é utilizado de forma bastante ampla, porém muitas vezes sem a sua conceituação ou rigor científico. Nesses casos, os trabalhos foram desconsiderados. Quando o termo foi minimamente teorizado no sentido de agenda governamental, ainda que essa concepção não fosse a central do estudo em questão, considerou-se a dissertação ou tese para efeito deste trabalho.

Foram localizadas onze dissertações ou teses, tendo sido acrescentada uma de que se tomou conhecimento e cuja defesa foi em abril de 2007, não tendo sido acrescentada até o momento na página da BDTD. Desses doze trabalhos, seis são dissertações de mestrado e outros seis são doutorados, nas áreas de Ciência Política, Gestão Social e Trabalho, Administração, Ciências Sociais, Sociologia, Educação, Comunicação, Saúde Pública e Serviço Social. Fica claro, portanto, o quanto o tema é multidisciplinar.

Ao realizar a busca pelos artigos em periódicos, partiu-se desse pressuposto, de que o tema é relacionado a diversas áreas do conhecimento, sendo necessário buscar em uma amostra de periódicos reconhecidos de diversas áreas. Optou-se então por pesquisar os periódicos 'Lua Nova: Revista de Cultura e Política', 'Revista Brasileira de Ciências Sociais', 'Estudos Feministas', 'Novos Estudos CEBRAP', 'Revista Dados', 'Revista de Economia Política', 'Revista de Administração Pública', 'Revista de Sociologia e Política', 'Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação' e 'Ciência e Saúde Coletiva', todos avaliados pela Capes como conceito A, pelo menos em nível nacional, em uma ou mais áreas.

Todas as buscas foram realizadas também no mês de março de 2007, por meio da plataforma *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), também com as palavras-chave 'agenda' e 'política pública', verificando, além disso, a existência de artigos com algumas das palavras alternativas sugeridas por esse instrumento de busca, como as palavras-chave 'policy' ou 'agenda pública'. É preciso também informar que a própria seleção dos periódicos que seriam pesquisados foi subsidiada por uma pesquisa em toda a base do SciELO realizada com a palavra-chave 'agenda'.

Os únicos periódicos em que se encontrou artigos sobre formação da agenda governamental foram a Revista de Estudos Feministas, a Revista Brasileira de Ciências Sociais, a Revista Dados e na Revista de Economia Política, que totalizaram nove artigos. Também aqui é preciso destacar que houve diversos casos de artigos que aparecem nas buscas realizadas por utilizar o termo 'agenda' em títulos, resumos ou mesmo de forma ampla pelo texto, porém sem a devida teorização a respeito, o que levou à desconsideração desses artigos.

Os dois artigos mais antigos localizados nessa busca, dos anos de 1995 e 1997, mesmo debatendo amplamente a formação da agenda, não se referenciam em teorias na área, problema que persiste ainda em artigos mais recentes.

Ainda sobre o ano de publicação dos trabalhos analisados, também as teses e dissertações localizadas são bastante recentes, havendo apenas uma dissertação de 1999. Os outros trabalhos, teses, dissertações e artigos são publicados a partir de 2002. É, portanto uma produção bastante recente e que aponta tendência de crescimento, pois o maior número de trabalhos ocorre a partir de 2004, tendo sido localizados o máximo de 6 trabalhos no ano de 2006.

É importante constatar também que essa crescente produção não tem ficado restrita a um único centro acadêmico. Os 12 trabalhos de mestrado e doutorado são de 7 diferentes universidades e apenas 2 Programas de Pós-Graduação concentram mais de um trabalho. Esse fato é bastante positivo, pois mostra uma tendência consistente de um objeto de pesquisa que desperta interesse nas diferentes regiões do Brasil. Por outro lado, o fruto do trabalho dos pesquisadores dessa área ainda não ocupou de forma tão clara o espaço dos periódicos nacionais de alta qualidade. O fato de apenas 4 dos periódicos pesquisados terem apresentado ao menos um trabalho sobre agenda governamental pode significar que os pesquisadores dessa área não estão submetendo artigos ou que essa produção ainda não tem a qualidade exigida pelos periódicos. É curioso, entretanto, que 2 periódicos tenham publicado 3 artigos cada um sobre agenda, apontando uma tendência à concentração, oposta ao que foi verificado nas teses e dissertações.

