

COMPREENDENDO A AGENDA-SETTING E O MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS DE JOHN KINGDON

UNDERSTADING THE AGENDA SETTING PROCESS AND JOHN KINGDON'S MULTIPLE STREAMS MODEL

Andréia Lopes CIRINO

Laíza Nília da SILVA

James Rocha Rodrigues MELO

RESUMO: A discussão sobre como determinadas questões tornam-se problemas públicos e emergem na agenda governamental é primordial para a compreensão das políticas públicas e da vida política de um Estado. A fim de modelar a escolha organizacional para entender o processo de *agenda-setting*, Kingdon elaborou o Modelo dos Múltiplos Fluxos. O presente estudo buscou compreender a *agenda-setting*, evidenciando a importância da mesma no cenário político. Como resultado, ressalta-se que a criação e aplicação do Modelo de Múltiplos Fluxos fizeram com que a *agenda-setting* ganhasse formas, tornando possível identificar suas etapas decisórias e os agentes envolvidos, adicionalmente, o modelo ajuda a entender o papel das ideias neste processo, fornecendo uma visão menos funcionalista e técnica de um processo farto de complexidades e contingências.

PALAVRAS-CHAVE: *Agenda-setting*. Modelo dos Múltiplos Fluxos. John Kingdon. Políticas Públicas.

ABSTRACT: The discussion on how certain issues emerge as public problems and enter the government agenda is crucial to understand public policies and a country's political life. Aiming to build a model to capture the agenda setting process, Kingdon came up with the Multiple Fluxes Model. This research sought to understand the agenda-setting process, while highlighting its importance in the political environment. It was found that through the Multiple Streams Model it is possible to draw the outlines of the agenda setting process, making it possible to identify its decisional phases and the agents that are involved in it. Furthermore, the model helps one to understand the role of ideas in such process, providing a less functionalist and technical approach of a process full of complexities and contingencies.

KEYWORDS: Agenda Setting. Multiple Streams Model. John Kingdon. Public Policies.

<http://doi.org/10.36311/2447-780X.2021.v7.n1.p119-132>

INTRODUÇÃO

“Por que alguns problemas se tornam importantes para o governo?”, esta é a pergunta que guia Kingdon em seu trabalho de 1984 *Agenda, alternatives and public policies*, e para qual o autor busca uma resposta em seu Modelo dos Múltiplos Fluxos. Neste sentido, para John Kingdon as políticas públicas são formadas por quatro diferentes processos: formação de uma agenda, consideração das alternativas existentes, escolha de uma alternativa e finalmente a implementação da decisão. Vale ressaltar que no modelo de Múltiplos Fluxos, a atenção do autor se volta para os dois primeiros processos, a formação da agenda (*agenda setting*) e as possíveis alternativas para a formulação das políticas (*policy formulation*).

Compreender o processo de *agenda-setting* é o primeiro passo para revelar os pilares das políticas públicas e da vida política de um país. Logo, identificar como um problema ganha espaço na agenda governamental elucidada como e porque algumas questões atraem maior atenção do que outras a ponto de emergirem políticas públicas para saná-los.

As políticas públicas são capazes de direcionar ações para contemplar a realidade vivenciada pela sociedade, possibilitando a prática dos direitos e protegendo os cidadãos. Dye (1992) define as políticas públicas como o que o Governo escolhe ou não fazer, revelando que não fazer nada em relação a um problema público, é também uma forma de fazer políticas públicas. A definição mais conhecida é a de Laswell (1936), que expressa que quando o tema são políticas públicas, as perguntas “quem recebe o quê?”, “por quê?”, e “que diferença faz?”, devem ser respondidas (SOUZA, 2006). Dessa forma, os problemas públicos de relevância reconhecida são captados pelo processo de *agenda-setting* e confrontados com possíveis soluções que buscam mitigá-los (SUBIRATS, 2006).

O problema público possui como característica fundamental englobar uma comunidade, sendo assim, as políticas públicas não se originam para solucionar problemas individuais e sim para atender à sociedade (SUBIRATS, 2006). Após devidamente identificados e assegurada sua relevância de ordem pública, emerge uma nova fase ou “momento” dada a sua inserção na agenda governamental.

