

KINGDON, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers.
in SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). *Políticas Públicas – Coletânea Volume 1*.
Como chega a hora de uma idéia (pp. 219-224); Juntando as coisas (pp. 225-246).

COMO CHEGA A HORA DE UMA IDÉIA?*

John Kingdon

A frase “*an idea whose time has come*” (uma idéia que atingiu seu momento) transmite uma realidade crucial sobre um movimento incontrolável, que desponta na nossa política e na nossa sociedade, afastando tudo que se encontra em seu caminho. Acharmos que tal evento pode ser reconhecido por sinais como uma mudança firme e marcante na opinião pública, repetidas mobilizações de pessoas com propósitos bem definidos e a formação de um movimento tão intenso que atrai políticos de todas as tendências. Os parlamentares gostam de usar esta expressão sempre que estão defendendo algum marco legislativo. E proponentes de políticas públicas de todos os tipos freqüentemente tentam explicar o surgimento de uma nova questão com comentários do tipo: “Não sei, acho que chegou o momento de considerar esta idéia”.

Mas o que faz chegar o momento de se considerar uma idéia? Essa pergunta é na verdade parte de um quebra-cabeça maior: o que faz com que as pessoas, dentro e ao redor do governo, se dediquem, em um dado momento, a alguns temas e não a outros? Cientistas políticos têm aprendido bastante sobre a promulgação de leis e, de forma mais ampla, sobre como as decisões são tomadas em diferentes instâncias do governo. No entanto, processos pré-decisórios permanecem território pouco explorado. Sabemos mais sobre como as questões são encaminhadas do que como elas vieram a tornar-se itens na agenda do governo, sobre como as escolhas feitas pelos *decision-makers* (tomadores de decisões) são formuladas e por que algumas possíveis questões e alternativas nunca são levadas a sério.

Se os acadêmicos acham esses temas obscuros, os praticantes da arte de governar raramente os compreendem melhor. Eles conseguem descrever os assuntos que são alvos de suas atenções com alguma precisão e, em casos específicos, apresentar uma explicação convincente sobre as razões pelas quais se dedicam a tais assuntos. Contudo, com algumas

exceções, eles não são preparados ou obrigados a desenvolver uma compreensão mais geral sobre as forças que movem os processos de formulação de políticas públicas em uma direção determinada. Conforme fui alertado pelos entrevistados para este estudo, “você é o cientista político, e eu não”, ou, “é seu o trabalho de fazer as conexões entre estes fatos, eu não estou preocupado com isso”. Ainda assim, o assunto permanece um enigma para eles. Como um indivíduo bem informado, no alto escalão do poder executivo federal afirmou:

“Você está lidando com uma questão fascinante. Por que os *decision-makers* prestam atenção a uma coisa e não a outra? Eu já vivi situações em que o secretário estava lidando com questões absolutamente inexpressivas, quando deveria estar trabalhando em algo realmente significativo. Eu sempre me questioneei sobre isso”.

Este livro tenta responder essa questão. Nestas páginas, não iremos abordar como problemas são deliberados pelo presidente, pelo Congresso, ou por outras autoridades, mas sim como surgem as questões a serem deliberadas. Tentaremos entender por que pessoas importantes dedicam sua atenção a um assunto e não a outro, como suas agendas mudam com o tempo, e como eles filtram as suas escolhas a partir de um amplo repertório de alternativas. Este capítulo introdutório apresenta a pesquisa na qual este livro se baseia; discute as definições, idéias, hipóteses e teorias que deram origem ao estudo; apresenta uma visão geral de várias descobertas feitas e dos estudos de caso; e esboça a jornada intelectual em que embarcamos no restante do livro.

Nenhum leitor deve ter a ilusão de que esta jornada será fácil. Ao contrário de muitas áreas de estudo nas ciências sociais, esta é uma área particularmente imprecisa. Os temas se inserem ou são removidos da agenda, e é difícil até definir o próprio *status* da agenda. Quando um assunto se torna relevante por algum tempo, nem sempre é fácil, mesmo em retrospectiva, discernir o porquê. O pesquisador pode às vezes acreditar que um estudo de caso ilustra brilhantemente o processo, até descobrir um outro caso que se desenvolve de maneira completamente diferente. Dificuldades conceituais freqüentemente surgem para confundir o viajante.

Contudo, a viagem é também gratificante, uma vez que os fenômenos envolvidos são centrais para a nossa compreensão dos resultados de políticas públicas e processos governamentais, que são compreendidos de maneira muito incompleta. Os modelos de políticas públicas, no final das contas, são determinados não apenas por decisões finais como os votos no Legislativo, ou iniciativas e vetos dos presidentes, mas também pelo fato de que algumas questões e propostas são lançadas enquanto outras nunca são levadas a sério¹. Este livro tenta contribuir para uma compreensão mais abrangente a respeito desses processos pré-decisórios na formulação de políticas públicas.

Conceitos e definições

De uma maneira bastante simplificada, podemos considerar que a formulação de políticas públicas é um conjunto de processos, incluindo pelo menos: o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de votação no Legislativo ou decisão presidencial; e a implementação dessa decisão². O sucesso alcançado em um dos processos não implica em sucesso todos os outros. Um item pode ocupar um lugar de destaque na agenda, por exemplo, sem que obtenha aprovação no Legislativo; a sua aprovação também não garante necessariamente a sua implementação de acordo com o previsto na legislação. Este estudo se concentra nos dois primeiros processos. Buscamos entender por que alguns temas se tornam importantes na agenda de políticas públicas e outros não, e por que algumas alternativas a serem escolhidas são seriamente consideradas enquanto outras são desprezadas.

A palavra agenda tem muitos usos, até mesmo no contexto das políticas governamentais. Às vezes usamos a palavra para nos referirmos à pauta de uma reunião, como na frase: “a agenda do comitê hoje inclui o item H.R 1728 e propostas para sua alteração”. Outras vezes, no inglês, a palavra se refere ao tipo de plano que um organizador deseja que os participantes adotem, como na expressão *hidden agenda* (intenções veladas). E ainda, às vezes, o termo agenda se refere a um conjunto coerente de propostas, relacionadas umas às outras e formando uma série de medidas

preferidas por seus proponentes, como em “uma agenda para a década de 1980”. Portanto, é importante definir com alguma precisão como a palavra será usada neste livro.

