

ano 13 - n. 54 | outubro/dezembro - 2013
Belo Horizonte | p. 1-266 | ISSN 1516-3210
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

Revista de Direito
ADMINISTRATIVO &
CONSTITUCIONAL

A&C

A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

IPDA

Instituto Paranaense
de Direito Administrativo



© 2013 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive por meio de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 - 16º andar - Funcionários
CEP 30130-007 - Belo Horizonte/MG - Brasil
Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br
E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil
Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados
são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Supervisão editorial: Marcelo Belico
Revisão: Crísthiane Maurício
Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Lucieni B. Santos
Marilane Casorla
Bibliotecário: Ricardo Neto - CRB 2752 - 6ª Região
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico e diagramação: Walter Santos

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11,
(jan./mar. 2003)- . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá
em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Periódico classificado no Estrato B1 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa e Pós-Graduação), em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo (entidade associativa de âmbito regional filiada ao Instituto Brasileiro de Direito Administrativo).

A linha editorial da A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional segue as diretrizes do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Procura divulgar as pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no direito comparado, com ênfase na questão da interação e efetividade dos seus institutos, notadamente América Latina e países europeus de cultura latina.

A publicação é decidida com base em pareceres, respeitando-se o anonimato tanto do autor quanto dos pareceristas (sistema double-blind peer review).

Desde o primeiro número da Revista, 75% dos artigos publicados (por volume anual) são de autores vinculados a pelo menos cinco instituições distintas do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

A partir do volume referente ao ano de 2008, pelo menos 15% dos artigos publicados são de autores filiados a instituições estrangeiras.

Esta publicação está catalogada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

Diretor-Geral
Romeu Felipe Bacellar Filho

Diretor Editorial
Paulo Roberto Ferreira Motta

Editores Acadêmicos Responsáveis
Ana Cláudia Finger
Daniel Wunder Hachem

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari (PUC-SP)	Juan Pablo Cajarville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)
Adriana da Costa Ricardo Schier (Instituto Bacellar)	Justo J. Reyna (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)
Alice Gonzalez Borges (UFBA)	Juarez Freitas (UFRGS)
Carlos Ari Sundfeld (PUC-SP)	Luís Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)
Carlos Ayres Britto (UFSE)	Marçal Justen Filho (UFPR)
Carlos Delpiazzi (Universidad de La República – Uruguai)	Marcelo Figueiredo (PUC-SP)
Cármem Lúcia Antunes Rocha (PUC Minas)	Márcio Cammarosano (PUC-SP)
Célio Heitor Guimarães (Instituto Bacellar)	Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC-SP)	Nelson Figueiredo (UFG)
Clèmerson Merlin Clève (UFPR)	Odilon Borges Junior (UFES)
Clovís Beznos (PUC-SP)	Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)
Edgar Chiuratto Guimarães (Instituto Bacellar)	Paulo Eduardo Garrido Modesto (UFBA)
Emerson Gabardo (UFPR)	Paulo Henrique Blasi (UFSC)
Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)	Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)
Eros Roberto Grau (USP)	Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)
Irmgard Elena Lepenies (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)	Rogério Gesta Leal (UNISC)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)	Rolando Pantoja Bauzá (Universidad Nacional de Chile – Chile)
José Carlos Abraão (UEL)	Sergio Ferraz (PUC-Rio)
José Eduardo Martins Cardoso (PUC-SP)	Valmir Pontes Filho (UFCE)
José Luís Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)	Weida Zancaner (PUC-SP)
José Mario Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)	Yara Stroppa (PUC-SP)

Homenagem Especial

Guillermo Andrés Muñoz (in memoriam)
Jorge Luís Salomoni (in memoriam)
Julio Rodolfo Comadira (in memoriam)
Lúcia Valle Figueiredo (in memoriam)
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (in memoriam)
Paulo Neves de Carvalho (in memoriam)

O modelo de *multiple streams* na formulação de políticas públicas e seus reflexos no Direito Administrativo¹

Caroline da Rocha Franco

Mestranda em Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná. Membro do NINC – Núcleo de Investigações Constitucionais do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Advogada.

Resumo: O presente trabalho tem o objetivo de difundir categorias teóricas relacionadas à análise *multiple streams* elaborada por John Kingdon, que explica como uma demanda social se torna uma política pública. Com isso se pretende operacionalizar a política para facilitar a construção de metodologia jurídica que trate da matéria. Ao se demonstrar a complexidade do processo de formulação de políticas públicas, conclui-se que o conteúdo da decisão política não surge *ab ovo* e isso favorece o controle — judicial, social etc. — a partir da necessidade de que os *policy makers* demonstrem as vantagens de determinada proposta de solução a um problema social. Neste sentido, cabe ao Direito Administrativo estudar a formulação de políticas públicas a fim de legitimar soluções juridicamente viáveis, eficientes e coerentes com os preceitos instituídos pela Constituição da República.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Políticas públicas. Agenda governamental.