No trabalho de Kingdon (2003) é explicitada a diferença entre agenda sistêmica, governamental e agenda decisional, apontando que a primeira se constitui por questões que chamam a atenção das autoridades governamentais, enquanto a segunda é um subconjunto da agenda governamental, composta por questões que estão prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas

Assim, é revelado que as políticas públicas, desde os primeiros passos que levam a sua criação até a sua execução, são dotadas de complexidade. Logo, percebe-se a importância de compreender melhor seu processo de formação.

Mediante a este fato, emergiram modelos capazes de auxiliar nesse entendimento. Contudo, nenhum destes modelos foi construído especificamente para estudar políticas públicas, mas, sua constituição auxilia no modo de se pensar sobre política, suas causas e consequências (DYE, 1992). Segundo, Macedo e outros (2016) o Modelo de Processo ou Ciclo de Políticas Públicas, é um dos mais utilizados, sendo este um mecanismo analítico, que foi construído intelectualmente com o intuito de explicar uma política, todavia, o mesmo se aplica a ordem lógica e não cronológica (VILLANUEVA, 2013).

A *agenda-setting* é um dos pontos fundamentais do Ciclo de Políticas Públicas, em razão de ser uma das primeiras etapas da origem de uma política pública. O termo *agenda-setting* destacou-se na década de 70, graças aos estudos realizados por MCCombs e Shaw (1972) e de Cobb e Elder (1972). Anterior a estas publicações, as análises de agenda estavam relacionadas com estudos voltados para a ciência política ou para a comunicação (Capella, 2007). Durante as décadas de 80 e 90, os estudos relacionados à *policy agenda-setting*, foram otimizados com os estudos de John Kingdon (2003).

Portanto, apesar da importância de se compreender como problemas públicos emergem na *agenda-setting* e concomitantemente, entender do que é constituída a *agenda-setting*, os estudos na área ainda são recentes. Desta forma, o presente estudo tem como objetivo compreender a *agenda-setting*, evidenciando a importância da mesma no cenário político. De modo complementar, será apresentado o Modelo dos Múltiplos Fluxos, construído por Kingdon para auxiliar os estudos acerca da *agenda-setting*.

O presente estudo tem como pretensão contribuir para a discussão e compreensão da *agenda-setting*, à vista de que ao compreender a *agenda-setting* torna-se possível formular hipóteses sobre a vida política e as políticas públicas.

Após esta parte introdutória, o presente estudo divide-se em três partes, primeiramente expõe-se a *agenda-setting*, após o Modelo dos Múltiplos Fluxos e, por último, são apresentadas as considerações finais.

AGENDA-SETTING

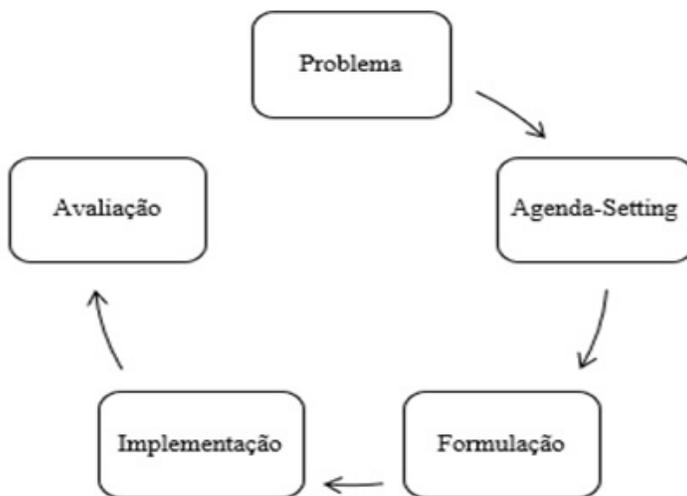
As políticas públicas¹ são criadas com o objetivo de proporcionar qualidade de vida e bem-estar aos cidadãos. Estas são as decisões e as ações de governo com outros atores sociais que possuem o objetivo de solucionar questões gerais e específicas da sociedade (HEIDEMANN, 2009). Como sugere o autor, o Estado passa a atuar de maneira mais prática e direta na sociedade, que depreende políticas de alcance geral, como política econômica, e de alcance setorial, como a política de saúde.

¹ Segundo Souza (2006) para a definição de políticas públicas não existe um consenso, ocasionando uma pluralidade que foca em aspectos diferentes.

Por intermédio das políticas públicas, os governantes implementam ações capazes de gerar o desenvolvimento econômico e social no espaço público. Para tanto, é necessário que o Estado identifique as necessidades da sociedade para proporcionar políticas públicas coerentes.