A agenda, como eu a concebo, é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades. No âmbito geral dos transportes, por exemplo, o secretário de Transportes e os membros dos comitês congressionais da jurisdição podem estar considerando, em um dado momento, uma variedade de problemas, tais como o custo de obras para o transporte de massas, a deterioração de estradas, as ineficiências geradas pela regulamentação econômica das empresas aéreas, ou vazamentos nos tanques de grandes navios nos portos do país. Dentro dos possíveis temas ou problemas aos quais os governantes poderiam dedicar sua atenção, eles se concentram em alguns e não em outros. Assim, o processo de estabelecimento da agenda reduz o conjunto de temas possíveis a um conjunto menor, que de fato se torna foco de atenção. Queremos compreender não apenas por que a agenda é composta dessa forma em um certo momento, mas também como e por que ela muda de um momento para outro.

Estamos nos referindo a uma agenda de governo, ou seja, lista de temas que são objeto de séria atenção por parte de autoridades governamentais e seus assessores. Evidentemente, essa lista varia de acordo com os diferentes setores do governo. O presidente e seus assessores mais próximos, por exemplo, têm nas suas agendas os itens “mais importantes”, ou seja, questões como crises internacionais, iniciativas legislativas de grande porte, a economia, e as grandes decisões orçamentárias. Há também agendas mais especializadas, como as das autoridades na área de saúde ou transportes. Mesmo dentro de uma área como a saúde, há agendas ainda mais especializadas, listas de temas que dominam a atenção de pessoas em áreas como pesquisa biomédica, ou prestação direta de serviços médicos. Devemos ainda distinguir entre a agenda do governo, a lista de temas objeto das atenções e a agenda de decisões, ou seja, a lista dos assuntos dentro da agenda do governo encaminhados para deliberação. Conforme veremos ao longo deste livro, a agenda de governo e a agenda de decisões são definidas por processos bastante diferentes.

Além do conjunto de temas ou problemas que estão na agenda, um conjunto de alternativas de ação governamental é seriamente considerado pelas autoridades governamentais e pessoas estreitamente associadas a eles. Se o custo dos serviços médicos é um item importante da agenda, por exemplo, as autoridades envolvidas podem considerar seriamente uma variedade de alternativas relacionadas àquele problema, como a regulamentação direta dos custos hospitalares, a introdução de incentivos ao sistema para estimular a regulação de mercado, o pagamento dos custos dos consumidores por meio de um abrangente seguro de saúde nacional, a ligação dos seguros parciais para casos de catástrofes, a nacionalização do sistema em um esquema de medicina socializada, ou nada fazer a respeito do assunto. No âmbito de todas as alternativas concebíveis, algumas podem ser consideradas mais seriamente que outras. Assim, o processo de especificação das alternativas reduz o número de alternativas concebíveis ao conjunto daquelas que são realmente consideradas.

Tal distinção entre agenda e alternativas se revelará bastante útil sob o ponto de vista analítico. Em grande parte da literatura atual, o “estabelecimento da agenda” se refere a ambos os processos, não fazendo uma distinção clara entre agenda e alternativas. Por exemplo, um acadêmico pode defender que “a agenda” é dominada por profissionais, especialistas e técnicos, enquanto outro defende que ela é determinada por crises de grande visibilidade e pelo ponto de vista de presidentes e dos senadores mais importantes. Talvez o estabelecimento de agendas e a especificação das alternativas sejam conduzidos por processos bastante diferentes. Especialistas podem então ser mais importantes na geração de alternativas, e presidentes, no estabelecimento de agendas. Presidentes podem dominar a agenda que vai para o Congresso, por exemplo, mas têm muito menos controle sobre as alternativas consideradas pelos seus membros. Retornaremos repetidamente a essa distinção entre agenda e alternativas.

Notas

* NE: Ao longo do texto existem referências a outras partes da obra completa. Para consulta, ver: KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2ª ed. Addison-Wesley Educational Publishers Inc., 1995.

¹ A afirmação de Schattschneider, “a definição das alternativas é o supremo instrumento de poder”, habilmente expressa o caso. Ver SCHATTSCHEIDER, E. E. *The Semi-Sovereign People* (O Povo Semi-Soberano). New York: Holt, Rinehart e Winston, 1960, p. 68.

² Em sua discussão sobre modelos de formação de decisões, Simon faz uma distinção entre o foco da atenção, descobrir ou formular possíveis cursos de ação e selecionar um curso de ação em particular. Essas categorias correspondem, grosso modo, a agendas, alternativas e escolhas. Ver SIMON, Herbert. *Political research: the decision-making framework* (Pesquisa política: o marco da tomada de decisão). In: EASTON, David. (Ed.). *Varieties of political theory* (Variedades de teoria política). Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1966, p. 19. Para outra utilização da mesma distinção, ver KINGDON, John W. *Congressmen's voting decisions* (Decisões de votos de parlamentares), 3. ed. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1989, cap. 12.

JUNTANDO AS COISAS*

John Kingdon

Este livro¹ analisou a razão pela qual alguns temas são priorizados nas agendas governamentais enquanto outros são negligenciados, e por que as pessoas no governo ou próximas a ele se dedicam seriamente a algumas alternativas em detrimento de outras. O livro não é sobre como presidentes, membros do Congresso ou outras autoridades tomam suas decisões finais. Em vez disso, procuramos entender por que participantes se envolvem com certas questões e desprezam outras. Este capítulo resume e conecta os resultados de nossa investigação.

Estudamos neste livro os dois principais processos pré-decisórios: o estabelecimento da agenda e a especificação de alternativas. Uma agenda governamental é uma lista de temas que são alvo de atenção por parte das autoridades em um dado momento. Assim, um processo de estabelecimento da agenda filtra o conjunto de temas, que poderiam ocupar suas atenções, produzindo a lista de temas na qual eles realmente se concentram. Obviamente, existem agendas dentro de agendas. Elas variam de agendas extremamente gerais, como a lista de temas tratados pelo presidente e seu círculo mais imediato, até agendas altamente especializadas, incluindo as de subcomunidades como pesquisa biomédica ou transporte fluvial. Temas que não aparecem numa agenda geral podem ser bastante importantes em uma agenda especializada.

O processo de especificação de alternativas restringe o grande conjunto de alternativas possíveis a um grupo menor, a partir do qual as escolhas são realmente efetuadas. Essa distinção entre agenda e alternativas se mostra muito útil do ponto de vista analítico, e retornamos a ela repetidamente.

Por que alguns assuntos são priorizados nas agendas enquanto outros são negligenciados? Por que algumas alternativas recebem mais atenção do que outras? Algumas de nossas respostas a essas perguntas se concentram nos participantes: descobrimos quem influencia o estabelecimento das agendas

John W. Kingdon é Ph.D. pela Universidade de Wisconsin. Professor Emérito do Departamento de Ciência Política da Universidade de Michigan, EUA.

Texto originalmente publicado em: KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2ª ed. Addison-Wesley Educational Publishers Inc., 1995, pp. 1-4.