Tendências distintas entre os periódicos analisados e o conjunto de teses e dissertações também podem ser verificadas quanto às opções teóricas dos autores. Sete das doze teses ou dissertações adotam uma concepção teórica com linhas gerais comuns para a formação da agenda governamental. Essa linha é marcada pelo modelo de Kingdon (1995), e em menor medida por Baumgartner e Jones (1993) e Zahariadis (2003). Dois outros trabalhos assumem uma concepção distinta, mais voltada para as teorias da comunicação e se concentram na influência da mídia sobre o processo de formação da agenda. Os 3 trabalhos restantes não conceituam agenda nem apresentam uma teoria que lhes apóie nesse aspecto. De qualquer forma, percebe-se uma influência predominante do modelo de formação da agenda previamente apresentado neste trabalho, particularmente nos mestrados e doutorados relacionados à Administração, Sociologia e Ciência Política.

Já as opções teóricas de artigos publicados em periódicos o quadro é distinto. Os três artigos mais antigos dentre os localizados são bastante centrados na formação da agenda governamental pela ótica das relações entre Poder Executivo e Poder Legislativo, o que os faz possuir um referencial teórico mais voltado para a Ciência Política do que para Políticas Públicas. Ainda assim, o último artigo desse 'ciclo', de 2002, já apresenta uma referência a Kingdon, aproximando-se da tendência verificada nas teses e dissertações. Há, no entanto, artigos que referenciam a formação da agenda governamental em outros autores. Não se pode dizer, portanto, com base nos artigos aqui analisados, que haja uma opção teórica predominante tão clara quanto verificada nas teses e dissertações. Os artigos mais recentes, por exemplo, voltam a não apresentar claramente o conceito do termo 'agenda', utilizando-o amplamente, porém sem uma referência teórica. O quadro 1 apresenta os trabalhos pesquisados.

Quadro 1 – Trabalhos brasileiros sobre formação da agenda governamental

#	Autor	Instituição / Revista	Grau / Qualis	Título	Ano
1	Ana Lúcia de Oliveira Monteiro	UNB	Mestrado em Gestão Social e Trabalho	A relação Estado e sociedade civil no processo de formulação e implementação de Políticas Públicas: Análise do Programa Nacional de DST e AIDS (1980-2006)	2006
2	Ana Cláudia Niedhardt Capella	UFSCAR	Doutorado em Ciências Sociais	O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)	2004
3	Leticia Miranda Teixeira	UNB	Mestrado em Ciência Política	A política contra lavagem de dinheiro no Brasil: o processo de absorção de um regime internacional	2005
4	Isabela Cardoso de Matos Pinto	UFBA	Doutorado em Administração	Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental: o caso das organizações sociais da saúde na Bahia	2004
5	Sônia Regina Ferreira de Oliveria	Unicamp	Mestrado em Educação	Formulação de Políticas Educacionais: Um estudo sobre a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (1995-1998)	1999
6	Elizena de Jesus Barbosa Rossi	UNB	Mestrado em Comunicação	Mídia e Terceiro Setor: Como as ONGs promovem a Cultura da Paz	2006
7	Ana Regina Machado	UFMG	Mestrado em Saúde Pública	Uso prejudicial e dependência de álcool e outras drogas na agenda da saúde pública: um estudo sobre o processo de constituição da política pública de saúde do Brasil para usuários de álcool e outras drogas	2006
8	Ronaldo Martins Botelho	UFSCAR	Mestrado em Ciências Sociais	Entre cercas, barracos e manchetes: uma análise sobre o problema agrário na agenda da mídia do sudoeste do Paraná	2005
9	Maria Valéria Costa Correia	UFPE	Doutorado em Serviço Social	O Conselho Nacional de Saúde e os rumos da política de saúde brasileira: mecanismo de controle social frente às condicionantes dos organismos financeiros internacionais	2005
10	Vicente de Paula Almeida Júnior	Unicamp	Doutorado em Educação	O processo de formação das políticas públicas de avaliação da educação superior no Brasil (1983-1996)	2004
11	Carlos Alberto Barreto Campello	USP	Doutorado em Administração	Eficiência municipal: um estudo no Estado de São Paulo	2003
12	Elisabete Roseli Ferrarezi	UNB	Doutorado em Sociologia	A reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil: a criação da Lei das OSCIP (Lei 9.790/99)	2007
13	Marta Ferreira Santos Farah	Estudos Feministas	A Internacional (Educação e outros)	Gênero e políticas públicas	2004
14	Eduardo Cesar Marques	Rev. Bras. de Ciências Sociais	A Internacional (Ciência Política e outros)	Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizado a partir das políticas urbanas	2006
15	Luis Felipe Miguel	Rev. Bras. de Ciências Sociais	A Internacional (Ciência Política e outros)	Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada de representação política	2003
16	Argelina Chibub Figueiredo e Fernando Limongi	Rev. Bras. de Ciências Sociais	A Internacional (Ciência Política e outros)	Mudança constitucional, performance legislativa e consolidação institucional	1995
17	Marta M. Assumpção Rodrigues e Eduardo Meira Zauli	DADOS	A Internacional (Sociologia e outros)	Presidentes e Congresso Nacional no processo decisório da política de saúde no Brasil democrático (1985-1998)	2002
18	Simone Diniz	DADOS	A Internacional (Sociologia e outros)	Interações entre os poderes executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial	2005
19	Fabiano Santos	DADOS	A Internacional (Sociologia e outros)	Patronagem e poder de agenda na política brasileira	1997
20	Flávio da Cunha Rezende	Revista de Economia Política	A Nacional (Economia e outros)	Fatores políticos e institucionais nas teorias contemporâneas sobre a expansão dos gastos públicos	2006
21	Rosa Maria Marques e Áquilas Mendes	Revista de Economia Política	A Nacional (Economia e outros)	O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal	2006