Sumário: 1 Introdução – 2 O estudo das políticas públicas – 3 A formulação de políticas públicas conforme o modelo *multiple streams* – 4 A contribuição do modelo de *multiple streams* ao Direito Administrativo – 5 Considerações finais – Referências

¹ Artigo laureado com o Prêmio Luiz Alberto Blanchet, vencedor do Concurso de Artigos Jurídicos do XIV Congresso Paranaense de Direito Administrativo, promovido pelo Instituto Paranaense de Direito Administrativo em 2013, em Curitiba/PR.

1 Introdução

A transformação do Estado legislativo para o Estado Constitucional con-substanciou a passagem do *government by law* para o *government by policies*,² justificando o crescente interesse dos juristas brasileiros pelo tema das políticas públicas. Ele se insere em uma conjuntura de necessário reexame do papel dos governos, com a percepção de uma mudança global de atribuições da Administração Pública,³ que inclui a internacionalização de muitos assuntos antes considerados domésticos, as novas tecnologias de informação e o papel decisivo da mídia, a crescente participação dos grupos de pressão nos processos decisórios e a exigência de maior transparência, além da necessidade de informação em todas as áreas de ação governamental.⁴

Esse contexto denota paulatina modificação do Direito Administrativo⁵ ao se incrementar o estudo de mecanismos jurídicos que visam ampliar possibilidades de gestão participativa, democrática e mais humana. Para atingir o intuito de aproximar Estado e cidadão é necessário transcender a técnica legal-normativa, pois a concretização de demandas sociais, em especial das constitucionalmente eleitas, exige que o jurista se volte a um estudo mais amplo, verdadeiramente

² “O *government by policies*, em substituição ao *government by law*, supõe o exercício combinado de várias tarefas que o Estado liberal desconhecia por completo. Supõe o levantamento de informações precisas sobre a realidade nacional e mundial, não só em termos quantitativos (para o qual foi criada a técnica da contabilidade nacional), mas também sobre fatos não redutíveis a algarismos, como em matéria de educação, capacidade inventiva ou qualidade de vida. Supõe o desenvolvimento da técnica previdencial, a capacidade de formular objetivos possíveis e de organizar a conjunção de forças ou a mobilização de recursos — materiais e humanos — para a sua consecução. Em uma palavra, o planejamento” (COMPARATO. Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade das políticas públicas. In: BANDEIRA DE MELLO (Org.) *Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba*: direito administrativo e constitucional, p. 351).

³ “Such changes are underway in all countries. In some, such structural change may be aimed at reducing the role and size of government. In others, it may be aimed at defending and enhancing the public sector” (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Ministerial Symposium on the Future of Public Services*).

⁴ SARAIVA. Introdução à teoria da política pública. In SARAIVA; FERRAREZI (Org.). *Políticas públicas*.

⁵ “Poder-se-ia argumentar que a disciplina jurídica das políticas públicas não pertenceria ao Direito Administrativo, mas ao Direito Constitucional, pois as políticas consistem na atuação do Estado para a implementação de escolhas políticas, que são feitas, em sua maioria, pelo poder legislativo. [...] Entretanto, há que se ver o Direito Administrativo como um integrante da teoria política, que busca conciliar autoridade e liberdade. Ou seja, intenta essa ramo jurídico buscar a realização dos interesses públicos de um lado e a salvaguarda dos interesses privados contra o abuso do poder” (BREUS. *Políticas públicas no Estado constitucional*: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea).

interdisciplinar.⁶ Isso porque o ferramental teórico necessário para incrementar o Direito Administrativo de acordo com essa nova face substancial do Estado, de provedor de políticas públicas, deve ser construído com o auxílio de outras áreas do conhecimento,⁷ a exemplo da ciência política, da economia e da administração.

Considerando-se isso, o presente ensaio busca difundir categorias relacionadas ao estudo das políticas públicas que são pouco abordadas em estudos jurídicos.⁸ O intuito é tratar da formulação concreta de políticas públicas a partir da análise *multiple streams* de John Kingdon, que explica como uma demanda social se torna uma política pública. Espera-se com isso facilitar o trabalho dos administrativistas na construção jurídica do tema, “de modo a tornar operacional o conceito de política, na tarefa de interpretação do direito vigente e de construção do direito futuro”.⁹

2 O estudo das políticas públicas

A maior facilidade dos países de língua inglesa com alguns termos do campo das políticas públicas reflete na opção de pesquisadores da área pelas denominações conceituais em inglês,¹⁰ o que também se faz neste ensaio. No

⁶ Nesse sentido há concordância com Enrique Saravia, para quem “uma análise que só leve em consideração a perspectiva jurídica seria limitada e insuficiente para compreender a riqueza e diversidade das variáveis que compõem o universo do fenômeno estatal, nas suas relações com a vida nacional e internacional. [...] percebe-se que se trata de visões complementares e não excludentes. A perspectiva da política pública integra adequadamente a dimensão jurídica e esta se auxilia dos insumos que as análises de política pública lhe provêm” (SARAVIA, *idem*, p. 27).