O processo de políticas públicas pode ser representado e compreendido por meio de modelos, especificamente, expõe-se o Modelo de Processo (Figura 1). Apesar de ter sido criado para compreender a vida política, o Modelo de Processos ou Ciclo de Políticas Públicas é um modelo conceitual que apresenta os vários estágios que as políticas públicas vivenciam. As etapas ou estágios das políticas públicas são expostas em ordem lógica e não cronológica, dentre os estágios iniciais do Modelo de Processo encontra-se a *agenda-setting*.

Figura 1. Modelo de Processo



Fonte: Elaborado pelos autores, baseado em Secchi (2014).

A *agenda-setting* é um importante estágio no ciclo que apresenta os assuntos que o governo destinará atenção em um determinado momento (KINGDON, 2003). Contudo, antes de adentrar à discussão acerca do respectivo estágio é relevante expor brevemente o estágio antecessor, a definição do problema.

Um problema público² diz respeito a uma situação não ideal que é vivenciada por um grupo de pessoas. Vários problemas públicos circundam a

² Subirats (2006) considera o problema como a discrepância existente entre a situação atual e a situação desejada. Conforme o autor, os problemas fazem parte da realidade que é vivida pelos indivíduos, necessitando que os analistas possam construí-los e estruturá-los a fim de que sejam resolvidos.

sociedade, alguns dizem respeito a todos, enquanto outros afetam a vida de alguns grupos específicos.

É interessante ressaltar que nem toda questão despertará o interesse para que seja tratada pelo poder público, isso inclusive é compreensível, tendo em vista a quantidade de demandas que chegam aos governantes e a atividade política que exige a adequação da agenda aos interesses políticos do grupo que está no poder.

A *agenda-setting* irá englobar problemas que o governo de fato destinará esforços para resolver. Neste aspecto, é possível perceber a importância na correspondência entre a agenda e o grupo que está no poder. Isto é, cada governo terá uma agenda com questões, na maioria das vezes, diferentes. Este fato apoia o estudo da *agenda-setting* em busca da compreensão de como a mesma é formada.

O termo *agenda-setting* destinado a políticas públicas (*policy agenda-setting*) ganhou destaque por meio da obra de McCombs e Shaw no ano de 1972, contudo os autores Cobb e Elder também abordaram a *agenda-setting* voltada para as políticas públicas. Anteriormente as análises da agenda estavam relacionadas com pesquisas na área da Comunicação Social (CAPELLA, 2007). Outro autor que se destacou com os estudos da *policy agenda-setting* é John Kingdon com o seu modelo dos Múltiplos Fluxos, que desenvolveu pesquisas em torno das décadas de 1980 e 1990.

Diante do que foi apresentado sobre a *agenda-setting* e da relevância que um problema possui para fazer parte da mesma, os questionamentos levantados são: como um problema pode ser abordado na *agenda-setting*? O que precisa acontecer para que ele seja tratado com atenção especial por parte do governo? É a respeito desses questionamentos que o modelo de Kingdon é pertinente para ser analisado em busca de resposta para as indagações colocadas.

Kingdon (2003) apresenta três tipos de agenda: sistêmica, governamental e a decisional:

1. Agenda sistêmica: envolve as questões de maneira geral, e desta forma compreende os problemas que são ou não preocupações dos governos, além das questões que são debatidas pelos cidadãos. Uma questão entra na agenda governamental quando a mesma consegue atrair a atenção dos formuladores de políticas, e não necessariamente direciona ações neste sentido. Todavia, mediante ao extenso número de questões que são apresentadas e da complexidade das mesmas, somente algumas passam a ser consideradas.
2. Agenda governamental: é constituída pelas questões que os governos discutem, ou seja, ela contém as questões que conseguiram atrair a atenção dos formuladores de políticas. Logo, a mesma avança no

sentido de ser correspondente às questões que o governo destinará esforços para resolver.

3. Agenda de decisão ou decisional: é compreendida como as questões que estão sendo encaminhadas para as esferas do poder, seja nas esferas executiva, legislativa ou judiciária. A agenda governamental é compreendida como um agrupamento de temáticas sobre as quais o governo se concentra por um período, portanto, são as questões que realmente serão consideradas em um determinado momento. Deste modo, a agenda de decisão é um subconjunto da agenda governamental, composta por questões que estão prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas.