No que diz respeito ao objeto do estudo, verifica-se, nas teses e dissertações, uma grande diversidade. Há trabalhos analisando a questão agrária, política de saúde, mídia, gestão municipal, política educacional e reforma do Estado, por exemplo. Aqui está, portanto, mais um indício de que a formação da agenda governamental é tema de interesse geral da sociedade e de diversos campos do conhecimento. Um outro elemento que é preciso destacar,

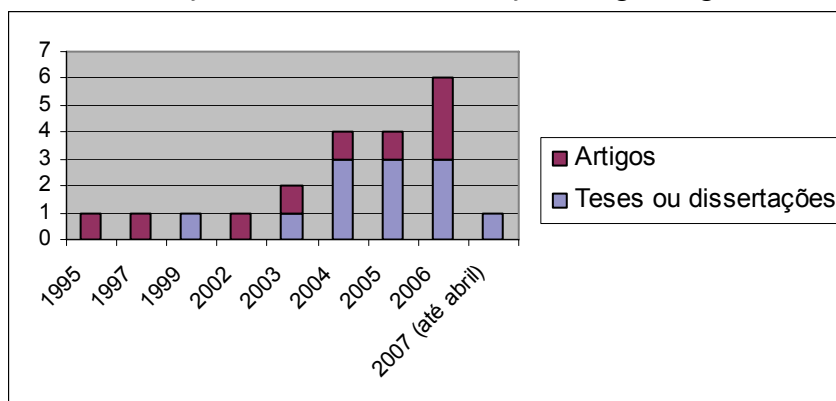
é que boa parte dos objetos de estudo estão no contexto de políticas neoliberais. Essa é a caracterização em geral utilizada pelos próprios autores. Não cabe aqui debater essa opção, mas fica a questão sobre o que será uma agenda governamental pós-neoliberalismo, e quando essa agenda começa.

