

O Processo de Agenda-Setting para os Estudos das Políticas Públicas

Felipe Gonçalves Brasil¹
Ana Cláudia Niedhardt Capella²

DOI: 10.18829/2Frp3.v1i1.15903

RESUMO

Os estudos sobre o processo de agenda-setting têm ganhado destaque no novo cenário da pesquisa sobre políticas públicas no Brasil. Nesta perspectiva, este artigo tem como objetivo recuperar o debate inicial acerca do processo de agenda-setting, retomando importantes conceitos e entendimentos sobre o poder decisório e da expansão do conflito. Desenvolvida inicialmente na área da Comunicação Social no pós-guerra, este artigo apresenta as diferentes concepções acerca do conceito de agenda-setting (midiática, pública e governamental), destacando a formação dos estudos da agenda governamental (policy agenda-setting) e o seu desenvolvimento como subárea da Ciência Política. Das teorias elitista e pluralista à mobilização de opinião e seleção de alternativas, esse processo que começou no princípio dos anos 1960 nos Estados Unidos resultou no surgimento e desenvolvimento dos estudos da agenda-setting e na elaboração de modelos de análise próprios do policy process.

Palavras-chave: Agenda-setting. Políticas públicas. Formulação de política.

ABSTRACT

The studies on the agenda-setting process have gained prominence in the new scene of the research in Brazil public politics. Under this perspective, this article has as objective to recoup the initial debate concerning the agenda-setting process, retaking important concepts and agreements on the power to decide and the expansion of the conflict. Developed initially in the area of the Social Communication in the postwar period, this article presents the different conceptions concerning the agenda-setting concept (mediática, public and governmental), detaching the formation of the studies of the governmental agenda (policy agenda-setting) and its development as sub-area of Science Politics. The elitist and pluralistic theories elitist to the mobilization of opinion and election of alternatives, this initiated process at the beginning of years 1960 in the United States resulted in the sprouting and development of the studies of the agenda-setting and in the elaboration of proper models of analysis of policy process.

Keywords: Agenda-setting. Public politics. Formularization of politics.

1. Introdução

Uma primeira aproximação que pode ser feita entre o campo da Ciência Política e o objeto central dos estudos de agenda-setting, a investigação do processo de seleção de temas e sua ascensão à agenda governamental, reside na perspectiva pluralista de Dahl (1956), quando o autor faz uma contraposição à então dominante vertente elitista de poder político. Ao refutar que as decisões e alternativas limitam-se a um grupo dominante, Dahl dá o primeiro passo nos estudos que consideram a formação da agenda governamental como parte integrante e

1. Professor Substituto no Departamento de Administração Pública da UNESP. Aluno de doutorado no Programa de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). E-mail: fbrasil.pp@gmail.com

2. Professora da Universidade Estadual Paulista (Unesp). E-mail: acapella@terra.com.br

indispensável do processo político em governos democráticos (DAHL, 1961). Assim, ainda que não possamos afirmar que a crítica pluralista inaugurou os estudos de agenda-setting, é possível remeter a essa perspectiva, como sendo um marco nos estudos de definição de agenda governamental ao sugerir que qualquer questão poderia despertar a atenção das elites (DAHL, 1961).

Entretanto, ao vincularmos o nascimento dos estudos de agenda governamental à características enunciadas por Robert Dahl, uma ressalva teórica precisa ser feita: o foco que buscamos resgatar neste trabalho não pretende reduzir a teoria pluralista a uma precursora dos estudos de agenda que, ao refutar o monismo político de Mills (1968), ampliou o debate e o escopo de como questões poderiam surgir no processo decisório (DAHL, 1956). Este debate surge como um substrato do processo de democratização e das características de um sistema político democrático, cerne da teoria pluralista (DAHL, 1956, 1961).

De acordo com o autor, num sistema político democrático a definição de questões que ascendem ao governo e o controle de alternativas e soluções não poderiam ficar nas mãos de um único grupo dominante (DAHL, 1956). Assim, em contraposição ao defendido pela teoria elitista, que confere a uma classe dominante o total controle da seleção de problemas e alternativas, buscamos no pluralismo a concepção que sugere que, na democracia, qualquer questão pode despertar a atenção das elites e constituir a agenda de atuação do governo (DAHL, 1961). Contudo, para que possamos entender de forma mais clara a proposição da teoria pluralista de Dahl no que diz respeito à emergência de questões no processo decisório, retomaremos os principais pontos da vertente elitista para evidenciar a mudança de paradigma acerca do poder e do processo político proposto pelo autor.

Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca, Robert Michels e Wright Mills são autores que compõem tal perspectiva elitista, na medida em que “compartilhavam o diagnóstico de que toda forma política produz distinção entre minorias dirigentes e maiorias dirigidas” (HOLLANDA, 2011:5), evidenciando, no campo da política, as consequências diretas da desigualdade natural. Para esses clássicos autores da teoria elitista, todo o processo - quer de “*decision making*”, quer, sobretudo, de “*decision taking*” - é, apenas e tão somente, uma forma de garantir o poder das elites (BALÃO e BRASIL, 2013). Quem governa de fato é uma minoria de representantes que, em Pareto e Mosca, é denominada “classe dirigente”; em Ostrogorski, é designada “políticos profissionais” e “classe política dirigente”; enquanto, em Michels, ela é apenas, e tão somente, uma oligarquia.

Inerente à perspectiva elitista, o processo de tomada de decisão, foco da construção e seleção de temas da agenda, mostra-se a maior expressão da função desempenhada no exercício do poder. Partindo do pressuposto de que tomar decisões é exercer o poder, as diferentes ver-

tentes que integram a visão elitista chamam a atenção para quem, de fato, exerce o poder e de que forma o faz (GRYNSZPAN, 1996).

Para os elitistas, o processo de tomada de decisão mostra-se restrito às minorias dominantes, ou seja, às elites ocupantes dos postos governamentais, que, por meio de suas capacidades, vínculos e interesses, eram capazes de selecionar temas e propor alternativas de atuação. A tomada de decisão, portanto, era entendida pela escolha e atuação de um único grupo dominante, que conduziria o governo por meio de suas próprias escolhas e vontades, e não como um processo ou um jogo integrante do processo político. Isso significa dizer que, anterior ao processo decisório, a atuação das elites “se manifesta de maneira mais relevante na formação da agenda de decisões sobre políticas públicas do que na tomada de decisões propriamente dita” (RUA, ROMANINI, 2002, p. 5).

Tal perspectiva foi amplamente criticada e encontrou no trabalho de Robert Dahl (1956) o fim de sua hegemonia. Como referido anteriormente, a proposta pluralista de Dahl tem como principal objetivo evidenciar o processo de democratização, atentando-se para diferentes aspectos que conduzem um governo ao marco teórico utópico entendido pelo autor como “democracia” (DAHL, 1956). Inserido neste debate de caminhos para a democratização, as poliarquias seriam formas reais de governo que buscariam a ampliação da competição política, da participação e, portanto, da pluralidade de atores, grupos e de temas que interfeririam nas decisões governamentais. Nas palavras do autor:

Em comparação com os processos políticos das ditaduras, as características da poliarquia aumentam muito o número, tamanho e diversidade de minorias, cujas preferências influenciarão o resultado das decisões governamentais. Além do mais, essas características evidentemente exercem influência recíproca sobre certo número de aspectos importantes da política: os tipos de líderes recrutados, os tipos legítimos e ilegítimos de atividade política, a faixa de opções e tipos de políticas abertas aos líderes, os processos sociais para disseminação de informações e de comunicação. (DAHL, 1989, p. 132)

Assim, com relação à possibilidade de interferência e influência no resultado de decisões governamentais, o pluralismo de atores e de ideias ganha destaque quando comparado à perspectiva elitista. Pelo exposto, os esforços de Robert Dahl convergem para a pluralidade de grupos na disputa do poder e, sobretudo, no momento de decidir. Validando a concorrência entre os grupos para a disputa do poder, a análise volta-se para a análise de grupos e a forma como suas demandas buscam capturar a atenção das elites. Mediante isto, aferimos que ao assumir pluralidade de minorias e a forma eleitoral com a qual as elites buscam majorias, abre-se um novo campo de estudo e de atuação que entende que “não há privilégios nem assimetrias que garantam que qualquer interesse seja vitorioso enquanto não se concluir o jogo político e quaisquer atores têm chances reais de obter a decisão que lhes for mais favorável” (RUA e ROMANINI, 2002, p. 7).