Copyright © 1995 by Addison-Wesley Educational Publishers Inc.

Reprodução autorizada pelo autor e pela Pearson Education, Inc.

Revisão técnica da tradução: Paulo César Nascimento.

e as especificações de alternativas, e por que o fazem. Outras respostas exploram os processos por meio dos quais esses participantes influenciam agendas e alternativas. Consideramos que existem três dinâmicas de processos: a dos problemas, a das políticas públicas e a da política. As pessoas reconhecem os problemas, geram propostas de mudanças por meio de políticas públicas e se envolvem em atividades políticas, tais como campanhas eleitorais ou *lobbies*. Cada participante – o presidente, os membros do Congresso, os funcionários públicos, os lobistas, os jornalistas, os acadêmicos, etc. – pode, em princípio, estar envolvido em cada um desses processos (reconhecimento do problema, formulação de propostas e política). Por exemplo, as políticas públicas não constituem o único modo de atuação dos analistas, como a política tampouco é o único cenário de atuação dos políticos. No entanto, na prática, os participantes geralmente tendem a se especializar em um ou outro processo. Os acadêmicos se envolvem mais com a formulação de políticas do que com a política propriamente dita, enquanto os partidos se envolvem mais na política do que na formulação de propostas detalhadas. No entanto, conceitualmente, participantes podem ser considerados como diferentes dos processos.

Cada um dos participantes e dos processos pode atuar como um incentivo ou um obstáculo. Um participante ou um processo funciona como incentivo quando trazem um tema para o topo da agenda, ou pressionam para que uma determinada alternativa seja considerada como a mais adequada. Um presidente ou um líder de um comitê no Congresso, por exemplo, decide enfatizar um tema. Ou um problema pode se tornar relevante devido a um desastre ou à mudança de um indicador conhecido. Um participante ou um processo funciona como obstáculo quando são reduzidas as chances de certa questão ou alternativa serem levadas em consideração. Por exemplo, a forte oposição de um grupo de pressão contra um certo item o coloca no fim da lista de prioridades, ou até mesmo fora da agenda. Outro exemplo: se uma administração enfatiza suas prioridades, ela limita a capacidade de as pessoas se dedicarem a outros temas. Preocupações com o custo orçamentário de um determinado item podem também tornar improvável que ele seja considerado seriamente.

Estabelecimento da agenda

Como as agendas governamentais são estabelecidas? Nossa resposta tem-se concentrado em três explicações: problemas, política e participantes “visíveis”.

Problemas

Por que alguns problemas recebem mais atenção do que outros por parte das autoridades governamentais? A resposta está tanto nos meios pelos quais esses atores tomam conhecimento das situações, quanto nas formas pelas quais essas situações foram definidas como problemas. Com relação aos meios, discutimos os indicadores, os eventos-foco e o *feedback*. Às vezes, um indicador mais ou menos sistemático apenas mostra que existe uma situação. Os indicadores são usados para avaliar a magnitude de uma situação (ex.: a incidência de uma doença ou o custo de um programa), e discernir mudanças ocorridas nessa situação. Tanto uma alta magnitude quanto uma grande mudança chamam a atenção das autoridades. Segundo, um evento-foco – um desastre, uma crise, uma experiência pessoal ou um símbolo poderoso – chama a atenção para algumas situações mais do que para outras. Contudo, tal evento tem efeitos apenas passageiros se não forem acompanhados por uma indicação mais precisa de que há um problema, por uma percepção pré-existente ou por uma combinação desse evento com outros eventos similares. Terceiro, as autoridades podem tomar conhecimento de situações por meio do *feedback* a programas existentes, sejam eles formais (ex.: monitoramento de rotina sobre custos ou estudos de avaliação de programas), sejam informais (ex.: reclamações que chegam ao Congresso).

Existe uma diferença entre uma situação e um problema. Toleramos vários tipos de situações todos os dias, e essas situações não ocupam lugares prioritários em agendas de políticas. As situações passam a ser definidas como problemas e aumentam suas chances de se tornarem prioridade na agenda, quando acreditamos que devemos fazer algo para mudá-las. As pessoas dentro e fora do governo definem situações como problemas de várias maneiras. Primeiro, situações que colocam em cheque valores importantes são transformadas em problemas. Segundo, situações se tornam

problemas por comparação com outros países ou com outras unidades relevantes. Terceiro, a classificação de uma situação em uma certa categoria ao invés de outra pode defini-la como um certo tipo de problema. Por exemplo, a falta de transporte público adequado a pessoas portadoras de deficiências pode ser classificada como um problema de transporte ou como um problema de direitos civis, e o tratamento do problema será drasticamente afetado por essa classificação.

As agendas de governo não apenas definem os problemas, mas também podem fazê-los desaparecer. Por que eles desaparecem? Primeiro, o governo pode tratar do problema ou não. Em ambos os casos, a atenção se volta para outra questão qualquer, porque algo está sendo feito, ou porque as pessoas se frustram pelo fracasso e se negam a investir mais de seu tempo em uma causa perdida. Segundo, as situações que chamaram a atenção para o problema podem mudar – indicadores em queda ao invés de alta ou o fim de uma crise. Terceiro, as pessoas podem se acostumar a uma situação ou conferir um outro rótulo ao problema. Quarto, outros itens surgem e colocam de lado antigas prioridades. Finalmente, pode haver ciclos inevitáveis de atenção, altas taxas de crescimento que se estabilizam e novidades que aparecem e desaparecem.

O reconhecimento de problemas é um passo crítico para o estabelecimento de agendas. As chances de uma dada proposta ou de certo tema assumir lugar de destaque em uma agenda são decididamente maiores se elas estiverem associadas a um problema importante. Alguns problemas são vistos como tão prementes que estabelecem agendas por si próprios. Uma vez que um problema seja definido como urgente, certos tipos de abordagens são favorecidos e algumas alternativas são enfatizadas enquanto outras desaparecem. Assim, os *policy entrepreneurs* – aqueles que “investem” nas políticas públicas – alocam recursos consideráveis para convencer as autoridades sobre as suas concepções dos problemas, tentando fazer com que essas autoridades vejam esses problemas da mesma forma que eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afetam significativamente os resultados.

Política

O segundo tipo de explicação para a alta ou baixa importância de um tema na agenda está no fluxo da política. Independentemente do reconhecimento de um problema ou do desenvolvimento de propostas de políticas, eventos políticos fluem de acordo com dinâmica e regras próprias. Participantes percebem mudanças na atmosfera política nacional, eleições trazem novos governos e novas configurações partidárias ou ideológicas ao Congresso, e grupos de interesse de vários tipos pressionam (ou não conseguem pressionar) o governo com suas demandas.