Por fim, é interessante observar a metodologia adotada nos trabalhos aqui analisados. Nesse sentido parece haver grande convergência do conjunto de teses e dissertações analisadas. Apenas uma tese utilizou uma abordagem quantitativa. Todos os demais adotaram uma abordagem qualitativa, com utilização principalmente de dados documentais, porém também com boa parte utilizando entrevistas semi-estruturadas. Os trabalhos brasileiros também estão de acordo com o posicionamento de autores estrangeiros que criticam a adoção de métodos quantitativos em pesquisas que tem como referência o modelo de formação da agenda de Kingdon ou Baumgartner e Jones (SOROKA, 1999). Essa opção qualitativa também se relaciona ao método de estudo de casos utilizado pela maioria das dissertações ou teses.

Também há diferenças na metodologia quando se analisa os artigos de periódicos. A maioria dos artigos localizados procura fazer análises mais amplas, seja do sistema político ou de um setor, utilizando tanto dados qualitativos como quantitativos decorrentes de surveys, por exemplo. A análise documental e de bases de dados é o principal método utilizado pelos artigos.

A representação da evolução da produção brasileira sobre agenda segue no gráfico 1.

Gráfico 1 - Produção nacional sobre formação da agenda governamental



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A título de limitações do estudo, é preciso esclarecer que a pesquisa realizada pode não ser exaustiva. Não foram analisados trabalhos apresentados em eventos científicos, tendo em vista a grande variedade de eventos em que trabalhos sobre políticas públicas poderiam ser apresentados, e por considerar esses trabalhos ainda em desenvolvimento. É preciso considerar ainda que os instrumentos utilizados para as buscas, a BDTD e a plataforma SciELO, possuem algumas deficiências. Ainda não são todas as universidades que disponibilizam suas teses e dissertações, assim como há um número variável de volumes de cada periódico disponíveis, podendo ter ficado de fora do levantamento algum artigo que conste em uma edição anterior às disponíveis daquele periódico. Acredita-se, no entanto, que este estudo cumpre seu papel de esboçar um quadro geral sobre a produção nacional em formação da agenda governamental.

Os trabalhos aqui analisados possuem um grande mérito por terem praticamente iniciado no Brasil as pesquisas nessa área que é de grande importância para a sociedade. Sua qualidade, como já foi dito, não é o objeto deste trabalho, porém vale o elogio a muitos deles, que resgatam processos importantes de conquistas sociais em períodos recentes da história nacional. O trajeto que se observa nesse estudo tem início com a adoção do termo 'agenda'

que intuitivamente ou no senso comum tinha grande importância para os primeiros autores, porém não era muito ou nada teorizado, e que os autores seguintes passam a caracterizar e adotar como teoria central de seus estudos. De qualquer forma, ainda hoje aparecem trabalhos sem a conceituação esperada.

Há uma tendência de que as teses e dissertações da área se concentrem em estudos de caso, realizando análises minuciosas e detalhadas, enquanto os artigos procuram fazer análises mais amplas, porém com dados não tão exaustivos. Ambos os exercícios são importantes, porém têm uma capacidade explicativa limitada. Seria desejável o esforço dos pesquisadores, eventualmente de forma coordenada, para analisar sistemas mais amplos de formação da agenda governamental por meio de uma ampla coleta de dados, tal como o próprio John Kingdon desenvolveu sua teoria.

É preciso realizar esse esforço nos trabalhos brasileiros sobre formação da agenda governamental, pois é necessário o conhecimento no Brasil sobre uma série de posições polêmicas presentes no modelo de Kingdon. Por exemplo, pode-se dizer que no Brasil o Poder Legislativo seja realmente tão influente como o Executivo na determinação da agenda governamental? É curioso que uma resposta clara a essa questão só esteja presente nos dois artigos mais antigos dentre os aqui relacionados, que por sinal apontam particularidade do caso brasileiro. Há ainda diversas outras questões, como saber se a assessoria direta do presidente no Brasil tem tanto poder quanto Kingdon aponta no caso estadunidense. E quanto à assessoria especializada do Poder Legislativo, o Brasil dispõe de uma burocracia capaz de influir nas políticas públicas a partir da atuação em comissões parlamentares? Nossa mídia possui pouca ou muita capacidade de formação da agenda governamental? São muitas e fundamentais as questões que os trabalhos nacionais em geral não têm respondido a não ser em um caso específico.