Para compreender como alguns problemas são efetivamente tratadas pelo governo, Kingdon analisa a *agenda-setting* por meio do modelo dos Múltiplos Fluxos, pois, segundo ele as políticas públicas podem ser compreendidas com base em um processo de quatro etapas, sendo elas, respectivamente: (i) formação da agenda (*agenda-setting*); (ii) formulação de políticas (*policy formulation*); (iii) escolha entre alternativas possíveis de políticas públicas; (iv) implementação da alternativa escolhida. No Modelo dos Múltiplos Fluxos, Kingdon, trabalha com as duas primeiras etapas, a *agenda setting* e a *policy formulation*, denominadas estágios pré-decisórios.

MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS

O Modelo dos Múltiplos Fluxos foi elaborado por Kingdon a partir do modelo *Garbage Can* de Cohen, March e Olsen. Segundo Kingdon (2003) a ideia de construir o Modelo ocorreu mediante o intuito de poder modelar a escolha organizacional para entender a definição da *agenda-setting*.

A elaboração do Modelo dos Múltiplos Fluxos ocorreu com o intuito de analisar as políticas públicas nas áreas de transportes e saúde do governo dos Estados Unidos da América. Porém, mesmo o foco de análise sendo a saúde e o transporte, o modelo tornou-se referência nos estudos direcionados para a formulação de políticas públicas.

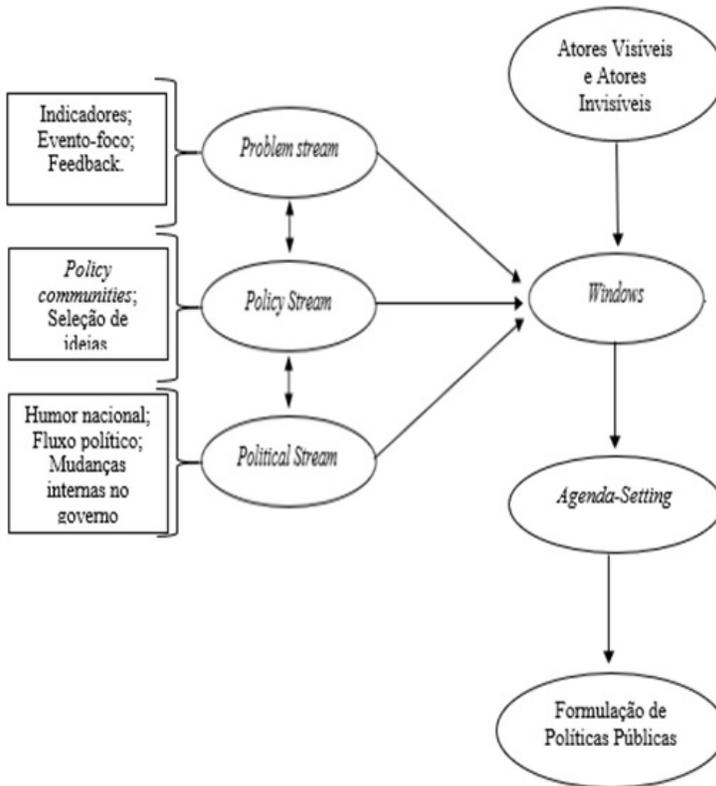
Por meio do Modelo dos Múltiplos Fluxos, Kingdon debruçou seus esforços sobre os estágios que antecedem a formulação de políticas. Tal fato ocorreu em decorrência do modelo ser utilizado como meio de se compreender o motivo de determinadas questões conseguirem ingressar nas agendas de políticas governamentais.

Ademais, o Modelo dos Múltiplos Fluxos é um processo constituído pelo o fluxo dos problemas (*problem stream*), o fluxo das soluções (*policy stream*) e

o fluxo político (*political stream*). A convergência desses três fluxos (*coupling*) gera a janela de oportunidades (*windows*) para então a questão ter acesso à *agenda-setting*.

O modelo de Múltiplo Fluxos é apresentado na Figura 2.

Figura 2. Modelo dos Múltiplos Fluxos



Fonte: Elaborado pelos autores, baseado em Capella (2007).

Problem Stream: No primeiro fluxo, Kingdon dedica-se a tratar dos problemas, analisando de que forma as questões são identificadas como problema e o motivo de determinados problemas atingirem a agenda e outros não. O autor faz a diferenciação de questão e problema. A primeira trata-se de uma situação social, que apesar de ser percebida não despertou uma ação, e deste modo, mediante a percepção dos formuladores de políticas não deve ser feito algo. As questões tornam-se problemas quando conseguem a atenção dos formuladores de

políticas, emergindo neles a percepção de que é necessário ser realizado alguma ação em contrapartida.