Desdobramentos na esfera política são poderosos formadores de agenda. Um novo governo, por exemplo, muda as agendas completamente ao enfatizar as suas concepções dos problemas e suas propostas, e torna bem menos provável que assuntos que não estejam entre as suas prioridades recebam atenção. Uma tendência nacional percebida como profundamente conservadora reduz as possibilidades de novas iniciativas de alto custo, ao passo que um ambiente nacional mais tolerante permite maiores gastos. A oposição de uma aliança poderosa de grupos de interesse dificulta – não impossibilita, mas dificulta – que algumas iniciativas sejam contempladas.

O consenso é formado na dinâmica da política por meio da negociação, mais do que da persuasão. Quando participantes identificam problemas ou entram em acordo sobre certas propostas na dinâmica das políticas públicas, eles agem principalmente por meio da persuasão. Eles organizam os indicadores e defendem que certas situações devem ser definidas como problemas, ou que suas propostas satisfazem testes lógicos, tais como viabilidade técnica ou aceitabilidade. Contudo, na dinâmica da política, os participantes constroem consenso por meio de negociação, criando emendas em troca de apoio, atraindo políticos para alianças através da satisfação de suas reivindicações, ou então fazendo concessões em prol de soluções de maior aceitação.

A combinação de uma vontade nacional com eleições é uma formadora de agendas mais poderosa do que aquela criada por grupos de interesses. Estes frequentemente conseguem barrar a avaliação de propostas que não sejam de sua preferência, ou então se adaptam a um item já prioritário na agenda governamental, acrescentando elementos um pouco mais relacionados

com seus interesses. Esses grupos raramente iniciam avaliações de propostas ou estabelece agendas por si próprios. E quando os interesses organizados entram em conflito com a combinação entre vontade nacional e eleição, essa última provavelmente prevalecerá, pelo menos em relação ao estabelecimento de agendas.

Participantes “visíveis”

Em terceiro lugar, fizemos uma distinção entre participantes “visíveis” e “invisíveis.” O grupo de atores visíveis, aqueles que recebem considerável atenção da imprensa e do público, inclui o presidente e seus assessores de alto escalão, importantes membros do Congresso, a mídia, e atores relacionados ao processo eleitoral, como partidos políticos e comitês de campanha. O grupo relativamente invisível de atores inclui acadêmicos, burocratas de carreira, e funcionários do Congresso. Descobrimos que o grupo de atores visíveis define a agenda, enquanto o grupo dos atores invisíveis tem maior poder de influência na escolha de alternativas. Dessa forma, as chances de um tema ganhar visibilidade na agenda governamental aumentam se este for levantado por participantes do grupo visível e, conseqüentemente, diminuídas se for menosprezado por tais participantes. A administração – o presidente e seus subordinados – constitui um poderoso formador de agenda, assim como importantes membros do Congresso, tais como os líderes de partidos políticos e os chefes de comitês importantes.

Pelo menos com relação ao estabelecimento da agenda, políticos eleitos e seus assessores são mais importantes do que funcionários públicos de carreira ou participantes que não fazem parte do governo. Para aqueles que buscam evidências do funcionamento da democracia, esse é um resultado encorajador. Esses políticos eleitos não necessariamente conseguem impor suas vontades em termos de especificação de alternativas ou na implementação de decisões, apesar de influentes na formulação de agendas. Desta forma, os papéis dos vários participantes na formulação de agendas podem ser definidos com bastante precisão por meio de um modelo claro, que funciona “de cima para baixo” com os políticos eleitos situados no topo.

Especificação das alternativas

Como a lista das alternativas possíveis para a escolha de políticas públicas é filtrada até se chegar às que realmente recebem séria atenção? Há dois tipos de respostas: 1) as alternativas são geradas e filtradas na dinâmica própria das políticas públicas; e 2) o envolvimento dos participantes relativamente invisíveis, que são especialistas na área específica dessas políticas.

Participantes “invisíveis”: especialistas

Alternativas, propostas e soluções são geradas por comunidades de especialistas. Esse grupo relativamente invisível de participantes inclui acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para grupos de interesses. O trabalho desses participantes consiste em planejamento e avaliação, ou então em formulações orçamentárias junto à burocracia e aos seus funcionários.

Esses participantes relativamente invisíveis formam comunidades de especialistas que agem de forma mais ou menos coordenada. Existem comunidades assim na área da saúde, por exemplo, que inclui subcomunidades análogas para áreas mais especializadas como a prestação direta de serviços médicos e a regulamentação de alimentos e medicamentos. Algumas dessas comunidades, como as que são vinculadas às questões de transporte, são bastante fragmentadas, enquanto outras formam elos mais estreitos entre si. Cada comunidade é composta de pessoas alocadas nos vários setores do sistema, que potencialmente seguem orientações e possuem interesses bastante diversos, mas que compartilham uma mesma condição: a de especialistas em questões daquela área em particular.

Muitas idéias são geradas nessas comunidades. Propostas são sugeridas por vários meios: discursos, projetos de lei, audiências no Congresso, informações vazadas para a imprensa, circulação de *papers* e conversas particulares. Os atores divulgam suas idéias, criticam o trabalho dos colegas, aprimoram e revisam essas idéias e discutem novas versões. Algumas dessas idéias são acatadas, enquanto outras são descartadas. Contudo, muitas idéias são possíveis e são, de alguma forma, consideradas durante o processo.

A Dinâmica das Políticas Públicas

A melhor forma de entender o surgimento de alternativas para políticas públicas é vê-lo como um processo de seleção, análogo ao processo de seleção natural, que denominamos *policy primeval soup* (sopa política primeva). Inicialmente muitas idéias surgem desordenadamente, chocando-se umas com as outras, gerando novas idéias e formando combinações e recombinações. As origens de uma política podem parecer um pouco obscuras, difíceis de prever, entender ou estruturar.

Mas, se discernir as origens de uma política é um pouco complicado, o mesmo não acontece com o processo de seleção entre elas. Por meio da imposição de critérios pelos quais algumas idéias são selecionadas enquanto outras são descartadas, surge ordem a partir do caos, e padrões substituem a aleatoriedade. Esses critérios incluem viabilidade técnica, a congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas na área, e a antecipação de possíveis restrições, incluindo restrições orçamentárias, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos. As propostas julgadas inviáveis – aquelas que não se alinham aos valores das comunidades, cujos custos excedem ao estipulado pelo orçamento, que despertam a oposição do público geral ou especializado, ou que não encontram receptividade entre os políticos eleitos – têm menos chances de sobreviver do que as propostas que satisfazem esses padrões. No processo de deliberação que ocorre nessas comunidades, as idéias são importantes. Os modelos que analisam os grupos de pressão não descrevem o processo de forma completa. Com certeza, a avaliação de propostas, em parte, leva em consideração o apoio político ou a oposição, mas é também, por outro lado, baseada em critérios lógicos e analíticos.