⁷ “A afirmação da controlabilidade das políticas públicas, hoje, parece mais envolver uma reivindicação de competência do que uma reflexão sobre o seu papel instrumental àquela que é a finalidade última da função administrativa [...]. Para que se possa prosseguir nessa reflexão, indispensável buscar o benefício do conhecimento já adquirido em outras áreas do saber, para depois então promover-se o encontro entre as políticas públicas e o direito — e só a partir disso se terá a possibilidade de uma correta invocação de sua aplicabilidade” (VALLE. *Política públicas, direitos fundamentais e controle judicial*, p. 31).

⁸ Maria Paula Dallari Bucci entende que “não há um conceito jurídico de políticas públicas, há apenas um conceito de que se servem os juristas (e os não juristas) como guia para o entendimento das políticas públicas e o trabalho nesse campo. Não há propriamente um conceito jurídico, uma vez que as categorias que estruturam o conceito são próprias ou da política ou da administração pública. Entretanto, se não há um conceito jurídico, deve haver, com certeza, uma metodologia jurídica” (BUCCI. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*, p. 47). É com o intuito de discutir a questão e agregar conceitos para a estruturação de uma metodologia jurídica que se propõe o presente trabalho.

⁹ COMPARATO, *idem*.

¹⁰ Evidencia-se isso no conteúdo dos artigos a seguir: FARIA. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, p. 21-9; FARIA. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira*

entanto, o propósito disso neste trabalho é o de difusão de categorias teóricas, especialmente porque algumas delas não contemplam tradução literal. Um exemplo é a distinção entre os conceitos de “politics” e “policy”, inexistente em países de língua latina como Brasil, Itália, Espanha e França, que tratam ambos por uma só denominação: “política”.¹¹ *Politics* se refere ao exercício e manutenção de poder sobre o homem, que é frequentemente um processo conflituoso, enquanto *policy* tem uma dimensão mais concreta, orientada para ação e decisão, com a imposição de objetivos e metas. Em português, o termo “política pública” está relacionado a essa segunda concepção de “política”, já que versa sobre o conteúdo das decisões políticas e sobre o processo de construção e atuação dessas decisões.¹²

Há diferentes teorias que tratam das políticas públicas, com distintas formas de proceder ao estudo das decisões políticas. Muitas vezes possuem concepções diametralmente opostas. David Easton (1953)¹³ e a escola de pensamento sistêmico das ciências políticas, por ex., conceberam as políticas públicas como um produto do processo político que transforma *inputs* (demandas e apoios) em *outputs* (decisões e ações).¹⁴ De forma contrária, Theodore J. Lowi (1972)¹⁵ propôs uma inversão na relação causal entre política (*politics*) e políticas públicas (*policies*), ao afirmar que “policies determine politics”, ou seja, que são as políticas públicas que determinam a dinâmica política, estruturando os conflitos e coalizões.¹⁶

Na literatura de políticas públicas costuma-se pautar a apresentação dos temas analisados consoante o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). Por meio dele se confere ênfase às fases de: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção da *policy*, em um processo de interdependência que contempla desde a gênese até a sua extinção. Há críticas a essa metodologia, sob o argumento de que ela não retrata a real dinâmica de um política pública, já que suas fases não são estanques e suas fronteiras não são nítidas.

de Ciências Sociais; LABRA. Análise de políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses: uma revisão. *Physis*; SOUZA. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, p. 20-45; CAVALCANTE. Descentralização das políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão da literatura. *Revista de Administração Pública*, p. 1781-1804; TAPIA; GOMES. Ideias, interesses e mudanças institucionais. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, entre outros.

¹¹ SECCHI. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*, p. 1-2.

¹² SECCHI, *idem*.

¹³ EASTON. *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*.

¹⁴ SECCHI, *idem*, p. 14.

¹⁵ LOWY. Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, p. 298-310.

¹⁶ SECCHI, *idem*, p. 14.

Embora se reconheça a consistência dessas ponderações, a utilidade precípua do ciclo de políticas públicas é o auxílio que presta à organização de ideias, tornando mais simples a complexidade de uma política pública, possibilitando-se o estabelecimento de um referencial comparativo para dinâmicas heterogêneas.¹⁷ A complexidade é tanta que permite afirmar que as políticas públicas não correspondem a uma ação de governo objetivamente definível. Maria Paula Dallari Bucci reconheceu esta questão e reformulou o conceito delineado na publicação objeto de sua tese de doutoramento,¹⁸ reconhecendo a natureza das políticas públicas como um conjunto ordenado de atos e processos. Na sua mais recente definição, política pública é assim delineada:

[...] programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo administrativo, processo judicial — visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.¹⁹

Considerando-se esta faceta dinâmica das políticas públicas, formada por processos coordenados e interdependentes, é que este trabalho se propõe a um estudo mais focado na etapa de formulação das políticas públicas. Uma abordagem geral exigiria uma pesquisa mais aprofundada e extrapolaria o propósito de um curto ensaio sobre o tema. Assim, optou-se por expor resumidamente a doutrina de John Kingdon,²⁰ cujo requisito para o surgimento de uma política pública é a confluência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis. O modelo de fluxos múltiplos (*multiple streams*) é adaptação aperfeiçoada do modelo lata de lixo (*garbage can*), proposto por Cohen, March e Olsen,²¹ para o qual as soluções

¹⁷ SECCHI, *idem*, p. 34.