Os problemas são necessidades sociais relevantes que têm a ação pública como resultado, ou seja, são os problemas que entram para a agenda. Pela quantidade de problemas existentes o autor acredita que as pessoas se concentram em alguns e ignorarão outros, dependendo da forma como ele é percebido pelos formuladores e da forma como as questões são definidas como problemas (KINGDON, 2003).

As questões que se tornam problemas utilizam de mecanismos para conseguir a atenção dos participantes dos processos decisórios. Alguns problemas conseguem obter maior atenção dos políticos, se comparado com outros problemas, esta situação está relacionada com a maneira pela qual os atores adquirem conhecimento destas situações que ocorrem na sociedade, e do modo com que as autoridades políticas compreendem as questões e a partir de então passam a tratá-las (KINGDON, 2003).

De acordo com Kingdon (2003) os três modos capazes de fazerem as autoridades reconhecerem os problemas são:

1. Indicadores, por seu intermédio as autoridades podem visualizar como uma determinada situação é ou não problemática e a magnitude da mesma;
2. Evento-foco, é a ocorrência de uma situação que chama mais atenção do que as outras, como uma catástrofe e crises;
3. *Feedback* de programas existentes, sendo este formal ou informal.

Para Capella (2007) indicadores não determinam a existência comprovada de um problema, contudo, apoiam a demonstração da existência de uma questão, principalmente por meio de dados quantitativos. Tais indicadores podem ser custos, déficit, taxas de indicadores sociais, entre outros que apontam para a amplitude da questão que será analisada.

Por vezes os aspectos quantitativos não são suficientes para chamar a atenção, por isso eventos de grandes proporções como é o caso de crises e desastres podem ser considerados a segunda maneira de despertar a atenção. Capella (2007) explica que os eventos raramente possuem a força de levar à agenda, mas sublinham a possível existência de um problema. Ainda de acordo com a autora, o terceiro, que é o *feedback* das ações governamentais, representa o monitoramento, acompanhamento, cumprimento do que foi estabelecido, bem como reclamações e consequências não previstas, sendo fatores que permitem a ascensão dos problemas à agenda.

O primeiro fluxo apresentado por Kingdon trata majoritariamente dos problemas, percebe-se a importância que o mesmo representa para a formação da *agenda-setting*, visto que diante da escassez de recursos é fundamental que esta etapa seja realizada com bastante segurança. A partir das formas de intensificar o processo de identificação da questão como problema compreende-se que existem mecanismos, que podem ser externos e não controláveis que intensificam esse processo e que contribuem para que os formuladores de políticas possam comprovar a existência de problemas.

Policy Stream: O segundo fluxo é denominado de fluxo das soluções sua constituição é formada pelo conjunto de alternativas e soluções para os problemas definidos. Nesta segunda etapa ocorre a seleção de ideias, mediante a percepção de quais ideias são relevantes e viáveis dentro da disponibilidade de recursos que poderão ser destinados. Contudo, destaca-se que no conjunto de todas as alternativas possíveis, os formuladores consideram algumas mais seriamente do que outras ideias (KINGDON, 2003).

Devido ao fato desta etapa ocorrer após a identificação do problema público, os atores visíveis (presidente, parlamentares, ministros, burocratas, grupos de interesse e a mídia) e invisíveis (servidores públicos, consultores, pesquisadores e acadêmicos) propõem ideias que segundo eles são capazes de solucionar o problema em questão. As ideias selecionadas podem se originar da combinação entre as ideias propostas, ou de exclusão de algumas ideias, isso ocorre em razão de muitas ideias surgirem, porém, apenas algumas são identificadas como viáveis (KINGDON, 2003).

A criação de ideias capazes de solucionar os problemas públicos é explicada pelo Modelo de Múltiplos Fluxos como uma equivalência do processo biológico de seleção natural. Kingdon (2003) acredita que as alternativas não necessariamente são formuladas para problemas específicos, ou seja, não será todo problema que terá uma solução própria.