Há um longo processo de “amaciamento” do sistema. *Policy entrepreneurs* não deixam ao acaso a consideração de suas propostas favoritas. Pelo contrário, eles as promovem de diferentes formas e em diversos fóruns. No processo de desenvolvimento de políticas públicas, a reelaboração (a junção de elementos já familiares) é mais importante do que a transformação (o aparecimento de formas totalmente novas). Dessa maneira, *entrepreneurs* que investem em pessoas e idéias são mais importantes que

aqueles que formulam as políticas. Uma vez que a recombinação é mais importante que a invenção, pode ocorrer que não se crie nada de novo, e ao mesmo tempo pode haver mudanças e inovações radicais. Há mudanças, mas elas envolvem a recombinação de elementos já familiares.

O longo processo de amaciamento é crucial para a mudança nas políticas públicas. Oportunidades de serem expostas em fóruns competentes, ou seja, as “janelas de políticas”, que discutimos no Capítulo 8, passam rapidamente e se perdem se as propostas ainda não tiverem passado pelo longo processo de gestação, antes que a janela se abra. O trabalho de divulgar e aprimorar uma proposta não estará perdido se não der resultado no curto prazo. Na verdade, é extremamente importante que a proposta seja ouvida no tempo certo.

Conexão e janelas

As dinâmicas dos problemas, das políticas públicas e do próprio jogo da política têm, cada uma, vida própria. Os problemas são identificados e definidos de acordo com processos que são diferentes daqueles nos quais as políticas públicas são elaboradas, ou de como se dão os eventos políticos. As propostas de políticas públicas são desenvolvidas de acordo com critérios próprios de incentivos e seleção, independente do fato de constituírem soluções para determinados problemas ou uma resposta a deliberações de ordem política. Eventos políticos seguem sua própria dinâmica e as suas regras, independentemente de estarem associados a problemas ou propostas.

No entanto, em alguns momentos essas três dinâmicas se unem. Um problema urgente demanda atenção, por exemplo, e uma proposta de política pública é associada ao problema e oferecida como solução. Ou então um evento político, como a mudança de governo, gera mudanças de direção. Nesse momento, as propostas que podem ser relacionadas com aquele evento político, tais como as iniciativas em linha com a filosofia da nova administração, são destacadas e associadas ao novo contexto político já amadurecido. De forma similar, os problemas que se encaixam na nova ótica são enfatizados, enquanto outros são desprezados.

Agendas de decisões

Um elo completo combina as três dinâmicas – problemas, políticas públicas e a política – num único pacote. Defensores de uma iniciativa nova de políticas públicas não apenas tiram vantagem de momentos politicamente propícios, mas também reivindicam que sua proposta constitua uma solução para um problema urgente. Da mesma forma, *entrepreneurs* preocupados com um problema em particular buscam soluções na dinâmica de políticas públicas que são ligadas aos problemas que eles identificam, tentando tirar vantagem, em certos momentos, da receptividade política para oferecer seu “pacote” de problemas e soluções. Em alguns momentos ao longo do caminho, ocorrem algumas associações parciais: soluções para problemas que não contam com receptividade naquele momento político; políticas para propostas que estão desacompanhadas da idéia de que um grande problema está sendo resolvido; políticas e problemas, ambos clamando por uma ação, mas sem uma alternativa disponível. Contudo, a completa junção das três dinâmicas aumenta significativamente as chances de um tema se tornar parte de uma agenda de decisão.

As agendas governamentais – as listas de temas que são alvo de séria atenção por parte de funcionários do governo – podem ser estabelecidas exclusivamente por atores visíveis, tendo em vista somente a dinâmica dos problemas ou da política. Por exemplo, funcionários do governo podem se dedicar a um problema importante, sem achar uma solução para ele. Políticos podem também destacar um assunto, sem que haja um problema ou solução. Uma agenda de decisões – a lista de temas que é alvo de deliberação –, como a promulgação de lei ou uma escolha presidencial, é estabelecida de modo diferente. A probabilidade que um item tem de tornar-se prioritário numa agenda de decisões aumenta significativamente se todos os três elementos – problema, proposta de políticas públicas e receptividade na esfera política – estiverem ligados em um único pacote. Por outro lado, conexões parciais têm menos chances de ganhar prioridade dentro de uma agenda de decisões. Por exemplo, os problemas que chegam às agendas de decisões sem propostas de soluções não têm as mesmas chances de serem deliberados do que aqueles que incluem propostas de soluções. E propostas

sem apoio político têm menos probabilidade de serem decididas do que aquelas que têm esse apoio.

Os estudos de caso no Capítulo 1 ilustram esses pontos. Com a desregulamentação da aviação, ocorreram três dinâmicas distintas: a conscientização dos problemas, o desenvolvimento de propostas, e mudanças no clima político-nacional. Cada vez mais, no final dos anos 60 e início dos anos 70, a sociedade se convencia de que a economia experimentava ineficiências substanciais, e que um dos problemas principais era o excesso de regulamentação. Acadêmicos e outros especialistas formularam propostas de desregulamentação e trabalharam essas propostas por meio de uma campanha de divulgação que incluía artigos em revistas especializadas, depoimentos, conferências e outros fóruns. Nos anos 70, os políticos sentiram uma mudança no clima político-nacional, no sentido de uma maior hostilidade em relação ao tamanho e ao aspecto intrusivo do governo. Todos os três componentes se associaram mais ou menos num mesmo momento. O movimento foi impulsionado pela combinação entre o surgimento de uma literatura sobre desregulamentação, formulada por atores ligados às políticas públicas, e o incentivo político para frear o crescimento do governo. Esses dois elementos por sua vez se uniram a um sentimento de que havia um problema real, importante, e crescente de ineficiência econômica.

O caso da cobrança aos usuários das vias fluviais ilustra uma conexão similar. A proposta de se criar algum tipo de pedágio vinha sendo discutida por anos entre os especialistas do setor de transportes. O momento político produziu uma administração receptiva à imposição desse pedágio. Essa combinação entre a oferta de uma proposta de política pública e um certo momento político se juntou a um problema – a necessidade, num momento de escassez orçamentária, de efetuar-se em reparos ou substituir as antigas instalações de duas represas. Assim, a combinação de problema, proposta e política colocou a criação de um pedágio para os usuários das vias fluviais na agenda de decisões.