Nesse sentido, o pluralismo de indivíduos repercutiria em sua organização em grupos, que, mais fortificados, lutariam por um espaço mediante seus diferentes interesses. O poder político, portanto, não poderia mais ser identificado da mesma forma como previa Mills em seu monismo político, mas passaria a ser entendido como um jogo de múltiplos atores e grupos decisivos para o resultado da disputa política (RUA, ROMANINI, 2002).

Em 1961, ao avançar nessa perspectiva de múltiplos atores e interesses em disputa, ao recusar o princípio de monismo que garantiria a um único grupo dominante o controle das alternativas em discussão, Robert Dahl indica que, num sistema político democrático, qualquer questão poderia despertar a atenção das elites, ampliando, assim, o escopo de temas e questões que poderiam adentrar na arena de atuação do governo (DAHL, 1961). Baseada nesse pressuposto é que uma nova linha de estudos surge com o propósito de identificar e avaliar em que medida questões políticas conseguem ascender à agenda governamental. Assim, afastando-se do monismo proposto pela teoria elitista, mas também ponderando os avanços generalizados dos pressupostos pluralistas, autores como Schattschneider (1960) e Bachrach e Baratz (1962) iniciam um debate acerca do conceito de “mobilização de opinião” (*mobilization of bias*) como forma de justificar a entrada ou impedimento de ascensão de um tema à agenda governamental.

Ao descrever o modelo de governança dos Estados Unidos, Schattschneider estabeleceu uma relação direta entre o conflito acerca de alguns temas (*issues*) e a atividade política decorrente desse conflito. Nessa perspectiva, o conflito gerado em torno de uma *issue*, e a organização em torno dela, seria capaz de expandir o conflito, transformando-o em uma questão política, ou de suprimi-lo para que o tema em questão não seja sequer notado como questão política (SCHATTSCHEIDER, 1960).

Se afastando da concepção pluralista de Dahl (1961) que diz que, num sistema político democrático, qualquer assunto poderia obter a atenção das elites, Schattschneider alerta para o fato de haver, no conflito, tanto a espetacularização para promoção, quanto estratégias de supressão e exclusão de questões.

Ainda nas palavras do próprio autor:

The central political fact in a free society is the tremendous contagiousness of conflict. Every fight consists of two parts: (1) the few individuals who are engaged at the center and (2) the audience that is irresistibly attracted to the scene. The spectators are as much of the over-all situation as are the overt combatants. The spectators are an integral part of the situation, for, as likely as not, the audience determines the outcome of the fight. The crowd is loaded with portentousness because it is apt to be a hundred times as large as the fighting minority, and the relations of the audience and the combatants are highly unstable (...) the audience is overwhelming; it is never really neutral; the excitement of the conflict communicates itself to the crowd. This is the basic pattern of all politics. (SCHATTSCHEIDER, 1960, p. 2)

Para explicar a expansão dos conflitos, o autor se utiliza do conceito de “mobilização de opinião” (*mobilization of bias*) que reflete a forma como uma questão privada, ao ser exposta ao público, pode se alinhar a um posicionamento político e se tornar alvo de ação governamental. Assim, Schattschneider diz que “a política é a socialização do conflito” (SCHATTSCHEIDER, 1960, p. 38), ou seja, dependendo da audiência, da capacidade de manter o conflito ativo e da mobilização, a expansão do conflito pode fazer com que algumas questões passem da arena privada à arena pública.

Em estudo posterior, Cobb e Elder (1971) recuperam as transformações e ressignificações da teoria do processo decisório, retomando as contribuições de Schattschneider (1960) e Dahl (1956). Ao se reportar ao papel do conflito e, mais especificamente, para onde os conflitos são negociados, Schattschneider constatou que a arena onde se decide quais políticas serão implementadas é bastante limitada e o contexto de mobilização de opinião e confluência de audiência pode ser uma das formas de evidenciar e gerar questões públicas. A conclusão do autor é que há temas e assuntos que emergem dentro da política, mas também há assuntos que nascem fora, advindos dessa mobilização e que podem ascender à agenda governamental.

All forms of political organization have a bias in favor of the exploitation of some kinds of conflict and the suppression of others because organization the mobilization of bias. Some issues are organized into politics while others are organized out. (SCHATTSCHEIDER, 1960, p. 71).

Ao afirmar, portanto, que questões políticas não são produzidas somente internamente em relação ao governo, mas também podem nascer fora do aparato político, Schattschneider (1960) lança luz sobre o cerne daquilo que se transformou nos estudos de formação de agenda governamental (*policy agenda-setting*). Ao revisitar a contribuição deste autor, Kingdon, em nota de rodapé, diz que “*public policy-making can be considered to be a set of processes including (...) the specification alternatives from which a choice is to be made*” (KINGDON, 1995, p. 2-3). Nessa citação, Kingdon se referia ao fato de que, para Schattschneider, “*the definition of alternatives is the supreme instrument of power*” (SCHATTSCHEIDER, 1960, p. 66).

Tais constatações estão diretamente relacionadas ao fato de que, para Schattschneider, os sistemas políticos não conseguem identificar todas as possíveis alternativas para todos os potenciais problemas que possam surgir em determinado momento. Tal incapacidade de atuação faz com que o poder fundamental do Estado seja entendido como a sua capacidade de definir problemas, alternativas e conduzir as decisões. Uma vez que a seleção e a definição dos problemas, alternativas e soluções são entendidas como o próprio exercício de poder, e que tais escolhas não surgem exclusivamente por dentro do governo, o conflito se estabelece entre aqueles que são capazes de tomar decisões e o grupo maior, externo ao governo, que

compõe a audiência. Não somente o resultado, mas as formas de atuação dos grupos nesse conflito, segundo Schattschneider, conformam o foco vital para a formação de políticas (SCHATTSCHEIDER, 1960; COBB e ELDER, 1971; KINGDON, 1995; CAPELLA, 2004).

Lançando luz a uma linha de estudos que se dedica à compreensão da dinâmica da ação governamental, partindo do processo de seleção de temas, problemas e alternativas, Capella diz que “o estudo de Schattschneider inaugura a preocupação com a construção da agenda, que passa a ser considerada parte fundamental do processo político em análises que se desenvolvem ao longo dos anos 1960 e 1970” (CAPELLA, ANO: 4). Corroborando tal diagnóstico, Calmon e Costa dizem que “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” (CALMON, COSTA, 2007 p. 1).

Aproximando-se deste debate, Bachrach e Baratz (1962) ampliam a discussão inicialmente formulada por Schattschneider acerca do processo de influência, mobilização e coerção de tomada de decisões. Dirigida à implicação causal de Dahl, que diz que “*A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do*”, Bachrach e Baratz apresentam o que dizem ser as “duas faces do poder” (two faces of the power): se por um lado existe a habilidade de “A” fazer com que “B” tome decisões e ações que sozinho ele não tomaria, ou seja, o poder coercitivo, o outro lado da moeda implica em dizer que “A” pode agir de forma a fazer com que “B” continue fazendo o que “B” já está fazendo, sem se afetar a possível alternativa. Esse, segundo os autores, seria o poder de bloqueio (BIRKLAND, 2007, p. 66). Nas palavras dos autores:

Of course power is exercised when A participates in the making of decisions that affect B. But power is also exercised when A devotes his energies to creating or reinforcing social and political values and institutional practices that limit the scope of the political process to public consideration of only those issues which are comparatively innocuous to A. To the extent that A succeeds in doing this, B is prevented, for all practical purposes, from bringing to the fore any issues that might in their resolution be seriously detrimental to A's set of preferences. (BACHRACH e BARATZ, 1962, p. 952)

Ao adotar a perspectiva de mobilização de opinião (*mobilization of bias*) proposta por Schattschneider (1960), Bachrach e Baratz contribuem para o fortalecimento dos estudos de agenda. Na medida em que abrem uma nova perspectiva de estudos, esses autores buscam entender não somente como o conflito gerado pela mobilização pode fazer com que questões ganhem a atenção do governo, através da mobilização e manifestação no processo decisório e no comportamento de coalizões de grupos. Mas, também, chamam a atenção para o fato de que a “mobilização de opinião” pode, por outro lado, suprimir questões, impedindo que as mesmas sejam identificadas como problemas e, portanto, sejam barradas no acesso ao sistema político. Assim, a não decisão, processo resultante do bloqueio de acesso ou controle de alternativas submetidas à negociação, é uma questão que amplia o debate anteriormente pautado por Robert Dahl e pelos pluralistas.