Por meio do entendimento de Kingdon, as soluções flutuam em um “caldo”, sendo que algumas sobrevivem e outras não, ou talvez sofram transformações, ou seja, assim como as moléculas flutuam no “caldo primitivo”, as ideias de soluções são criadas em *policy communities* e flutuam em um *policy primeval soup*. Neste meio as ideias competem, se combinam ou são descartadas, emergindo apenas aquelas que possuem um maior grau de viabilidade e sobrevivência.

As *policy communities* são constituídas por pesquisadores, acadêmicos, assessores parlamentares, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros atores que possuem seus esforços direcionados para uma *policy area*. As ideias e propostas difundidas pelas *polices communities*, pelo processo denominado *softenup*, não representam uma visão monolítica da comunidade que as produzem, mas indicam na verdade o reconhecimento dessas

ideias como relevantes dentro do grande conjunto de ideias possíveis (CAPELLA, 2007).

O segundo fluxo proposto por Kingdon assim como o primeiro, tem fundamental importância para construir uma agenda, visto que existe a necessidade de soluções para os problemas que são identificados. É neste momento que as alternativas são avaliadas e escolhidas objetivando a melhor escolha.

Political Stream: O terceiro fluxo dispõe sobre a dimensão política que apresenta suas próprias dinâmicas e regras (CAPELLA, 2007). Logo, esta etapa possui suas regras e dimensões próprias, sendo assim independente dos fluxos anteriores.

Neste fluxo é construído o consenso de ideias por meio de coalizões e negociações, que ao contrário do *Problem Stream* e do *Policy Stream*, as soluções são construídas por negociação e barganha e não pela difusão de ideias. Os três principais elementos dentro do *Political Stream* capazes de exercer influência sobre a agenda governamental são:

1. Humor nacional (*national mood*) - sinaliza uma situação que, por um período determinado de tempo, várias pessoas compartilham o interesse pelas mesmas questões, assim, o humor nacional viabiliza que uma questão seja percebida pelos tomadores de decisão uma vez que gera repercussão acalorada em torno da questão, tendo a função de estimular quanto desestimular (CAPELLA, 2007).
2. Fluxo político ou forças políticas organizadas - podem ser no sentido de apoio quanto de oposição sobre determinada questão, segundo Capella (2007) quando há consenso entre os grupos de interesse o ambiente se torna propício para que ocorra a mudança. Contudo, quando existe conflito no grupo os favoráveis a uma determinada proposta procuram identificar setores de apoio ou contrários à questão fazer parte da agenda, na intenção de analisar as forças em jogo. Esse elemento corresponde às opiniões que podem ser percebidas dentro do setor público e que garantem apoio ou oposição quanto às ideias defendidas pelos grupos.
3. Mudanças internas no governo – está atrelada a mudança de servidores na estrutura governamental, troca de gestão, alterações no congresso, mudanças de chefia, entre outras que fazem parte da atividade pública (CAPELLA, 2007).

A união desses três elementos é capaz de ocasionar uma mudança de agenda. Desta forma, a união destes três acontecimentos fomenta a inserção de novos elementos na *agenda-setting*, conseqüentemente, eles também são capazes

de impedir ou limitar a permanência de outras questões (KINGDON, 2003). O autor destaca o humor nacional e as mudanças do governo como os maiores incentivadores de mudanças na agenda governamental.

Os três fluxos apresentados em um determinado momento convergem entre si, fazendo com que a janela de oportunidades se abra. Este momento caracteriza-se como propício para que problemas sejam incluídos na agenda, bem como que alterações sejam realizadas. Assim, a *Policy Window* ocorre mediante ao reconhecimento do problema público, da apresentação de sua solução e há uma política propícia para recebê-lo no ato de sua admissão na agenda. Desta forma, a alteração da agenda ocorre mediante a junção dos três fluxos, contudo, ressalta-se que a abertura na agenda possui caráter provisório (KINGDON, 2003).

De acordo com Kingdon (2003), outro fator que contribui para inserção de uma questão na agenda e conseqüentemente para a criação de alternativas são os atores que estão envolvidos nesse processo, pois segundo o Modelo de Múltiplos Fluxos há atores visíveis ou invisíveis extremamente influentes no processo da *agenda-setting*.

Dentre os atores visíveis estão o presidente, sendo o principal deles, os ministros, parlamentares, partidos políticos, burocratas, grupos de interesse e a mídia. Por outro lado, os invisíveis são os servidores públicos, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores. Por meio da identificação, os atores visíveis são os que possuem atuação mais influente na definição da agenda e os invisíveis são na escolha das alternativas, com atuação principalmente na agenda de decisão (CAPELLA, 2007).