Por outro lado, o caso do seguro de saúde nacional durante os anos da administração Carter não teve a junção dos três componentes. Os seus proponentes defendiam que havia problemas sérios em relação ao acesso a

serviços médicos, embora os oponentes rebatessem que os problemas mais sérios estavam sendo tratados pelo Medicare, Medicaid e por seguros-saúde privados. A corrente política produziu um Congresso majoritariamente democrata e uma administração que favorecia algum tipo de iniciativa ligada ao seguro-saúde. Durante um tempo, parecia que um sério movimento estava surgindo. No entanto, a dinâmica das políticas públicas não conseguiu chegar a uma alternativa viável, única entre as muitas propostas oferecidas. A restrição orçamentária, um problema sério por si só, e a interpretação dos políticos a respeito do clima político-nacional, que parecia opor-se a iniciativas novas e caras, foram também empecilhos difíceis de ser superados. A convergência de fatores foi incompleta e a prioridade do assunto na agenda foi apenas passageira. Mais tarde, a eleição de Ronald Reagan selou o seu destino, pelo menos naquele momento.

Attingir o sucesso em uma área contribui para o sucesso em áreas adjacentes. Depois de aprovada a desregulamentação da aviação, por exemplo, o governo se voltou ferozmente para outras propostas de desregulamentação, aprovando várias em um curto período de tempo. Esses *spillovers* ocorrem porque políticos percebem as vantagens de repetir uma fórmula bem-sucedida em áreas similares, uma vez que a coalizão vencedora pode ser transferida, e porque os defensores da causa podem manter a discussão baseada em precedentes de sucesso. Esses *spillovers* são extremamente fortes no estabelecimento de agendas e parecem suplantam até mesmo uma vigorosa oposição.

Janelas para políticas públicas

Uma janela aberta para políticas públicas constitui uma oportunidade para que os defensores de uma determinada causa ofereçam suas soluções, ou para chamar atenção para problemas que considerem especiais. De fato, defensores de políticas dentro e fora do governo mantêm suas propostas e suas indicações de problemas sempre prontas, aguardando o surgimento dessas oportunidades. Eles desenvolvem propostas de soluções, por exemplo, e esperam que apareçam os problemas para os quais possam oferecer essas soluções, ou por desdobramentos na arena política, dos quais possam tirar

vantagem, ou ainda, eles esperam por oportunidades semelhantes para trazer à tona os problemas considerados especiais, como o surgimento de uma nova administração que se preocupe com esses problemas. Essa administração abre uma janela de oportunidade para que eles chamem atenção para os problemas que os preocupam.

As janelas são abertas por eventos que ocorrem tanto na dinâmica dos problemas quanto da política. Assim, há janelas de problemas e janelas na política. Por exemplo, um novo problema surge, criando a oportunidade de se propor uma solução para ele. Ou eventos na dinâmica política, tais como a eleição de novos políticos, mudança no clima político-nacional, ou um *lobby* poderoso, podem criar oportunidades de trazerem-se à tona alguns problemas e propostas e, conseqüentemente, reduzir as chances de outros problemas ou propostas.

Por vezes, a abertura dessas janelas é bastante previsível. Por exemplo, o momento de renovação de alguma legislação cria oportunidades para mudar, expandir ou abolir certos programas. Outras vezes, a abertura dessas janelas é bastante imprevisível, como nos casos em que um acidente aéreo ou uma eleição tumultuada produzem uma rotatividade inesperada de *decision-makers*. Previsíveis ou imprevisíveis, janelas abertas são pequenas e escassas. As oportunidades vêm, mas também passam. As janelas não ficam abertas por muito tempo. Se uma chance for perdida, é preciso esperar por outra.

A escassez e a curta duração da abertura de uma janela de oportunidade criam um poderoso imã para problemas e propostas. Quando uma janela se abre, problemas e propostas são imediatamente trazidos à tona. As pessoas preocupadas com problemas específicos percebem uma janela aberta como uma oportunidade de tratar e até resolver esses problemas. Defensores de propostas percebem essa janela aberta como uma oportunidade de colocar suas propostas em ação. Como conseqüência, o sistema acaba ficando saturado de problemas e propostas. Se os participantes estiverem dispostos a investir recursos suficientes, alguns desses problemas podem ser resolvidos e algumas propostas podem ser postas em prática. Outros problemas e propostas ficam à deriva, uma vez que não há suficiente mobilização de recursos para a sua implementação.

Janelas abertas apresentam oportunidades para que haja uma ligação completa entre problemas, propostas e política, e assim criam oportunidades de introduzirem se pacotes completos com os três elementos para o topo das agendas de decisões. Uma conexão particularmente crucial é a de uma solução com algum outro componente. Os defensores de propostas esperam por eventos na política dos quais possam tirar vantagem, ou tentam vincular suas soluções aos problemas que estejam sendo levantados naquele momento. Tão logo tenham feito uma conexão parcial de uma proposta com um problema ou com a política, eles tentam unir os três elementos, sabendo que as chances de ação são consideravelmente maiores se eles conseguirem fechar esse círculo. Dessa forma, eles tentam associar pacotes de problemas e soluções a forças políticas, pacotes de propostas e incentivos políticos a problemas percebidos, ou pacotes de problemas e política a alguma proposta já existente.

Entrepreneurs

Os *policy entrepreneurs* são pessoas dispostas a investir recursos para promover políticas que possam lhes favorecer. Eles são motivados por combinações de diversos elementos: preocupação direta com certos problemas, busca de benefícios próprios, tais como proteger ou aumentar seu orçamento burocrático, reconhecimento pelas suas realizações, promoção de seus valores e o mero prazer de participar. Nós os encontramos em três conjunturas: quando tentam colocar suas preocupações a respeito de certos problemas no topo da agenda, quando promovem suas propostas favoritas durante um processo de amaciamento do sistema e quando fazem as conexões que acabamos de discutir. Esses *entrepreneurs* são encontrados em vários locais: podem ser políticos eleitos, funcionários públicos de carreira, lobistas, acadêmicos ou jornalistas. Nenhum tipo de participante é predominante no conjunto de *entrepreneurs*.

Os *entrepreneurs* tentam enfatizar os indicadores que relevem seus problemas e exercem pressão por um tipo de definição de problema. Como eles sabem que eventos-foco podem conferir prioridade a certos temas, os *entrepreneurs* tentam fazer com que os formuladores de políticas públicas

assumam a sua visão dos problemas, ao mesmo tempo que tentam difundir símbolos que captem esses problemas de forma concisa. Os *entrepreneurs* também procuram incentivar os tipos de *feedback* sobre o desempenho atual do governo que afetem as agendas, tais como cartas, reclamações e audiências com autoridades.