Afastando-se do embate entre elitismo e pluralismo, a década de 1970 proporcionou o desenvolvimento de uma vasta e multidisciplinar literatura sobre o processo de formação da agenda. De forma geral, o debate acerca do conflito e do poder, contribuições de Schattschneider (1960) e de Bachrach e Baratz (1962), deixou de ser o foco dos estudos sobre agenda governamental, transformando-se em parte importante daquilo que, hoje, entendemos como ponto de partida para o seu estudo. Quer a perspectiva de duas faces do poder (Bachrach e Baratz), quer a definição de supremo instrumento de poder (Schattschneider), as contribuições desses autores podem ser encontradas em uma das mais conhecidas definições do conceito de políticas públicas, elaborada por Thomas Dye, que diz que política pública é “*whatever governments choose to do or not to do in response to a problem*” (DYE, 1984, p. 1).

Nessa perspectiva, os estudos de agenda, ao se deslocarem do foco inicial da relação entre poder e conflito, passam a se desenvolver de forma interdisciplinar e multifocal. Com o objetivo de evidenciar a reaproximação dos estudos de formação de agenda como parte integrante da dinâmica da ação governamental, a próxima seção busca recuperar a literatura que entende a existência de três tipos de agendas: midiática, pública e governamental, e o histórico e a consequente consolidação dos estudos de políticas públicas.

2. Os estudos de Agenda-setting: da análise da opinião pública aos estudos da dinâmica da ação governamental

Surgidos e desenvolvidos de forma independente, mas com forte influência interdisciplinar, tanto os estudos sobre a dinâmica da ação governamental, advindos da Ciência Política e, posteriormente das *policy sciences*, como os estudos de opinião pública e mídia, presentes no campo da Comunicação Social, podem ser entendidos como sendo o locus de formação e consolidação dos estudos de formação de agenda (*agenda-setting*). Após uma breve recuperação histórica do surgimento desses estudos na Ciência Política nos anos 1960, realizada na seção anterior, essa seção tem como objetivo evidenciar o desenvolvimento daquilo que a literatura consagrou como sendo a existência de três eixos temáticos na formação de agenda: a midiática (*media agenda-setting*); a pública (*public agenda-setting*) e, finalmente, a agenda governamental (*policy agenda-setting*) (McCOMBS, SHAW, 1972, 1993; KOSICKI, 1993; ROGER, DEARING e BREGMAN, 1993; COBB, ELDER, 1971, 1976; TRAQUINA, 1995, BIRKLAND, 2001).

O paradigma da agenda-setting tem sua origem no estudo da problemática dos efeitos da mídia durante e após a Primeira Guerra Mundial (TRAQUINA, 1995). Citando Wolf (1986), Traquina remete ao surgimento de novos meios de comunicação do período a preocupação sobre o entendimento dos efeitos que as notícias veiculadas poderiam causar no público.

Agenda-setting descreve uma influência muito forte da mídia - a capacidade de nos dizer quais as questões que são importantes. Já em 1922, o colunista Walter Lippman estava preocupado que a mídia tinha o poder de apresentar imagens para o público. A mass media surgia, portanto, como um objeto de estudo importante, que buscava a compreensão entre a seleção daquilo que era noticiado e a forma como o público se importava e recebia tais informações.

Nas décadas de 1940 a 1960, novos métodos e técnicas de análise de dados, cujos autores mais importantes são Lazarsfeld (1944, 1955), Festinger (1957) e Klapper (1960), intensificaram os estudos dos mass media que buscavam relacionar causa e efeito (eleitoral). Mas foi com o trabalho de Cohen (1963) e, sobretudo, com a pesquisa empírica de McCombs e Shaw (1972), no início dos anos 1970, que o conceito de *agenda-setting* toma forma e passa a ser empiricamente investigado nos Estados Unidos.

De acordo com Traquina (1995), ainda que se possa remeter o primeiro conceito de agenda-setting (midiático) aos anos 1970, mais especificamente ao trabalho de McCombs e Shaw de 1972, reside no trabalho de Lippmann (1922) a hipótese da existência de uma relação entre a agenda midiática e a agenda pública. Ao se referir a este trabalho, Traquina diz que “Lippmann argumentou que os mass media são a principal ligação entre os acontecimentos da nossa mente” (TRAQUINA, 1995, p. 193). Ainda que não utilizasse a expressão “*agenda-setting*”, foi Lippmann quem primeiro descreveu as relações existentes entre media e agenda pública, hoje entendida como o processo de agendamento da agenda pública.

Seguindo Schattschneider (1960), Bernard Cohen (1963) observou que a imprensa “*may not be successful much of the time in telling people what to think, but it is stunningly successful in telling its readers what to think about. The world will look different to different people, (...) Depending on the map that is drawn for them by writers, editors, and publishers of the paper they read.*” Assim, retomando Schattschneider (1960) e Lippmann (1922), no início dos anos 1960, Cohen lançou a ideia que mais tarde levou à formalização da teoria da agenda-setting por McCombs e Shaw (1972).

Desta forma, originária nos estudos de comunicação, a primeira definição dos estudos de agenda-setting está diretamente vinculada à composição e formação da agenda da mídia. Isso significa dizer que a seleção daquilo que será noticiado passa por filtros e seleção de tópicos, assim como pela escolha do meio de comunicação, do tempo de permanência e da hierarquia na importância dos temas. Então, o processo de agendamento midiático pode ser assim definido:

- agenda midiática (*media agenda-setting*) – procura identificar e estudar como e de que forma as questões aparecem nos media (meios de comunicação). O cerne desses estudos de

definição de agenda é a criação de uma consciência pública e o despertar de interesse nas questões salientadas pela mídia.

De acordo com Azevedo, o processo de agenda-setting midiático pode ser concisamente identificado pelos seguintes pontos:

Basicamente, a idéia-força implícita na noção de agenda-setting é a de que a) a mídia, ao selecionar determinados assuntos e ignorar outros define quais são os temas, acontecimentos e atores relevantes para a notícia; b) ao enfatizar determinados temas, acontecimentos e atores sobre outros, estabelece uma escala de proeminências entre esses objetos; c) ao adotar enquadramentos positivos e negativos sobre temas, acontecimentos e atores, constrói atributos (positivos e negativos) sobre esses objetos; d) há uma relação direta e causal entre as proeminências dos tópicos da mídia e a percepção pública de quais são os temas (issues) importantes num determinado período de tempo. (AZEVEDO, 2004, p. 54)

Segundo Rogers (1993), os estudos sobre a formação da agenda pública, ou 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. De acordo com Takeshita:

Since the seminal 1968 study by McCombs and Shaw (1972), agenda-setting theory, one of the main perspectives in mass communication effects research, has contributed to public opinion research by providing a explanation of the role played by the media in public opinion process. The original agenda-setting hypothesis asserts that the media are influential in deciding what issues become major themes of public opinion, while the newly developed concept of the second level of agenda-setting assumes that the media also have an influence on how people make sense of a given theme. (TAKESHITA, 2005, p. 275)

De acordo com Calmon e Costa (2007), essa abordagem possui algumas variantes, sendo que, num primeiro momento, o foco foi a influência da mídia na seleção dos temas que afetam a opinião pública e, posteriormente, passa a considerar a influência da mídia não somente na seleção, mas também na interpretação dos temas que preocupam a opinião pública. Os estudos de agenda pública (*public agenda-setting*) nascem, portanto, dos estudos que buscam entender a relação de causa-efeito entre aquilo que entra na agenda midiática e de que forma isso é apropriado pela opinião pública em geral.