¹⁸ “Políticas Públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI. *Direito administrativo e políticas públicas*, p. 239).

¹⁹ BUCCI. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*, p. 39.

²⁰ KINGDON. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*.

²¹ COHEN; MARCH; OLSEN. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, p. 1-25.

às demandas sociais existem antes da definição da questão como problema. Ele será explicado no tópico a seguir.

3 A formulação de políticas públicas conforme o modelo *multiple streams*

O ciclo de políticas públicas descrito por Kingdon no livro *Agendas, alternatives, and public policies* é formado por um conjunto de processos autônomos²² que compreende: o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre as alternativas disponíveis, que se dá por votação no Legislativo ou decisão presidencial; e, finalmente, a implementação da decisão.²³ Na descrição do modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams*) o autor se atém às duas primeiras etapas: a formação da agenda governamental (*agenda-setting*) e as alternativas para a formulação das políticas (*policy formulation*), nas quais se propõe a explicar por que alguns temas adentram a agenda de políticas públicas, tornando-se importantes para um governo, e outros não, e por que algumas soluções são seriamente consideradas enquanto outras são desprezadas.²⁴

Para tanto, considera a análise de três fluxos dinâmicos: o dos problemas (*problems stream*), o das alternativas e soluções (*policy stream*) e o da arena política (*politics stream*). O *fluxo dos problemas* (*problems stream*) se forma a partir da distinção entre os conceitos de *situação* e *problema*. Situações são questões diariamente toleradas que, no entanto, não ocupam lugar prioritário na agenda. Elas passam a ser definidas como problemas, aumentando a probabilidade de ser prioridade na agenda, quando se passa a crer que se deve fazer algo para mudá-las.²⁵ Nesse fluxo se filtra o conjunto de temas que são alvo de atenção por parte das autoridades em um dado momento, produzindo a lista de problemas que correspondem à preocupação efetiva do governo. Não obstante, ainda que

²² O autor defende que o sucesso de uma ideia em um dos processos não implica no seu sucesso perante as demais fases. "An item can be proeminently on the agenda, for instance, without subsequent passage of legislation; passage does not necessarily guarantee implementation according to legislative intent" (KINGDON, *idem*, p. 3).

²³ CAPELLA. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, p. 25.

²⁴ "We seek to understand why some subjects become prominent on the policy agenda and others do not, and why some alternatives for choice are seriously considered while others are neglected" (KINGDON, *idem*, p. 3).

²⁵ KINGDON, *idem*, p. 115.

presentes indicadores, eventos, símbolos ou *feedbacks* sinalizando situações socialmente relevantes, isso não significa sua conversão automática em um problema.²⁶ O modelo entende os problemas como construções sociais, que envolvem interpretação.²⁷ Nesse sentido, a forma definição do problema é estratégica e pode determinar o sucesso de uma questão na *agenda-setting*.

As situações que adentram a agenda governamental, atraindo a atenção dos governantes, não geram pares envolvendo problemas e respectivas soluções, e é no *fluxo de alternativas e soluções (policy stream)* que isso se resolve. Nele se restringe o grande conjunto de alternativas possíveis a um grupo menor, a partir do qual as escolhas de soluções são realmente efetuadas. Esse fluxo é explicado em analogia à biológica seleção natural, de acordo com o modelo *multiple streams*. Defende-se que ao serem geradas ideias²⁸ por uma comunidade de especialistas — que nem sempre é unânime quanto à análise da situação — não são elas já estabilizadas em sua gênese. Há um processo de maturação, que envolve a produção de artigos científicos, o debate entre os pares, a exposição a testes empíricos etc., e nesse processo somente as melhores soluções permanecem. Enquanto elas estão em debate, assim como organismos biológicos em evolução, permanecem no que os biólogos denominam de “caldo primitivo”, e por isso o autor afirma que elas flutuam em um “caldo primitivo de políticas” (*policy primeval soup*).²⁹

Elas não simplesmente flutuam, de forma estática, mas se combinam com outras ideias, sendo que algumas sobrevivem e outras são descartadas.³⁰ Nesse processo as que se mostram viáveis tecnicamente e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados contam com a aceitabilidade dos formuladores de políticas.³¹ Ao partir de um grande número de ideias possíveis, um pequeno conjunto de propostas é levado ao topo do “caldo primitivo de políticas”, emergindo alternativas que serão avaliadas pelos participantes do processo decisório.

²⁶ KINGDON, *idem*, p. 119.

²⁷ “How do conditions come to be defined as problems? Values, comparisons, and categories contribute to the translation” (KINGDON, *idem*, p. 116).

²⁸ Kingdon atribui centralidade às ideias geradas, evidenciando que na disputa de poder o peso das ideias deve ser considerado. Ensina que: “Political scientists are accustomed to such concept as power, influence, pressure, and strategy. If we try to understand public policy solely in terms of these concepts, however, we miss a great deal. The content of ideas themselves, far from being mere smoke, screens or rationalizations, are integral parts of decision making in and around government” (KINGDON, *idem*, p. 131).