Com relação às propostas, os *entrepreneurs* são peças-chave para o processo de amaciamento da dinâmica da tomada de decisões. Eles escrevem documentos, fazem pronunciamentos, promovem audiências, tentam obter cobertura da imprensa e realizam inúmeras reuniões com pessoas importantes. Eles circulam suas idéias como experimentos, exploram as reações, revisam suas propostas à luz dessas reações e circulam as idéias novamente. Eles visam convencer o público em geral, os públicos especializados e a própria comunidade de formuladores de políticas. O processo envolve anos de esforço.

Com relação às conexões, os *entrepreneurs* aparecem mais uma vez quando janelas se abrem. Eles têm prontas suas propostas favoritas e suas preocupações sobre problemas, e os trazem à tona no momento propício. Na busca de seus objetivos, eles desempenham no sistema a função de unir soluções a problemas, problemas a forças políticas, e forças políticas a propostas. A união das dinâmicas isoladas descrita anteriormente depende muito do surgimento de um *entrepreneur* certo no momento certo. No nosso estudo de caso sobre Organizações de Manutenção da Saúde, no Capítulo 1, Paul Ellwood apareceu em cena para unir sua proposta favorita (Organizações de Manutenção da Saúde) ao problema dos custos dos serviços médicos e à receptividade política criada pelos membros da administração de Nixon, que buscavam iniciativas na área da saúde. Os problemas e a política tinham aberto uma janela, e Ellwood, inteligentemente, tirou vantagem daquela oportunidade para levar a cabo sua proposta de Organizações de Saúde, juntando os três fatores no processo.

O surgimento de *entrepreneurs* quando uma janela se abre é crucial para nossa questão, bem como suas atividades mais duradouras de tentar colocar seus problemas e suas propostas em evidência. Eles trazem à tona vários recursos importantes: suas reivindicações por audiências, suas conexões políticas e habilidades de negociação, além da sua perseverança. A

presença de um *entrepreneur* habilidoso aumenta consideravelmente as chances de um item chegar ao topo da agenda. Sua ausência, por outro lado, reduz em muito essas chances.

Conclusão

As idéias que exploramos ao longo deste livro têm algumas características importantes que devem ser destacadas em nossa conclusão. Essas características se dividem em duas categorias gerais: a) as diferenças entre nosso modelo desses processos e outras noções, e b) os papéis do acaso e dos padrões.

Outras noções

As idéias desenvolvidas neste livro são bastante diferentes de muitas outras teorias que poderiam ter chamado a nossa atenção. Por exemplo, os eventos não ocorrem organizadamente em estágios, passos ou fases. Em vez disso, dinâmicas independentes que fluem pelo sistema ao mesmo tempo, cada uma com vida própria e similar às outras, unem-se quando se abre uma janela de oportunidade. Dessa forma, os participantes não identificam primeiro o problema para depois buscarem soluções para eles; na verdade, a defesa de soluções frequentemente precede a atenção aos problemas aos quais são associadas. As agendas não são estabelecidas em primeiro lugar, para depois serem geradas as alternativas. Em vez disso, as alternativas devem ser defendidas por um longo tempo antes que uma oportunidade de curto prazo se apresente na agenda. Os eventos não necessariamente procedem na mesma ordem nos diferentes estudos de casos; pelo contrário, muitas coisas acontecem separadamente em cada caso, para depois se unirem em momentos críticos.

Outras noções possuem elementos de verdade e descrevem partes dos processos, mas são incompletas. O modelo que enfatiza a pressão política, por exemplo, de fato descreve partes da dinâmica da política, mas as idéias são tão importantes quanto a pressão em outras partes dos processos. Os itens da agenda não necessariamente são iniciados em uma arena sistêmica ou pública mais ampla e transferidos para uma agenda formal ou de governo; na verdade, o fluxo dá-se frequentemente na direção oposta. Conforme discutimos no Capítulo 4, a concentração nas origens não nos

leva muito longe, uma vez que as idéias vêm de diferentes locais; ninguém tem o monopólio sobre a liderança ou presciência, e traçar as origens envolve uma regressão infinita. Fomos levados a perceber a importância das combinações, em vez de privilegiar origens únicas, e de relevar um clima de receptividade que permite que as idéias deslanchem. Também no capítulo 4, caracterizamos os modelos racionais abrangentes e incrementais como incompletos. Às vezes os participantes abordam suas decisões de forma bastante abrangente e decidem de forma bastante racional, mas o processo em que se inserem é menos organizado. O incrementalismo descreve o lento processo de geração de alternativas e frequentemente descreve pequenas mudanças legislativas e burocráticas que se arrastam por muitos anos, mas não descreve bem uma mudança na agenda. Dessa forma, além de discutirmos uma maneira de se considerar o mundo da formulação de políticas, discutimos também o que esse mundo não é.

A aleatoriedade e o padrão

Ainda encontramos doses consideráveis de caos, imprevistos, conexões fortuitas e pura sorte. Às vezes, os assuntos ascendem na agenda sem que compreendamos exatamente o porquê. Às vezes nos surpreendemos com as conexões que se formam. A aparição ou ausência fortuita de participantes cruciais afeta os resultados. Algum grau de imprevisibilidade permanece.

No entanto, seria um grave erro concluir que os processos explorados neste livro são essencialmente aleatórios. Algum grau de padrão e previsibilidade fica evidente em três fontes fundamentais: nos processos dentro de cada dinâmica, nos processos que estruturam as conexões e nas restrições gerais sobre o sistema.

Em primeiro lugar, os processos que operam dentro de cada dinâmica limitam a aleatoriedade. Dentro da dinâmica dos problemas, nem todos têm a mesma chance de virem à tona. As situações que não são destacadas por indicadores, eventos ou *feedback* têm menos chances de se tornarem alvo de atenção por parte de funcionários do governo do que situações que não dispõem dessas vantagens. Além disso, nem todas as situações são definidas como problemas. As situações que não entram em conflito com valores

importantes, ou que são classificadas inadequadamente, têm menos probabilidade de serem traduzidas como problemas do que situações que são avaliadas ou categorizadas de forma apropriada. Na dinâmica das políticas públicas, nem todas as propostas vêm à tona. Os critérios de seleção criam padrões a partir do burburinho inicial. As propostas que satisfazem critérios, tais como viabilidade técnica, aceitabilidade de valores, aceitação pública, receptividade por parte dos políticos e rigidez orçamentária, têm mais probabilidade de sobrevivência do que aquelas que não satisfazem esses critérios. Na dinâmica da política, nem todo ambiente ou evento desfruta das mesmas probabilidades. Alguns grupos não têm os mesmos recursos que outros. Algumas mudanças no clima político-nacional são improváveis (por exemplo, em direção ao socialismo), e alguns tipos de rotatividade de oficiais eleitos são mais prováveis que outros.