- agenda pública (*public agenda-setting*) – originários da relação entre o que a mídia divulga e a importância dada pelo público a estes fatos. O foco de análise deste eixo reside no estudo e compreensão da forma como o público se comporta e se importa com determinadas questões.

McCombs e Shaw investigaram as campanhas presidenciais em 1968, 1972 e 1976. Na pesquisa feita em 1968, os autores se concentraram em dois elementos primordiais: a consciência e a informação. Investigando a relação do processo de agenda-setting dos meios de comunicação de massa com a opinião pública (*public agenda-setting*), eles tentaram avaliar a relação entre o que os eleitores em uma comunidade diziam ser questões importantes e o conteúdo das informações da mass media utilizadas durante a campanha eleitoral. De forma simplificada, McCombs e Shaw concluíram que aquilo que os meios de comunicação noticiavam exercia uma influência significativa sobre o que os eleitores consideravam como sendo os principais temas a serem tratados nas campanhas.

Considerados os autores que, de fato, publicitaram o termo “*agenda-setting*”, Maxwell McCombs e Donald Shaw realizaram um estudo sobre o que a população entendia como sendo impor-

tante durante as eleições presidenciais dos Estados Unidos de 1968. No trabalho publicado em 1972, os autores dizem que “os eleitores tendem a partilhar a definição dos media acerca do que é importante sugerindo uma função de *agenda-setting* dos *mass media*” (McCOMBS e SHAW, 1972, p. 184). Desta forma, a hipótese levantada por Cohen em 1963 de que “a imprensa pode, na maior parte das vezes, não conseguir dizer às pessoas como pensar, mas tem, no entanto, uma capacidade espantosa para dizer aos leitores sobre o que pensar” (TRAQUINA, 1995, p. 193) foi, a partir deste estudo de McCombs e Shaw, diversas vezes testada. De acordo com a proposta inicial de McCombs e Shaw, de 1972, o conceito de *agenda-setting* atestaria a relação e os efeitos da comunicação de massa nas preferências políticas e eleitorais do público (AZEVEDO, 2004).

A pesquisa sobre *agenda-setting* produziu grandes modificações no cenário dos estudos das Comunicações a partir da publicação de McCombs e Shaw (1972). Ao redor do mundo, diversos estudos de caso foram realizados, principalmente para verificar a influência da *mass media* nas eleições e na relação entre o conteúdo da agenda midiática e a identificação de problemas por parte da opinião pública. Um dos mais célebres trabalhos que buscaram mapear a trajetória dos estudos de *agenda-setting* é o produzido por Gerald Kosichi (1993). O autor realizou uma análise em periódicos acadêmicos e em livros publicados entre os anos 1972 e 1993, encontrando mais de duzentos artigos científicos e doze livros sobre o tema *agenda-setting*. Ao longo dos anos, dentro do período estudado, o número de aplicações e de referências ao conceito de “*agenda-setting*” não apenas era crescente, como o seu escopo se alargava cada vez mais. Uma das mais importantes considerações do trabalho de Kosichi diz que a interdisciplinaridade dos usos do conceito ampliou o leque de especialistas e de áreas de conhecimento, ultrapassando as barreiras das Ciências da Comunicação. Profissionais e especialistas das áreas de Sociologia, Administração Pública e Psicologia passaram, ao longo dos anos, a integrar a comunidade em torno do conceito.

During its first 25 years, the agenda-setting literatura has grown to include more than 200 separate articles and more than a dozen books dealing specifically with topic (Rogers, Dearing & Bregman, 1993). The heuristic value of the agenda-setting perspective is undeniable, but heuristic value is not the only standard by which we judge the accomplishments of scientists. Agenda-setting key proponents have worked hard to expand its boundaries and scope, struggling valiantly to overcome the underspecified and constrained stimulus-response approach to media effects contained in agenda-setting original conceptualization. (KOSICKI, 1993, p. 100)

Pesquisadores da área de comunicação de massa, Rogers e Dearing, assim como Kosichi (1993), atestam a existência de três abordagens sobre os estudos de agenda: 1- os trabalhos originalmente próprios da área de Comunicação, que buscam identificar fatores e formas de influência da agenda midiática, 2- os trabalhos que estão mais associados à proposta e ao conceito de McCombs e Shaw, que evidenciam o processo de formação da opinião pública; 3- estudos mais recentes, e com desdobramentos na Ciência Política, que buscam entender de que forma assuntos ascendem à agenda governamental ou à agenda de políticas públicas.

Tal constatação remete ao modelo conceitual elaborado por Rogers, Dearing e Bregman (1988). Neste esquema, pode ser observado que a agenda midiática influencia tanto a agenda pública como a agenda política, conforme teorizado anteriormente por McCombs e Shaw (1972). Em resposta, nota-se que a agenda política também influencia a agenda midiática, ou seja, aquilo que o governo faz também pode entrar na lista de prioridades e de notícias, ascendendo à agenda midiática. A agenda pública, de acordo com o esquema, também tem o poder de influenciar a agenda das políticas públicas, uma vez que a concepção de problema percebido pelo coletivo pode gerar a ascensão de um tema à pauta governamental. Neste modelo conceitual, as três

agendas sofrem influência de fatores externos como as experiências pessoais, contatos e meio social, o que faz com que os mesmos assuntos/temas despertem interesse e importância em diferentes escalas nas três agendas.

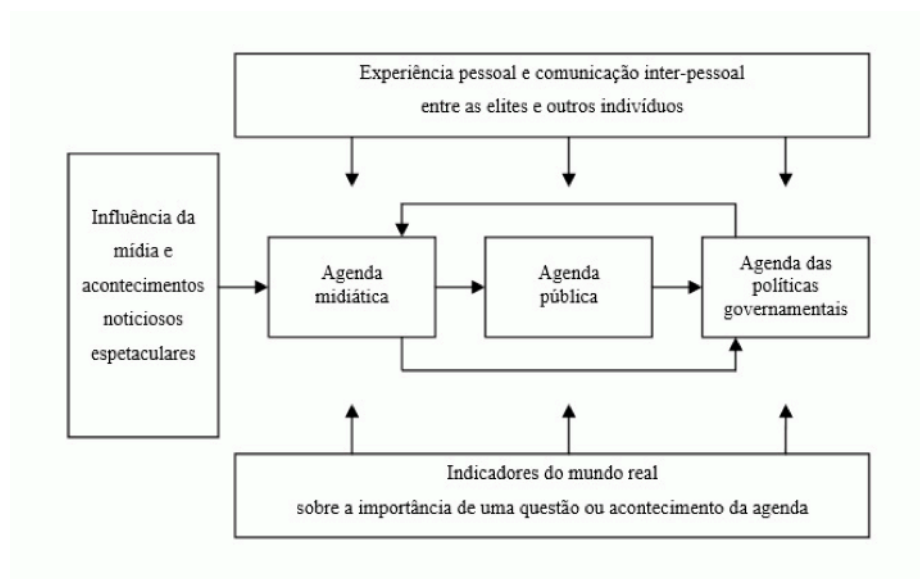


Figura 1: Três Agendas (TRAQUINA, 1995, p. 193).