²⁹ KINGDON, *idem*, p. 138.

³⁰ KINGDON, *idem*, *ibidem*.

³¹ KINGDON, *idem*, p.138-146.

No *fluxo da arena política* (*politics stream*), três elementos exercem influência sobre a agenda governamental. O primeiro é chamado por Kingdon de “clima” ou “humor” nacional (*national mood*), no qual a percepção de um humor favorável pelos participantes do processo decisório pode levar à promoção de algumas questões, ao mesmo tempo que pode desestimular outras ideias.³² O segundo elemento do fluxo político é composto pelas forças políticas organizadas, exercidas principalmente pelos grupos de pressão.³³ O terceiro fator a afetar a agenda são as mudanças dentro do próprio governo (*turnover*): seja de pessoas em cargos estratégicos, na chefia de empresas públicas, na composição do Congresso etc.,³⁴ bem como da jurisdição em que se debate certo tema.³⁵ O início de um novo governo é o momento mais favorável para mudanças na agenda.³⁶

O consenso construído na arena política (*politics stream*) é um contraste do construído pelos especialistas (*policy stream*), já que a persuasão dá lugar à barganha.³⁷ No entanto, é a confluência entre eles que explica por que algumas situações se tornam importantes para um governo, fazendo com que ideias se tornem uma política pública. Já o processo de amaciamento de ideias (*softening up*)³⁸ feito pelos especialistas durante a *policy primeval soup* justifica algumas soluções serem consideradas para a formulação de uma política pública e outras não. Há, porém, mais um fator determinante no ingresso de um tema na agenda e na construção de alternativas e soluções: os atores envolvidos.³⁹

Kingdon distingue os atores com maior influência na definição da agenda e os que atuam na definição das alternativas. O primeiro grupo de participantes é composto por atores visíveis — como o presidente, os atores da alta burocracia, os membros do Poder Legislativo e os grupos de interesse — que recebem atenção direta da imprensa e dos cidadãos, além de influência sobre a definição da agenda; no segundo grupo estão os participantes relativamente invisíveis, incluindo-se acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para os grupos de interesse. Eles formam comunidades de especialistas, subdivididas em áreas específicas,

³² KINGDON, *idem*, p.157.

³³ KINGDON, *idem*, p.160.

³⁴ KINGDON, *idem*, p.161.

³⁵ KINGDON, *idem*, p.162.

³⁶ KINGDON, *idem*, p.171.

³⁷ KINGDON, *idem*, *ibidem*.

³⁸ KINGDON, *idem*, p. 123.

³⁹ CAPELLA, *idem*, p. 31-32.

como transporte, saúde etc., e geram as ideias construídas conforme o processo da *policy primeval soup*.⁴⁰

A mudança da agenda política, permitindo o surgimento de políticas públicas novas, incide principalmente em ocasiões que possibilitam a convergência dos três fluxos políticos (*coupling*) — problemas, soluções e dinâmica política.⁴¹ Nesse momento, as propostas que podem ser relacionadas com aquele evento político, tais como as iniciativas alinhadas à nova filosofia da administração, são destacadas e associadas à conjuntura política. Da mesma forma, os problemas que se encaixam nesta ótica são enfatizados, enquanto outros são negligenciados.⁴² Uma janela aberta para políticas públicas (*policy window*) representa uma oportunidade para que os que advogam em prol de determinada causa ofereçam soluções que lhes interessem, ou chamem atenção para problemas que julguem especiais.⁴³ Essa administração abre uma janela de oportunidade (*policy window*) para que eles chamem atenção para os problemas que julgam relevantes.⁴⁴

Existem as janelas do fluxo de dinâmica política e as janelas de problemas. Como relação à primeira, cita a eleição de novos políticos, a mudança no clima político-nacional, ou um *lobby* poderoso; e à segunda, o surgimento de uma questão que possibilite a defesa de alternativas específicas. Essas oportunidades podem ser previsíveis, tal qual nos debates legislativos, ou imprevisíveis, como uma eleição cujo resultado foi inesperado.⁴⁵ Entretanto as janelas abertas são pequenas e escassas, por isso, nos momentos de *policy window*, é fundamental

⁴⁰ KINGDON, *idem*, p. 209.

⁴¹ Um problema urgente demanda atenção, por ex., uma proposta de política pública é integrada ao problema e oferecida como solução, ou então um evento no fluxo da dinâmica política, como a mudança de governo, a chama para diferentes direções.

⁴² “But there come times when the three streams are joined. A pressing problem demands attention, for instance, and a policy proposal is coupled to the problem as its solution. Or an event in the political stream, such as a change of administration, calls for different directions. At that point, proposals that fit with that political event, such as initiatives that fit with a new administration’s philosophy, come to the fore and are coupled with the ripe political climate. Similarly, problems that fit are highlighted, and others are neglected” (KINGDON, *idem*, p. 211).

⁴³ “The policy window is an opportunity for advocates of proposals to push their pet solutions, or to push attention to their special problems” (KINGDON, *idem*, p. 173).