A isso tudo é preciso acrescentar elementos da contextualização setorial e histórica. Isso significa que os trabalhos nessa área precisam caminhar no sentido de uma maior integração entre si. Por meio da crítica, adoção como referência e testes em diferentes situações de estudos anteriormente realizados, será possível que a teoria sobre formação da agenda no Brasil adquira um grau de sofisticação que permita verificar as diferenças entre setores e as particularidades no atual momento histórico. Sobre a caracterização histórica, por exemplo, é importante destacar que a maioria dos estudos brasileiros analisa casos do passado, que se situam em um período marcado pela implementação de políticas de cunho neoliberal. Mas como se caracteriza o momento atual? É a continuidade das políticas neoliberais, um novo momento com diferentes características ou está ocorrendo uma transição?

Com o desenvolvimento desse campo de pesquisas no Brasil pode haver uma importante contribuição para nossa sociedade, que poderá se basear nas pesquisas para buscar interferir na agenda governamental, procurando solucionar alguns dos problemas que historicamente nosso sistema político não tem sido capaz de solucionar.

REFERÊNCIAS

BAUMGARTNER, F.R.; JONES, B.D. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. In: **The Journal of Politics**, Vol.53, nº4, p.1044-1074, nov. 1991.

_____. **Agenda and instability in American Politics**. University of Chicago Press. 1993.

_____. A model of choice for public policy. In: **Journal of Public Administration Research and Theory**. Vol.15, nº 3. p.325-351, 2004.

BIRKLAND, T. A. **An Introduction to the Policy Process**: theories, concepts, and models of public policy making. New York, M.E.Sharpe, 2001.

COBB, R. e ELDER, C... **Participation in American politics: The dynamics of agenda - building** (2nd ed.). Baltimore. MD: The Johns Hopkins University Press. 1983.

- COBB, R.; ROSS, J-K.; ROSS, M.H. Agenda Building as Comparative Political Process. **The American Political Science Review**, mar. v.70, n°1, p.126-138, 1976.
- COHEN, M.D.; MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**. v,17, n.1, p. 1-25, mar 1972.
- FARIA, C.A.P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n°51, p.21-29. Fev.2003.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. n°21, jun. 2000
- JONES, B. Bounded rationality and political science: lessons from public administration and public policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**. Vol.13 n.4. 395-412, 2003.
- KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2.ed. New York: Longman, 1995.
- KOSICKI, G. Problems and opportunities in agenda-setting research. **Journal of Communication**. 43, 2; p.100-123 Spring, 1993 .
- LASWELL, H. Communications research and public policy. **Public Opinion Quarterly**, 36: p.301-310, 1972.
- LOWI, T. Four systems of policy politics and choice. **Public Administration Review** 32: 298-310, 1972.
- MCCOMBS, M e SHAW, D. The agenda-setting function of mass media. **Public Opinion Quarterly**, 36, 176-195, 1972
- ROGERS E. The anatomy of agenda-setting research **Journal of Communication**; 43, 2; p 68-86, Spring 1993
- SABATIER, P. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, **Policy Sciences**, 21, 129-168, 1988.
- SCHATTSCHNEIDER, E. **The semi-sovereign people**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1961
- SOROKA, S. Policy agenda-setting theory revisited: a critique os Howlett on Downs, Baumgartner and Jones, and Kingdon. In: **Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique**. Vol, 32, n°4, p.763-772, dec. 1999.
- SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18, n° 51, p.15-20. 2003.
- STONE, D. Causal stories and the formation of policy agendas. In: **Political Science Quarterly**. Vol 104, n° 2, p.281-300. 1989.
- TAKESHITA T. Current critical problems in agenda-setting research **International Journal of Public Opinion Research** Vol. 18 No. 3 p. 275-296. 2005
- VILLANUEVA, L.F.A. Estudio Introductorio. In: **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México: Miguel Angel Porrúa, 2000.
- WOOD, B.D.; DOAN, A. The politics of problem definition: applying and testing threshold models. In: **American Journal of Political Science**, vol.47, n° 4, p.640-653, oct.2003.
- ZAHARIADIS, N. **Ambiguity & choice in public policy: political decision making in modern democracies**. Georgetown University Press, 2003.