A partir dessa concepção inicial, a ampla literatura produzida sobre o processo de agenda-setting passa a considerar não somente a existência de um, mas de três tipos de agenda e, posteriormente, a correlação existente entre elas na formação de questões públicas relevantes. A ressignificação dos estudos iniciais da teoria da agenda é exposta por McCombs e Valenzuela:

Until the 1970s, the traditional question in agenda-setting research was "who sets the public agenda?" In the 1980s, the niuew question was "who sets the press agenda?" The pattern of news coverage that defines the media's agenda results from exchanges with sources that provide information for news stories, daily interactions among news organizations themselves, and journalism's norms and traditions. (...) Prominent among the external sources of the media agenda are public officials. Exploring the link between public officials and the press converges with another area of agenda-setting research, that of policy agenda-setting, the process by which governments make decisions about which social issues will be the focus of attention and action. (McCOMBS e VALENZUELA, 2007, p. 48)

Entendida por uma perspectiva mais integrada entre agenda midiática, agenda pública e agenda governamental, estudos produzidos a partir do final dos anos 1970 e início dos anos 1980 passam a apontar uma relação de mão dupla entre os diferentes tipos de agendas: questões que emergem a partir da atenção e seleção da agenda midiática influenciam diretamente a agenda pública e, a partir disso, podem se consolidar na agenda governamental. Da mesma forma, questões que nascem da agenda governamental repercutem e produzem efeitos na agenda pública e na agenda midiática. Nessa perspectiva, a pesquisa em agenda-setting não apenas vem se desenvolvendo nos três eixos (midiático, público e governamental) como também passou a identificar a relação entre eles.

Rogers e Dearing argumentam que a literatura sobre agenda tem focado, ao longo dos anos, nos estudos da criação da agenda pública a partir, por exemplo, dos estudos de McCombs e

Shaw (1972), assim como da definição da agenda da mídia e de sua relação com a agenda da opinião pública, mas tem ignorado a definição da agenda política, que é estudada, posteriormente, principalmente por pesquisadores da Ciência Política.

Ainda no âmbito das teorias da Comunicação, um dos principais autores a estabelecer uma relação direta entre a formação da agenda governamental e as demais agendas foi Timothy Cook (1998). De acordo com o autor:

The reporter is the recorder of government but he is also a participant. He operates in a system in which power is divided. He as much as anyone (...) helps to shape the course of government. He is the indispensable broker and middleman among the subgovernments of Washington. He can choose from among the myriad events that seethe beneath the surface of government which to describe, which to ignore. (COOK, 1998, p. 88)

O autor, preocupado com o processo de agendamento realizado pelos formuladores de notícias, destaca que a mídia teria o poder de interferir no processo de formação da agenda governamental. Cook (1998) define a mídia (ou o jornalista) como um ator político importante dada a sua capacidade de escolha e seleção de notícias alimentada, muitas vezes, por informações do próprio governo.

Ao retratar a importância de Cook para o reconhecimento da *policy agenda-setting*, Capella remete ao trabalho do autor como aquele que não apenas “afirma que a mídia exerce influência na percepção da opinião pública com relação ao governo” como também, de forma inversa, “propõe a ideia de que atores políticos também influenciam grande parte das coberturas midiáticas” (CAPELLA, 2004, p. 12).

Essa perspectiva, no entanto, segue os caminhos e os desdobramentos da importância e relação da construção da agenda midiática e da própria mídia na opinião pública e no governo. De forma distinta, a questão da *policy agenda-setting* é retomada pela Ciência Política por meio dos estudos de poder e da importância dos processos pré-decisórios. Assim, para entendermos melhor a forma como os estudos sobre a tomada de decisões governamentais, e seu processo de seleção de questões públicas, passou a ser considerada parte importante nos estudos de *agenda-setting*, eixo temático que move esta tese, a próxima seção será destinada à recuperação histórica do reconhecimento do eixo da agenda de políticas públicas (*policy agenda-setting*).

3. Os estudos da *policy agenda-setting* na Ciência Política: competição e poder nos processos pré-decisórios

A seção anterior procurou explorar o surgimento dos estudos de *agenda-setting* mais vinculados ao campo da Comunicação. Da formação da agenda midiática à relação entre mídia e o processo de formação da agenda governamental, os estudos realizados até meados dos anos 1970 tinham como foco principal de análise o entendimento do poder da mass media, quer na sua própria seleção de temas, quer nas consequências desta para a formação da opinião

pública e do governo. Menos preocupado com a relação das teorias midiáticas, o conceito de agenda-setting governamental foi retomado com o propósito de compreender de que forma temas existentes na sociedade passam a ser entendidos como questões que chamam a atenção dos formuladores de políticas, ou seja, a maneira como se dão os processos pré-decisórios (COBB e ELDER, 1971; STONE, 1989; BIRKLAND, 1995; CAPELLA, 2004).

Recuperando a seção inicial deste capítulo, podemos remeter a Schattschneider (1960) e Lowi (1972) como o primeiro conjunto de autores, inseridos no debate da Ciência Política, a trabalhar com a formação de agenda. Segundo Stone (1989), diversos são os grupos e teorias que se preocuparam em compreender o processo de formação da agenda. Nessa primeira perspectiva de estudos de agenda, os trabalhos de Schattschneider (1960) e Lowi (1972), como anteriormente apresentados, tinham como foco a natureza dos problemas. De acordo com Stone (1989), a natureza do problema está relacionada à sua urgência, recorrência, assim como à magnitude de seus impactos nos setores sociais e econômicos. Segundo a autora, *“Problem definition is a matter of representation because the description of a situation is a portrayal from only one of many points of view”* (STONE, 1997, p. 133).

É nessa perspectiva que reside outra abordagem teórica sobre o processo de formação da agenda, elaborada por Cobb e Elder em 1971. Baseados em estudos anteriores, como as ideias de Schattschneider em termos de expansão de conflitos, Cobb e Elder enfatizam a importância do processo de definição e redefinição de problemas, o processo de construção de apoio a um item da agenda. Este processo tem um papel estratégico na definição da agenda dentro do contexto de formação de política e tomada de decisão. Assim, os autores apresentam como foco de análise a saliência e expansão de questões entre as agendas.

Na efervescência do debate entre a democracia clássica e a teoria democrática moderna, e a resultante formulação do elitismo democrático, Cobb e Elder retomam o conceito de “expansão de conflito” proposto por Schattschneider, apontando que a proposta teórica do elitismo democrático falha em analisar a participação política. Como visto, Schattschneider acredita que o conflito é a base da atividade política. Este conflito estaria diretamente vinculado à participação política dado que ela configura a relação entre dois grupos: o composto por poucos engajados e que se envolvem diretamente com os temas; e o grupo composto por muitos passivos, espectadores do primeiro. O conflito se estabelece a partir do momento em que os indivíduos ou grupos interessados buscam ampliar o potencial do conflito por meio da atração e cooptação dos indivíduos pertencentes ao grupo dos desinteressados.

Nesse sentido, Cobb e Elder estabelecem uma relação direta entre a expansão do conflito por meio da disseminação de ideias, a ampliação do escopo de participação numa política, a formação da agenda governamental e o fortalecimento democrático. Segundo os autores,

o grande grupo de indivíduos desinteressados é entendido como uma grande audiência na qual questões-problemas precisam ser disseminadas. À medida que os temas propostos começam a ganhar popularidade e a chamar a atenção dos espectadores, esses passam a ficar mais atentos, informados e, portanto, mais capazes de exercer pressão para que determinados temas sejam passíveis de políticas públicas. Expandir a identificação de uma demanda, envolvendo mais atores, aumentaria o escopo da participação numa política e a tornaria mais visível para ser captada pelo Estado para a formulação de políticas públicas. Ao identificar esse processo, Cobb e Elder procuram entender de que forma atores e grupos buscam, por meio da emergência de temas e captação da audiência, levar suas demandas à agenda governamental. De acordo com os autores, compreender esse processo pré-decisional é fundamental à democracia.