Ressalta-se que a mídia não possui um papel dominante no processo da *agenda-setting*, contudo a mesma possui a capacidade de ampliar as questões que já estão inseridas na agenda, podendo assim influenciar no desenvolvimento das mesmas, assim, por mais que a mídia não seja capaz de criar questões, ela é capaz auxiliar na identificação e estruturação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A *agenda-setting* é uma etapa de grande importância no Ciclo de Políticas Públicas, em virtude de incorporar os problemas que foram identificados como prioritários pelos governantes. Neste contexto, os estudos realizados por John Kingdon sobre *agenda-setting* ampliaram a discussão sobre como algumas questões emergem na agenda e outras não. Adicionalmente, estes estudos contribuíram para o maior entendimento da *agenda-setting* e das questões que a envolvem, reforçando assim os estudos que já haviam sido realizados na década de 70, por outros pesquisadores.

Através da análise dos estudos de Kingdon sobre o processo de formação da agenda bem como de sua alteração, é possível compreender o que realmente afeta para que um problema tenha como resultado uma política pública e como é complexo as etapas que o mesmo percorre. Ademais, é destacado o quão importante é a compreensão de como certos problemas atingem a *agenda-setting*, pois diante da quantidade de problemas que são demandados é fundamental que algum processo seja capaz de explicar os motivos de ascensão de uns e da falta de ação perante outros. A partir disso, os estudos são importantes no Brasil para compreender os conceitos em torno da *agenda-setting* que refletem na resolução de problemas públicos e nas políticas públicas. O estudo da *agenda-setting* permite analisar o processo de construção de problemas e soluções que geram mudanças no processo e nas dinâmicas das políticas públicas. Destaca-se a partir disso, o processo de mudança que resulta em algumas questões terem prioridade governamental e se tornarem públicas.

Definido por um caráter pós positivistas, o modelo de John Kingdon possui como peça central as ideias, apresentando um ambiente de disputa entre definições de problemas e geração de alternativas e soluções. O modelo ainda é caracterizado por ser balizado por uma lógica contingencial, onde a mudança na agenda governamental é alcançada através da combinação de problemas, soluções e momentos políticos.

Neste sentido, encontra-se a crítica concernente à estrutura do modelo, no sentido de que esta seria demasiadamente fluida, onde não o estabelecimento mecânico de relações entre problemas e alternativa (CAPELLA, 2006). Desta forma, para alguns estudiosos do campo, o modelo se baseia em explicações fundadas em eventos aleatórios e fortuitos. Capella (2006) aponta ainda um outro ponto que se dá em relação às críticas sobre a ideia de independência dos fluxos, que para muitos autores deveria ser abandonada uma vez que há evidência de ligações entre os fluxos em momentos distintos das aberturas de janelas ou na convergência final.

Entretanto, ressalta-se que a criação e aplicação do Modelo de Múltiplos Fluxos fez com que a *agenda-setting* ganhasse formas, tornando possível identificar suas etapas decisórias e os agentes envolvidos. O modelo ajuda a entender o papel das ideias neste processo, fornecendo uma visão menos funcionalista e técnica de um processo farto de complexidades e contingências.

Os fatos apontados comprovam a importância e o motivo dos estudos do Kingdon serem utilizados até os tempos atuais, pois, o autor consegue apontar aspectos que são fundamentais e que explicam o real motivo da emersão de determinadas políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.
- COBB, R. W.; ELDER, C. D. Participation in American politics: the dynamics of agenda-building. Baltimore. Johns Hopkins University Press, 1972.
- DYE, T. R. Understanding public policy. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992.
- HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.
- KINGDON, J. W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.
- LASWELL, H. D. Politics: Who Gets What, When, How. Cleveland: Meridian Books, 1936.
- MCCOMBS, M.; SHAW, D. The agenda-setting function of mass media. Public Opinion Quaterly, v. 36, n. 2, p. 176-182, 1972.
- MACEDO, A. et al. O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. Cadernos EBAPE. *BR*, v. 1, n. 1, p. 593-618, 2016.
- SECCHI, L. Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.
- SUBIRATS, J. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, v. 2, p. 199-218, 2006.
- VILLANUEVA, L. F. Aguilar (Ed.). El estudio de las políticas públicas. Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2013.