⁴⁴ De fato, defensores de políticas dentro e fora do governo mantêm suas propostas e suas concepções de problemas sempre prontas, aguardando essas oportunidades. Por exemplo: eles criam propostas de soluções e esperam o surgimento dos problemas para os quais possam oferecer essas soluções, ou aguardam desdobramentos na arena política, dos quais possam tirar vantagem, ou ainda, por oportunidades semelhantes para trazer à tona os problemas de seu interesse, como o surgimento de uma nova administração que os reconheça (KINGDON, *idem*, p. 213).

⁴⁵ KINGDON, *idem*, p. 213.

a atuação dos empreendedores de políticas públicas (*policy entrepreneurs*) que estejam dispostos a investir seus recursos — tempo, energia, reputação, dinheiro — para agenciar temas que lhes possam favorecer.⁴⁶ São eles que promovem a conexão entre os fluxos,⁴⁷ já que quando as janelas se abrem, inúmeros problemas e propostas são trazidos à tona, trazendo certa saturação ao sistema. Se os participantes estiverem dispostos a investir recursos suficientes, alguns desses problemas podem ser resolvidos e algumas propostas podem ser colocadas em prática. Outros problemas e soluções restam prejudicados, vez que não há suficiente mobilização de recursos para sua adoção.⁴⁸

Esses atores podem ser políticos eleitos, funcionários públicos de carreira, lobistas, acadêmicos ou jornalistas e são motivados pela combinação de diversos elementos, como preocupação com certos problemas, busca de benefícios próprios — como proteger ou aumentar seu orçamento burocrático, reconhecimento de suas realizações, promoção de seus valores e até mesmo o mero prazer em participar. Atuam especialmente em três conjunturas: quando buscam o reconhecimento de um problema que os preocupam, exercendo pressão para que ele ingresse na agenda de discussão; quando promovem suas propostas favoritas de solução durante o processo de amaciamento das ideias, promovendo audiências, dando discursos e buscando visibilidade da imprensa; quando abertas as janelas promovem a conexão dos fluxos, unindo suas propostas e soluções favoritas no momento apropriado e promovendo-as para que cheguem ao topo da agenda.⁴⁹

O modelo defende que os participantes não identificam primeiro os problemas para depois buscarem solução para eles; na verdade a defesa das soluções frequentemente precede a atenção aos problemas a que está associada. As agendas não são estabelecidas em primeiro lugar, para depois serem geradas alternativas. Em vez disso as alternativas devem ser defendidas por um longo tempo antes que uma oportunidade de curto prazo se apresente na agenda. A teoria leva a crer que as ideias vêm de diferentes locais, sendo difícil delimitar sua origem exata, já que são constantemente testadas.

Um exemplo prático deste estudo é o caso brasileiro tratado por Ana Cláudia Niedhardt Capella. Em sua tese de doutoramento a autora afirmou que a Reforma Administrativa que resultou na Emenda Constitucional nº 19/98 não foi elevada à

⁴⁶ KINGDON, *idem*, p. 179.

⁴⁷ KINGDON, *idem*, p. 188.

⁴⁸ KINGDON, *idem*, p. 213.

⁴⁹ KINGDON, *idem*, p. 214-215.

agenda porque havia uma percepção generalizada sobre uma crise do Estado, ou porque o governo de Fernando Henrique Cardoso encontrou uma oportunidade política para propor novos modelos de gestão, ou ainda porque o país adotou, impotente, a agenda “imposta” pelas grandes agências de fomento e pelas consultorias internacionais. Para Capella, a reforma aconteceu porque houve uma decisão política deliberada do Governo Cardoso em sustentar uma proposta que pudesse comunicar os valores básicos do Governo a diversos atores.⁵⁰

Neste sentido o modelo *multiple streams*, ao mesmo tempo que reconhece o papel do acaso, estabelece diversos padrões que o limitam em três processos fundamentais: nos de cada fluxo autônomo, pois nem todas as ideias têm as mesmas possibilidades e investimentos de recursos para êxito; nos que estruturam as conexões, pois certas conexões são limitadas pela conjuntura do Governo e outras têm maior chance de ocorrer; e nas restrições gerais sobre o sistema, como orçamento, opinião pública, legislações e a própria escassez de janelas abertas.⁵¹ Esses vários tipos de padrões ajudam a entender por que alguns itens nunca se tornam prioridades em agendas de políticas públicas e isso pode contribuir para aprimorar os mecanismos regulados e propostos pelo Direito Administrativo, conforme se demonstrará a seguir.

4 A contribuição do modelo de *multiple streams* ao Direito Administrativo

A compreensão de que o texto constitucional estabelece demandas sociais prioritárias, ditando aos *policy makers* pautas primárias de atuação, pode ser refinada a partir do modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams*) pensado por John Kingdon. A partir dessa leitura é possível evidenciar que a conjuntura histórica da Constituinte de 1988 foi bastante propícia ao acatamento de alguns temas, conferindo especial relevo a direitos fundamentais. A Constituição da República foi promulgada logo após mais de vinte anos de ditadura militar, período normativamente regido por Atos Institucionais que vedavam de maneira expressa a manifestação popular, a participação deliberativa e a construção social de um projeto político para o país,⁵² minando qualquer possibilidade democrática de formulação de políticas públicas.