We are raising the basic questions of where public-policy issues come from. We are concerned with how issues are created and why some controversies or incipient issues come to command the attention and concern of decision makers, while others fail. In other words, we are asking what determines the agenda for political controversy within a community. How is the agenda built (i.e. how is an issue placed on it) and who participates in the process of building it? (COBB e ELDER, 1971, p. 905)

O princípio norteador dos estudos pré-decisórios baseia-se no fato de que o governo não é capaz de identificar todos os temas presentes na sociedade, nem mesmo de agir em busca de soluções por meio da elaboração de políticas públicas. Assim, a forma como os temas são problematizados na mídia, de onde os estudos surgiram, e mobilizados pela audiência pode fazer com que o tema se torne um problema público passível de ação governamental. Mais obscurecido por se tratar de um processo pré-decisório, Cobb e Elder buscam entender de que modo os problemas são construídos e como eles se tornam prioritários na agenda governamental. De acordo com Capella,

Os estudos sobre a agenda governamental mostram que a complexidade do processo decisório e o volume de questões que se apresentam sistematicamente aos formuladores de políticas acabam por concentrar a atenção destes em um conjunto limitado de assuntos considerados relevantes. Alguns dos assuntos que sobrevivem a esse competitivo processo de seleção podem vir a integrar uma política pública, ou seja, podem ser transformados em programas e projetos governamentais. Uma das preocupações centrais ao estudo de agenda-setting é, portanto, compreender como as questões capturam a atenção dos formuladores de políticas. (CAPELLA).

O processo de definição de questões ou de problemas permite aos empreendedores de políticas atrair a atenção de novos grupos por meio da expansão do conflito, associada a uma questão ou pergunta política particular. Cobb e Elder enfatizam o fato de que os problemas são socialmente construídos e, como resultado, pode surgir uma série de possíveis definições de problemas para um mesmo tema (COBB e ELDER, 1971). Chave para os estudos de agenda, a definição de um problema muitas vezes dita a própria dinâmica da atuação política, uma vez que uma nova imagem de um problema, ou seja, uma nova definição de problema, pode requerer uma nova solução ou alternativa política para resolvê-lo. Cobb e Elder retomam

Schattschneider, que afirma que “... a definição de alternativas é o instrumento supremo de poder” (SCHATTSCHEIDER, 1975, p. 66) para caracterizar o poder que a interpretação do problema assume no processo estratégico de identificação e redefinição de problemas ao longo do tempo.

Segundo esses autores, os meios de comunicação desempenham um papel importante na expansão das questões, ou expansão do conflito, conforme o conceito de Schattschneider. É por meio do uso de símbolos, da linguagem, das ideias, que se atrai a atenção do público. Importante para o processo de agenda-setting, empreendedores de políticas dependem, em certa medida, da atenção e percepção do público da existência e relevância de determinados problemas. Essa atenção pode ser impulsionada pela mídia, pelos grupos, ou pela própria experiência vivida. Diferentes atores buscam influenciar a agenda por meio da definição de um problema, recorrendo à construção de narrativas baseadas na seleção de informações, dados, modelos, de forma a favorecer um curso de argumentação e persuasão. Além disso, esses atores utilizam-se dos meios institucionais e também do controle de acesso ou mesmo do bloqueio de outros grupos à agenda. A expansão da questão ou do conflito é possibilitada pelo uso estratégico de símbolos, ideias e instituições que despertam, provocam e capturam a atenção do público e dos meios de comunicação social, utilizando-os como veículos para a divulgação da sua imagem de problema, expandindo o conflito e atraindo novos participantes (COBB e ELDER, 1972; CAPELLA, 2004).

A inclusão de novos participantes, os limites da expansão do conflito e dos atores que participam desse processo podem ser identificados como referências, ainda que breves, à importância do processo de agenda-setting para a governança democrática e de participação popular. Ao reconhecer o papel que os vários grupos desempenham na definição e expansão de questões e problemas, o trabalho de Cobb e Elder reflete o potencial de inclusão e mobilização social como parte da política democrática (COBB e ELDER, 1972). Inserido no debate democrático, os autores que, preocupados com o processo de formação da agenda governamental, vão além ao sugerir que o estudo do processo de formação da agenda pelo governo pode revelar uma dinâmica e importante relação entre a participação popular, mudança social, e o processo de formulação de políticas públicas (COBB e ELDER, 1972).

Partindo dessa relação proposta por Cobb e Elder, que leva em consideração quem participa do processo e como a agenda é construída, os estudos de agenda-setting avançam o debate sobre as relações entre opinião pública e mídia, desenvolvido na área de Comunicação Social, e passam a analisar de modo mais sistemático a formação da agenda governamental pelo campo da Ciência Política. Isto com base numa distinção entre agenda sistêmica e agenda institucional (COBB e ELDER, 1972). De acordo com Birkland:

Agendas exist at all levels of government. Every community and every body of government has a collection of issues that are available for discussion and disposition, or that are being actively considered. All these issues can be categorized based on the extent to which an institution is prepared to make an ultimate decision to enact and implement or to reject particular policies. It is to think of several levels of the agenda. (BIRKLAND, 2005, p. 63)

Para o autor, podemos pensar em vários níveis de agenda. O maior nível é o que podemos chamar de agenda universal (Figura 2). Nesta agenda estão todas as ideias que poderiam, eventualmente, ser identificadas e discutidas em uma sociedade ou sistema político. Seguidas pela agenda universal estão questões e ideias contidas na agenda sistêmica, na qual reside toda a ideia que é considerada pelos participantes do processo político.

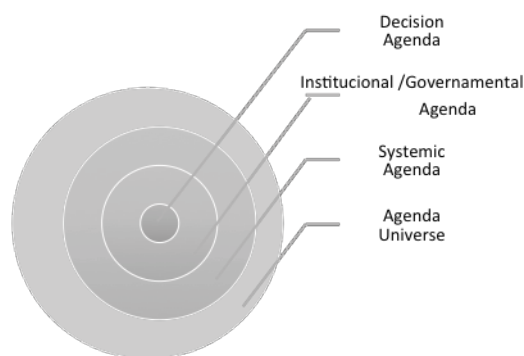


Figura 2: Level of the Agenda (BIRKLAND, 2005, p. 64).

Como toda definição de questão é entendida como um processo socialmente construído, diversos temas existentes na sociedade não são percebidos por longos períodos de tempo, mas podem passar a ser uma questão relevante num momento seguinte. A fronteira entre a agenda universal e a agenda sistêmica representa o limite de “*legitimate jurisdiction of existing government authority*”. Esse limite é flexível e pode mover-se dentro ou para fora para acomodar mais ou menos assuntos na agenda ao longo do tempo. De acordo com Cobb e Elder:

The systemic agenda consists of all issues that are commonly perceived by members of the political community as meriting public attention and as involving matters within the legitimate jurisdiction of existing governmental authority. Every local, state, and national political community will have a systemic agenda. (COBB e ELDER, 1972, p. 85)

As questões que estão contidas na agenda sistêmica podem ser identificadas como aquelas que despertaram a atenção da opinião pública. A partir do momento em que um grupo ou parte considerável do público passa a demandar algum tipo de ação concreta com relação ao problema identificado, ou, ainda, no caso de haver uma percepção pelos membros de uma comunidade política de que uma questão deve ser tratada pelo governo, podemos dizer que tal questão está na agenda sistêmica. Conforme a proposta de Birkland, nem todas as

questões presentes na agenda sistêmica se tornarão alvo de políticas públicas do governo. Somente algumas dessas questões conseguirão chamar a atenção do governo e, ao serem priorizadas, passarão a um outro tipo de agenda, chamada de agenda institucional/governamental/formal.

The institutional, governmental, or formal agenda may be defined as that set of items explicitly up for the active and serious consideration of authoritative decision-makers. Therefore, any set of items up before any governmental body at the local, state, or national level will constitute an institutional agenda. (COBB e ELDER, 1972, p. 85)

Desta forma, dos diversos temas possíveis que rondam as sociedades, os grupos e o governo, muitos deles podem ser percebidos em determinados espaços de tempo, o que chamamos de agenda universal. A partir do momento em que um tema qualquer é percebido pela sociedade, pelos grupos e passa a ser discutido e reconhecido como uma questão, podemos identificar a arena da agenda sistêmica. A grande questão, foco dos trabalhos da Ciência Política, reside exatamente na compreensão do movimento que faz com que um tema que está na agenda sistêmica passe para a agenda governamental, que é aquela com possibilidades reais de se tornar uma política, por residir nas mãos dos tomadores de decisão.