Em segundo lugar, algumas conexões são mais prováveis que outras. Não é possível que tudo possa interagir com tudo. O tempo de aparição de um item na sua dinâmica afeta sua habilidade de se juntar a itens de outras dinâmicas. Uma janela pode se abrir, por exemplo, mas pode não haver uma solução disponível naquele momento no repertório das políticas, de forma que a janela se fecha sem que haja a conexão de uma solução a um problema ou ao cenário político. Ou ainda, uma proposta pode estar pronta na dinâmica das políticas públicas, sem que haja as condições políticas adequadas para que ela seja considerada, mais uma vez restringindo a possibilidade de uma conexão. Além da questão do *timing*, a pertinência limita as chances de conexões. Nem todas as soluções têm igual possibilidade de serem discutidas com relação a todos os problemas. Em vez disso, os participantes têm certa margem de manobra para que diferentes soluções sejam atreladas a um dado problema ou para que diferentes problemas sejam atrelados a uma dada solução, mas os participantes também estabelecem limites para conexões apropriadas. Finalmente, o surgimento de um *entrepreneur* habilidoso aumenta a probabilidade de uma conexão. Possíveis conexões sem *entrepreneurs* são menos prováveis, já que fracassam por falta de alguém disposto a investir recursos que as viabilizem.

Em terceiro lugar, há várias restrições ao sistema, limites que fornecem uma estrutura básica, dentro da qual os participantes atuam nos jogos que

acabamos de descrever². A dinâmica da política tem muitas dessas restrições. Os participantes percebem alguns limites que são estabelecidos para as suas ações a partir do clima da opinião pública geral, e limites mais estreitos são estabelecidos pelas preferências de públicos especializados e políticos. Como já discutimos anteriormente, membros do governo percebem esses limites e acreditam que devem operar dentro deles³. O orçamento também impõe restrições. Propostas de alto custo provavelmente não serão tratadas em tempos de retração econômica ou de rigidez orçamentária, mas têm mais chances de receber atenção em tempos de maior prosperidade. Várias regras de procedimentos, incluindo a constituição, estatutos, jurisdições prescritas, precedentes, fórmulas de tomada de decisões e outras exigências legais impõem estruturas aos participantes. Finalmente, a escassez de janelas abertas também restringe os participantes. Eles competem por um limitado espaço nas agendas e esperam sua vez. Até mesmo o critério de seleção usado por especialistas na dinâmica das políticas prevê essas restrições.

Esses vários tipos de padrões – as atividades que se dão em cada dinâmica, os limites nas possibilidades de conexão e as restrições mais gerais – ajudam nos a entender por que alguns itens nunca se tornam prioridades em agendas de políticas públicas. O Capítulo 1 apresenta vários desses itens nas áreas da saúde e transportes no final da década de 1970. Alguns deles, como assistência médica de longo prazo e saúde mental, permaneceram com baixa prioridade; não porque os participantes não tenham reconhecido problemas reais em tais áreas, mas porque tinham poucas alternativas disponíveis como soluções. Alguns itens da agenda, como a questão dos ônibus, não tiveram apoio de membros poderosos no mundo da política e por isso não conseguiram receber atenção. Outros assuntos, como a nacionalização das ferrovias, fracassaram por causa de forte oposição. Outros, ainda, não se tornaram relevantes nas agendas de saúde e transportes porque sistemas de especialização e jurisdição limitaram sua ascendência. Itens como a prestação direta de serviços médicos e a regulamentação de alimentos e medicamentos estavam no topo da lista de algumas agendas especializadas, mas não na agenda mais ampla da área da saúde. Finalmente, alguns itens como o impacto ambiental e a segurança nos transportes tinham inicialmente prioridade, mas foram

colocados de lado na época das nossas entrevistas, de acordo com a dinâmica que exploramos quando examinamos porque os problemas gradualmente desaparecem. Assim, este estudo ajuda a entender não apenas o surgimento de alguns itens na agenda, mas também por que alguns itens não conseguem se destacar.

Finalmente, deve-se notar que todas as nossas idéias são baseadas em probabilidades. Eu tentei seguir formulações do tipo “as chances aumentam ou diminuem” e “tais eventos são mais prováveis que outros”. Ao descrever esses processos, regras rígidas e a especificação de condições que *têm* de ser satisfeitas parecem menos frutíferas que a consideração de probabilidades. As restrições, por exemplo, não são absolutas. Ao contrário, elas são situações que tornam alguns eventos altamente improváveis e outros eventos mais prováveis de ocorrer. Elas de fato estruturam o sistema, mas é a estrutura que ainda permite a existência de algumas *gray areas* – áreas “cinzentas” de imprevisibilidade. Uma restrição orçamentária, por exemplo, é sujeita a diversas interpretações por causa das lacunas de conhecimento e dos valores dos participantes, mas, ainda assim, sua operação chama a atenção para algumas propostas que seriam altamente improváveis em outros momentos.

Dessa forma, atingimos algum progresso no entendimento de fenômenos tão vagos e imprecisos que queríamos compreender no início da nossa investigação. No grau em que nossa visão continua obscura, o mundo em si pode continuar obscuro. No entanto, pesquisa adicional e pensar além do que foi apresentado neste livro podem também nos permitir uma visão mais clara.

Notas

- * NE: Ao longo do texto, existem referências a outras partes da obra completa. Para consulta, ver: KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2ª ed. Addison-Wesley Educational Publishers Inc., 1995.
- ¹ NE: O autor se refere a KINGDON, John W, *op. cit.*.
- ² Para uma boa discussão a respeito de restrições, veja COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. *Communications and Public Policy* (Comunicações e Políticas Públicas). In: NIMMO, Dan; SANDERS, Keith (Eds.). *Handbook of Political Communications* (Manual de Comunicações Políticas). Beverly Hills: Sage, 1981, pp. 402 - 408.
- ³ KINGDON, John W. *Congressmen's voting decisions* (Decisões de votos de parlamentares). (3. ed.) Ann Arbor: University of Michigan Press, 1989, cap. 12.

John W. Kingdon é Ph.D. pela Universidade de Wisconsin. Professor Emérito do Departamento de Ciência Política da Universidade de Michigan, EUA.

Texto originalmente publicado em: KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2ª ed. Addison-Wesley Educational Publishers Inc., 1995, pp. 196-208.

Copyright © 1995 by Addison-Wesley Educational Publishers Inc.

Reprodução autorizada pelo autor e pela Pearson Education, Inc.

Revisão técnica da tradução: Paulo César Nascimento.