⁵⁰ CAPELLA. *O processo de agenda setting na reforma da Administração Pública (1998-2002)*.

⁵¹ KINGDON, *idem*, p. 241-243.

⁵² SILVA. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 88-89.

O ano de 1985 marcou o fim do período ditatorial e em 1986 a Constituinte foi eleita.⁵³ À luz do modelo de *multiple streams* denota-se que uma *policy window* se abriu nessa época, contando com a confluência dos três fluxos (*problems stream*, *policy stream*, e *politics stream*) e a atuação de diversos empreendedores de políticas públicas. É interessante o fato de que a Constituinte instituiu políticas públicas prontas, que devem ser simplesmente aplicadas, tal qual a previsão do art. 230, §2º, da CF, que estabelece que “aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos”; ou do art. 208, I, que instituiu “o ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria”;⁵⁴ ou, ainda, a previsão do art. 231, §2º, que determina que “as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes”. Isso demonstra que durante os debates certos atores investiram recursos a ponto de erigirem suas demandas ao texto constitucional.

As demandas sociais prioritárias dispostas pela Constituição, especialmente as consubstanciadas como direitos fundamentais, apesar de não indicarem expressamente o que os atores da burocracia estatal devem fazer, estipulam um contorno cujo cumprimento assegura a realização das pautas eleitas. Há nela a imposição de um modelo institucional para a realização destes direitos, pois estabelece, entre outras coisas, que o direito à saúde se consolida a partir de um sistema único de saúde (SUS) consistente, que conta com recursos públicos para seu financiamento; que a educação, igualmente, deve contar com um sistema gratuito; que a previdência social é uma instituição pública; e que o trabalhador conta com um fundo de garantia por tempo de serviço.

A viabilização prática destes direitos faz parte das atribuições dos *policy-makers*, que devem solucionar problemas de acordo com a melhor alternativa disponível. E essas alternativas estão em constante aprimoramento, conforme o “caldo primitivo de ideias”, no qual os mecanismos de participação democrática são relevantes para o seu *softening up*. Dessa situação não se excluem as políticas públicas que parecem desatreladas do debate constitucional, tal qual campanhas

⁵³ SILVA, *idem*.

⁵⁴ Este artigo foi revogado pela Emenda Constitucional nº 59/2009 e o dispositivo passou a ser redigido da seguinte forma: “Art. 208, I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”.

de reciclagem do lixo ou até a inserção de *chips* em animais de estimação,⁵⁵ pois fazem parte do processo político de tomada de decisões, sendo estabelecidas por atos jurídicos e administrativos.

A participação popular, aliás, pode ser decisiva na abertura de uma *policy window*. Por ex., tanto os “caras pintadas”, movimento em prol do *impeachment* do ex-presidente Collor, quanto os protestos de junho de 2013, em que se manifestou a indignação com o transporte público, foram episódios que refletiram na formulação de políticas públicas. Pode-se dizer que o primeiro, entre outros reflexos, favoreceu a criação de uma lei de licitações bastante minuciosa, Lei nº 8.666/93, que instituiu diversas regras para se dificultar a corrupção nas contratações públicas, e o segundo refletiu na redução de tarifas dos ônibus em diversas cidades do país, além de fazer com que a presidenta Dilma Rousseff anunciasse cinco pactos de governo que incluem: a responsabilidade fiscal e o controle da inflação, investimentos na educação (*royalties* do petróleo e pré-sal) e na saúde (Programa Mais Médicos), reforma política e desoneração de impostos para o barateamento do transporte público.

Essa sintética análise demonstra que o mérito de uma política pública, além de circunscrito aos preceitos constitucionais, deve estar alinhado ao debate que se realiza socialmente, pois apesar de os atores políticos serem detentores do poder decisório, as alternativas aos problemas são originadas na *policy stream*. Dá-se forma ao entendimento esposado por Maria Paula Dallari Bucci, no qual o papel das políticas públicas é visto como forma de controle prévio de discricionariedade, “na medida em que exigem a apresentação dos pressupostos materiais que informam a decisão, em consequência da qual se desencadeia a ação administrativa”.⁵⁶

A conjuntura política demanda do Direito Administrativo a consolidação de estruturas que viabilizem o papel dinâmico que o Estado contemporâneo exige, ao mesmo tempo que assegure, especialmente nestes momentos de confluência dos fluxos, que nenhuma política antidemocrática, excludente, opressora, ou de minimização de direitos seja adotada. Cabe a este ramo jurídico o desenvolvimento de alternativas a situações que precisam ser resolvidas, a fim de que, quando passem a integrar a agenda política, existam propostas de soluções debatidas e consolidadas no interior do campo.

⁵⁵ CURITIBA tem implantação gratuita de chips em animais de estimação. *G1-PR*.