A Figura abaixo busca evidenciar tal movimentação entre as agendas:

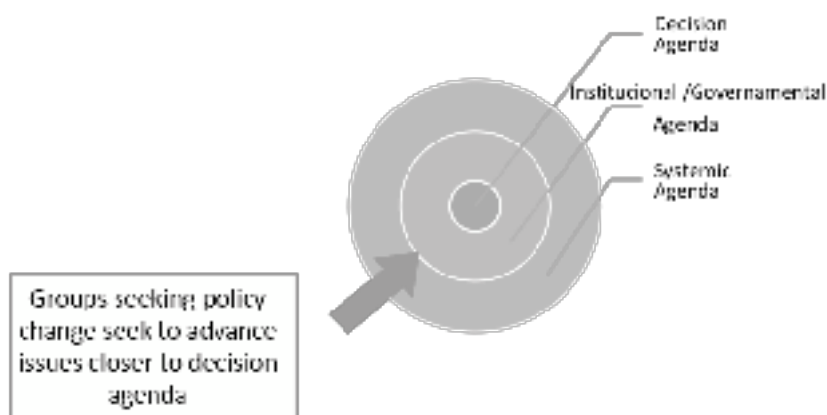


Figura 3: Level of the Agenda (BIRKLAND, 2005, p. 64).

Em *Agenda Building as a Comparative Political Process*, Cobb, Ross e Ross (1976) propõem a existência de três modelos distintos pelos quais as questões presentes na agenda sistêmica passam para a agenda governamental.

Intitulada como *“outside initiative model, accounts for the process through which issues arise in nongovernmental groups and are the expanded sufficiently to reach, first, the public agenda and, finally, the formal agenda”* (COBB, ELDER, ROSS, ROSS, 1976, p. 127). Entendida como o modo predominante de ascensão à agenda governamental em sociedades liberais e igualitárias, o modelo se aplica a situações em que um grupo fora da estrutura

governo inicialmente articula uma questão/problema e tenta expandir o interesse desse assunto para outros grupos, buscando mobilizar a população para ganhar um lugar na agenda pública e, por meio de pressão, levar o tema ao conhecimento dos tomadores de decisão, forçando, assim, a entrada da questão na agenda governamental. Nesse caso, as demandas são articuladas em termos genéricos de forma a garantir a expansão da questão nas primeiras agendas. Conforme os autores, a baixa especificidade inicial de uma questão auxilia na expansão do conflito e na chegada à agenda governamental.

Neste processo específico, para que um determinado assunto seja incorporado à agenda governamental, cinco grandes características devem ser levadas em consideração, pois afetam diretamente a capacidade de despertar a atenção de um público mais amplo, pressionando os tomadores de decisão e podendo, assim, passar da agenda sistêmica para a governamental.

A segunda forma de articulação entre agenda sistêmica e agenda governamental analisada pelos autores é a “*mobilization model*”. Diferente do modelo anterior, em que a questão nasce por fora do governo, esse modelo evidencia que questões também são originadas dentro do próprio governo. “*The mobilization model consider issues which are initiated inside government and consequently achieve formal agenda status almost automatically*” (COBB, ELDER, ROSS, ROSS, 1976, p. 127-128). Uma vez nascendo no próprio governo, a mobilização é dita necessária não para que o assunto chegue à agenda governamental ou a decisional. A mobilização aqui se faz necessária como uma justificativa de ação. No sentido inverso, é o governo que chama a atenção do público para um dado problema na busca de maior efetividade na implementação de uma política.

A terceira relação entre as agendas sistêmica e governamental identificada por Cobb, Elder, Ross e Ross (1976) (*inside initiative model*) assim como a anterior, também se origina dentro governo. São questões identificadas pelos formuladores de políticas, mas que, diferente do modelo anterior, não se direcionam à agenda sistêmica em busca de mobilização pública. O modelo “*inside initiative*”, mais vinculado a decisões técnicas, nasce em órgãos governamentais mais específicos. Baseia-se em grupos influentes, com acesso aos tomadores de decisão, e que buscam limitar que decisões caiam na agenda sistêmica onde podem encontrar limitações e oposição. De acordo com os autores, “*Inside initiative model describe issues which arise within governmental sphere and whose supported do not try to expand them to mass media*” (COBB, ELDER, ROSS, ROSS, 1976, p. 128).

4. Considerações finais

Tomando por base as perspectivas de Cobb e Elder, uma nova agenda de pesquisa se formou em torno dos estudos de elaboração da agenda governamental (*policy agenda-setting*). Três

importantes modelos de análise em destaque no cenário internacional são o de Múltiplos Fluxos (*Multiple Stream Framework*) de John Kingdon (1984), o Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Framework*) dos autores Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993) e as Coalizões de Defesa (ACF) de Paul Sabatier. Tais modelos, retomando preceitos de Schattschneider (1960), Cobb, Elder, Ross e Ross (1976), buscam entender a importância das ideias, dos símbolos e das interpretações dos atores para a formulação de políticas públicas. O processo pré-decisório, segundo esses autores, é marcado como uma arena em que atores distintos duelam, por meio de discursos, argumentações e construções de imagem de problemas e soluções, em busca de ganhar a atenção do público e dos formuladores de política. A mídia, a comunicação de massa e os atores estratégicos, geralmente inseridos na arena governamental, ganham destaque no processo de formulação e de expansão de questões.

Subjacente aos preceitos da Racionalidade Limitada, os autores March, Olsen e Cohen desenvolvem, em 1972, a teoria ou modelo da lata de lixo (*garbage can*), que tenta explicar o funcionamento das organizações, em especial o processo de tomada de decisão, por meio do conceito de “anarquias organizadas”. Oposto ao modelo sistêmico proposto pela racionalidade e, portanto, mais próximo ao conceito de *bounded rationality*, o modelo foi desenvolvido para explicar como a tomada de decisão ocorre em organizações que experimentam altos níveis de incerteza, o que é descrito pelos autores como uma “anarquia organizada”. Essas anarquias são resultantes de três características do processo político: as preferências são problemáticas e pouco claras; a tecnologia é mal compreendida e, por fim, há uma alta rotatividade de posições organizacionais. Neste cenário de ambiguidade e incerteza, o modelo da lata de lixo não entende o processo de tomada de decisão como uma sequência padronizada de etapas, que começa com a identificação primária de problema e termina com a decisão de uma solução. Em vez disso, de acordo com March, Olson e Cohen, as decisões são entendidas como o resultado de fluxos independentes num processo marcado pela ambiguidade e pela incerteza. Conforme será resgatado por Kingdon na década seguinte, esses fluxos seriam: o de problemas, o das possíveis soluções, e o fluxo das oportunidades de escolha que engloba os participantes.

Neste processo, para que uma decisão seja, de fato, tomada, os três fluxos (problemas, soluções e participantes) precisam se encontrar. Não exatamente nesta ordem. Como visto, participantes na posse de soluções buscam por problemas, assim como grande parte dos problemas sem soluções continuam a existir assim, sem que uma decisão seja tomada. É, portanto, a partir desta proposta de modelo decisório, ou de teorização de um processo decisório, baseado nos preceitos da racionalidade limitada, que Kingdon adapta as diretrizes do *garbage can* para focar em outro momento: a formação da agenda governamental, estágio pré-decisional do processo de formulação de políticas. A abordagem proposta por John

Kingdon (2003) tem por objetivo explicar mudanças na agenda governamental (*agenda-setting*), ampliando, assim, a compreensão sobre o processo de produção de políticas públicas não só em relação ao momento da formulação, mas também no entendimento de aspectos mais amplos do processo político, como a natureza “anárquica” da tomada de decisão em organizações burocráticas e a dimensão das ideias como elemento essencial para a análise política. Kingdon evidencia que a Ciência Política tem trabalhado para entender como as decisões são tomadas em diversas instâncias de governo, mas tem dado pouca atenção aos processos pré-decisórios.

Já o Modelo do Equilíbrio Pontuado foi proposto por Baumgartner e Jones (1993) para analisar longos períodos de estabilidade na produção das políticas públicas, nos quais as elites dominam uma área de política, e também rápidos períodos de mudança, nos quais não se verifica a preponderância dessas elites. Os autores partem da perspectiva de que o sistema político é estruturado em torno de arranjos que proporcionam benefícios contínuos para alguns grupos privilegiados que, conforme visto no início desta seção, formam os “subsistemas” (*policy subsystems*), “redes temáticas” (*issue networks*) ou “triângulos de ferro”, entre outras denominações. Tais arranjos (e os autores se referem especificamente à ideia de subsistemas) se formam devido ao processamento paralelo de decisões nas organizações públicas: algumas estruturas decisórias conseguem lidar com diversas questões simultaneamente (processamento paralelo), enquanto outras lidam com uma questão por vez (processamento serial).

O Modelo de Coalizão de Defesa (*Advocacy Coalition Framework*), desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), foi proposto com o objetivo de analisar as políticas públicas sem isolar uma fase do ciclo. Os autores refutam a ideia de ciclo de políticas e tentam explicar o complexo processo de produção de políticas públicas em sua integralidade. De acordo com Sabatier e Jenkins-Smith (1993), as políticas públicas são estruturadas em subsistemas, que são constituídos pelo conjunto de diversos atores, sejam eles individuais, coletivos, organizações públicas ou privadas, que lidam com uma determinada área ou problema de ordem pública. Dentro de cada subsistema existem entre duas e cinco coalizões de defesa, que podem ser entendidas como pessoas de várias posições políticas (funcionários públicos, representantes eleitos, empresários, pesquisadores, intelectuais, sociedade civil, entre outros) que mantêm um grau coordenado de ações políticas ao longo do tempo e que compartilham crenças, valores, ideias e objetivos políticos semelhantes. O que mantém cada coalizão unida é o compartilhamento dessas crenças entre os membros sobre assuntos políticos entendidos como fundamentais. O modelo fornece critérios para explicar a mudança na política pública em longos períodos de tempo e a mudança nas convicções dos atores. Também proporciona mecanismos claros para distinguir mudanças de maior e de menor porte na política.

Essas três lentes ou modelos de análise do processo de formulação de políticas, o modelo de “Múltiplos Fluxos” de John Kingdon (a primeira grande contribuição para a literatura de definição da agenda e teoria do processo de formulação de política); o Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER e JONES, 1993) e Coalizões de Defesa de Paul Sabatier (SABATIER, 1997), traduzem questões essenciais acerca do histórico e da construção dos estudos da *policy agenda-setting*. Entre elas, podemos evidenciar a importância dos grupos, das ideias, valores e costumes, quer na construção de problemas, quer na identificação e seleção de soluções.

5. Referências Bibliográficas

- AZEVEDO, Fernando Antônio. Agendamento da política. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (org.). **Comunicação e política: conceitos e abordagens**. Salvador: UFBA; São Paulo: Unesp, 200.
- BACHRACH, Peter e BARATZ, Morton S. “**Two Faces of Power**”. *American Political Science Review*, vol. 56, nº 4, dezembro de 1962.
- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago, University of Chicago Press, 1993.
- BIRKLAND, Thomas A. **An Introduction to the Policy Process: theories, concepts, and models of public policy making**. 2nd Ed. New York, ME Sharpe: 2005.
- CALMON, Paulo C. P.; COSTA, Marcelo Marchesini. (2007). “**Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos sobre a Formação da Agenda Governamental**”. In: 31º Encontro da ANPAD, 2007.
- CAPELLA, Ana C. N. “**O processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002)**”. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, UFSCar. 2004.
- CAPELLA, Ana C. N. “**Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**”. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. São Paulo, ANPOCS (pp. 25-52). 2006.
- COBB, Roger W. e ELDER, Charles D. “**The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory**”. *Journal of Politics*. Vol. 33, Nº 4. Nov. 1971.

COBB, Roger W. e ELDER, Charles D. **Participation in American Politics: The dynamics of agenda building**. Allyn and Bancon, Boston, 1972.

COBB, Roger W. e ELDER, Charles D.; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc. H. **“Agenda Building as a comparative political process”**. American Political Science Review. Vol 70, nº 1, mar 1976.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly** .v. 17, nº 1, p. 1-25, mar 1972.

DAHL, Robert A. “The Concept of Power”. **Behavioral Science**, Vol 2, nº 3, julho de 1957.

DAHL, Robert A. Who Governs? New Haven, **Yale University Press**, 1961.

DYE, Thomas. Understanding Public Policy, 11ª ed. Upper, NJ: **Prentice Hall**, 2008.

GRYNSZPAN, Mario. **“A teoria das elites e sua genealogia consagrada”**. BIB, Rio de Janeiro, nº 41, p. 35-83, 1996.

HOWLETT, Michael e RAMESH, M. **Studying Public Policy: policy cycles and policy subsystems**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

JOHN, Peter. **Analyzing Public Policy**. 2nd. ed. London: Routledge, 2012.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3a. Ed. New York: (2003).

KLAPPER, Joseph T. **The Effects of Mass Communication**. Free Press. 1960.

KOSICKI, G. Problems and opportunities in agenda-setting research. **Journal of Communication**. 43, 2; p.100-123 Spring, 1993.

LASSWELL, Harold D. (1956). The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. **College Park: University of Maryland Press**.

LAZARFELD, Paul F., Bernard Berelson and Hazel Gaudet. **The People’s Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign**. 2nd ed. New York: 1944.

McCOMBS, M.; SHAW, D. The agenda-setting function of mass media. **Public Opinion Quarterly**, 36, 176-195, 1972.

McCOMBS, M., & VALENZUELA, S. (In press). The continuing expansion of agenda-setting theory: Towards a new frontier of research questions. **Handbook of Political Communication Theories**. New York: Oxford University Press.

MOSCA, Gaetano. “La clase política”, In: BATLLE, Albert (Ed.), Diez textos básicos de ciencia política. Barcelona: Ariel, 1992 (pp. 23-36).

PARETO, Vilfredo. “**As elites e o uso da força na sociedade**”, In: SOUZA, Amaury de (org.), Sociologia Política, Rio de Janeiro: Zahar, 1966 (pp. 70-88).

ROGERS, E.; DEARING, J. e BREGMAN, D. The anatomy of agenda-setting research. **Journal of Communication**, vol. 43, nº 2 (1993).

SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. The implementation of public policy: a framework of analysis. **Policy Studies Journal**, 8: 538–560, 1980.

SABATIER, Paul A. e WEIBLE, Christopher M. “The Advocacy Coalition: Innovations and Clarifications.” In: SABATIER, P. (ed.). **Theories of the Policy Process**. 2ª ed. 2007.

SCHATTSCHEIDER, E. E. **The Semi-Sovereign People**. New York, Winston, 1960.

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1958.

TRAQUINA, Nelson. “O paradigma da agenda-setting: Redescoberta do poder do jornalismo”. In: **Revista Comunicação e Linguagens**. Lisboa: 1995.

TRUE, James L.; JONES, Brian D. e BAUMGARTNER, Frank R. “Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in american policymaking”. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Oxford, Westview Press, 1999.

WEIBLE, Christopher M., SABATIER Paul A., JENKINS-SMITH, Hank C., NOHRSTEDT Daniel, HENRY Adam Douglas. (2011). “A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue”. **The Policy Studies Journal**, Vol. 39, Nº 3, 2011.

WEIMER, David L. (2008). “Theories of and in the Policy Process”. **Policy Studies Journal**. Vol. 36, nº 4, Westview Press. 2009.

WILDAVSKY, Aaron. **The Policy of Budgetary Process**. Boston: Little and Brown. 1992.

ZAHARIADIS, Nikolaos. (2003). Ambiguity and Choice in Public Policy: political decision making in modern democracies. Washington, D.C., **Georgetown University Press**.

ZAHARIADIS, Nikolaos. “Comparing Three Lenses of Policy Choice”. **Policy Studies Journal**, v. 26, nº 03, 1998.