⁵⁶ BUCCI. *Direito administrativo e políticas públicas*, p. 265

Ademais, impõe-se compreender melhor o papel dos empreendedores de políticas públicas, devendo-nos colocar em tal posição, já que diariamente emitimos pareceres e atacamos argumentos que refletem na gestão da máquina pública. Aos advogados, cabe, por ex., lembrar o peso das manifestações exaradas pela OAB; aos magistrados, a relevância dos reflexos de suas decisões — sejam midiáticos, no orçamento público, até na contribuição para a consolidação de um problema; aos membros do *Parquet*, que diariamente avaliam as alternativas tomadas pelos gestores públicos, sopesando a qualidade destas soluções para o atingimento do interesse público; entre outras várias profissões ocupadas por juristas deste campo, que compõem uma comunidade de análise de alternativas e ideias.

5 Considerações finais

O modelo dos fluxos múltiplos (*multiple streams*) representa a dinamicidade do processo de formulação de políticas públicas, rompendo com a ideia de que uma política pública surge a partir da constatação de um problema social a ser resolvido. A complexidade do processo, que foi descrito neste ensaio de forma sintética, demonstra a necessidade de um aprofundamento do tema, reconhecendo-se a relevância das categorias de pesquisa originárias em outras áreas do saber, a fim de se pautar uma metodologia jurídica apta a lidar com as políticas públicas.

A teoria leva a crer que o conteúdo da decisão política não surge *ab ovo* e isso favorece o controle — externo, judicial, social etc. — a partir da necessidade de que os *policy makers* comprovem as vantagens de determinada política, já que essa foi a solução considerada ótima a partir de um conjunto de alternativas testadas na *policy stream*. Essa constatação é coerente com a mudança do papel do Estado, que não se legitima pela fonte de seu poder (*puissance publique*), nem pela sua finalidade (*service public*), mas pelos métodos de exercício do poder,⁵⁷ que remontam à necessária transparência do processo de tomada de decisão e de gestão pública.

A atual conjuntura demanda do Direito Administrativo o estudo das soluções aos problemas sociais para alternativas e políticas públicas juridicamente viáveis, eficientes e coerentes com os preceitos instituídos pela Constituição da República.

⁵⁷ HACHEM. Gestão pública e a realidade latino-americana. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, p. 161.

Para tanto, é relevante compreender os momentos de *policy window* e de convergência dos múltiplos fluxos (*problems, policy e politics streams*) a fim de que a análise jurídica não seja descolada da realidade e promova a democratização das políticas públicas por meio de mecanismos adequados à dinamicidade descrita neste trabalho.

The Multiple Stream Model in Public Policies Making and their Reflections in the Administrative Law

Abstract: This paper aims to disseminate theoretical categories of multiple streams model, developed by John Kingdon, which explains how a social demand becomes a policy. The objective is operationalizing the politic to facilitate the construction of legal methodology that works with this subject. When be demonstrated the complexity of the policy making process, the conclusion is that policy content do not emerge *ab ovo* and the public policy makers must demonstrate the advantages of a particular proposed solution to a social problem, which favors control — legal, social etc. By this way, it is up to the Administrative Law the understanding of public policies for the purpose of legitimate juridically lodgeable solutions with effectiveness and coherence in compliance with the Republic Constitution.

Key words: Administrative Law. Policy making. Agenda-setting.

Referências

- BREUS, Thiago Lima. *Políticas públicas no Estado Constitucional: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. 2. tir. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 239.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *O processo de agenda setting na reforma da Administração Pública (1998-2002)*. Tese (Doutorado)—Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, 2004.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, 61, 2006.
- CAVALCANTE, Pedro. Descentralização das políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão da literatura. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1781-1804, nov./dez. 2011.
- COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n. 1, mar., p. 1-25, 1972.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade das políticas públicas. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (Org.) *Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba*: direito administrativo e constitucional. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 351.

CURITIBA tem implantação gratuita de chips em animais de estimação. *G1-PR*, 09 nov. 12. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2012/11/curitiba-tem-implantacao-gratuita-de-chips-em-animais-de-estimacao.html>>. Acesso em: 15 set. 2013.

FARIA, Carlos A. P. de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.18, n. 51, p. 21-9, fev. 2003.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *A política da avaliação de políticas públicas*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, out. 2005.

HACHEM, Daniel. Gestão pública e a realidade latino-americana. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 10, n. 42, p. 161, out./dez. 2010.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Longman, 1984.

LABRA, Maria Eliana. Análise de políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses: uma revisão. *Physis*, v. 9, n. 2, p.131-166, dez. 1999.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Ministerial Symposium on the Future of Public Services*, Paris, OCDE, Mar. 1996.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas*. [S.l.]: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. (Coletânea, v. 1).

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TAPIA, Jorge R. B.; GOMES, Eduardo R. Ideias, interesses e mudanças institucionais. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 20, n. 1, 2008.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Política públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FRANCO, Caroline da Rocha. O modelo de multiple streams na formulação de políticas públicas e seus reflexos no direito administrativo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 54, p. 169-184, out./dez. 2013.

Recebido em: 20.10.2013

Aprovado em: 22.10.2013