Ser ou não ser – políticas que se implementam e outras que não saem do papel

Equilíbrios e desequilíbrios utilizando o Modelo dos Fluxos Múltiplos

Isabel Flores, ISCTE-IUL, Estudante de Doutoramento

icfvs@iscte-iul.pt

Avenida das Forças Armadas,

Office 2S04D

1649-026 LISBOA

Ser ou não ser – políticas que se implementam e outras que não saem do papel

Equilíbrios e desequilíbrios utilizando o Modelo dos Fluxos Múltiplos

Resumo

Este artigo propõe uma abordagem prática e funcional ao modelo dos Fluxos Múltiplos considerando que este se alarga a explicar o processo de decisão política nas suas várias dimensões. Trata-se de propor um método de sistematização de pesquisa, que possa ser replicável noutros estudos cuja pergunta de partida se prenda com a compreender o motivo pelo qual algumas políticas são implementadas e outras não. Esta proposta visa encontrar (ou não) equilíbrios entre as correntes que aumentam a possibilidade de determinada política ter condições de aplicabilidade. Para tal propomos uma fórmula de antecipar a possibilidade de sucesso.

Palavras Chave: Modelo dos Fluxos Múltiplos, Metodologia de análise em políticas públicas, implementação de políticas, processo de decisão

Abstract

In this article the authors purpose a practical and working framework to apply the Multiple Streams Approach, considering this model is extended to explain de decision process in several dimensions. It is essentially a proposal for systematising research, that is susceptible of replication in studies where the departing question is linked to the understanding of the reason some policies are enacted and others not. This proposal aims at finding balances among the streams that lead to create the necessary conditions of policy applicability. We propose a formula of anticipating the possibility of policy enactment given the combination of the streams, policy entrepreneur and window of opportunity openness at the policy approval moment.

Keywords: Multiple Streams Approach, Public Policy framework, Policy enactment, Decision process

Introdução

O objetivo deste trabalho é propor uma forma simples, clara e sequencial que permita ao investigador em políticas públicas a aplicação de um modelo de investigação multivariável que facilita compreender os processos de decisão política, ao mesmo tempo que tem a capacidade de indicar a possibilidade de uma determinada política ser devidamente implementada, de forma a resolver o problema a que se propõe.

A partir do modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon (1984) e utilizando as metáforas e conceitos por ele adotados, a operacionalização que propomos vai para lá do agendamento. Esta conceptualização visa responder a questões sobre a implementação ou não de políticas que foram aprovadas pelo parlamento ou organismo responsável. Ser ou não ser, porque motivo se aprovam leis que nunca se

cumprem enquanto há outras que se implementam sem grandes constrangimentos? Este é o tipo de pergunta que procuramos abordar através da proposta metodológica que aqui apresentamos.

Utilizamos um pequeno exemplo para ilustrar os passos da sua aplicação, e demonstrar como a investigação se torna mais objetiva e de conclusões mais claras, quando para além de rigorosas análises de conteúdo conseguimos sumarizar, à luz das variáveis mais relevantes, o elenco dos acontecimentos e por fim obtemos um modelo que quantifica o nível de prontidão de cada dimensão, estimando a possibilidade de uma determinada política ter ou não sucesso.

O Modelo tal como foi conceptualizado

O Modelo dos Fluxos Múltiplos, desenvolvido inicialmente por Kingdon (1984) como uma aplicação de um modelo de decisão em contexto de empresas e instituições (Cohen, March, & Olsen, 1972) que dava pelo nome de *Garbage can Model*.¹ Este modelo visava descrever a aleatoriedade das decisões nas organizações, argumentando essencialmente que os indivíduos agem para responder à necessidade de mostrar trabalho e que as decisões são feitas de forma aleatória, de acordo com as soluções disponíveis, para tentar resolver os problemas possíveis (ou visíveis) num espaço de tempo apertado, antes das atenções serem desviadas para outros assuntos.

Há autores que se referem ao modelo dos Fluxos Múltiplos como uma teoria, tal como discutido por Sabatier (1999). No entanto, é mais frequente ser visto como um modelo² (Cairney & Zahariadis, 2016) dado que a grande mais valia desta ferramenta é proporcionar ao investigador uma série de variáveis que permitem compreender o processo de decisão política combinando um conjunto vasto de variáveis (Cairney & Jones, 2016).

Este modelo permite organizar de forma simplificada e compreensível a decisão em quatro grandes dimensões (três fluxos e os empreendedores políticos) sendo que cada dimensão apresenta diversas variáveis dignas de análise. É um modelo que conduz o conhecimento para a ideia de complexidade organizada, onde uma série de agentes e factos assumem papéis determinantes não agindo de forma desgarrada. O modelo dos múltiplos fluxos constitui-se também como um modelo de equilíbrios e de momentos para decisões que não são lineares. É muito utilizado para explicar decisões ambíguas e com limites de tempo (Zahariadis, 2003), é também um modelo útil para explicar decisões que só são possíveis quando existe um equilíbrio, sendo que esse equilíbrio pode ser ganho ao longo do tempo.

Kingdon (1984) fez um elaborado trabalho de recolha de informação com o objetivo de compreender o que estava por base da definição de agendas, nos Estado Unidos. A sua investigação focou-se em três correntes independentes que necessitavam de se encontrar, durante o período em que a janela de oportunidades se mantinha aberta. Estas correntes eram: i) problemas, (ii) políticas e (iii) políticos. Partindo da frase “chegou o tempo para uma ideia” o autor desenvolve toda uma análise para mostrar como chega esse tempo e porque motivo se viram os olhos dos decisores para certos pares problemas / soluções e porque razão outras combinações não surgem nas agendas. Como afirmado por um dos entrevistados por Kingdon

“É fascinante a questão com que está a lidar. Porque motivo os decisores prestam atenção a uma coisa e não a outra? Eu tenho visto situações em que o ministro trata de assuntos que são verdadeiro lixo quando deveríamos estar a trabalhar

¹ Modelo dos caixotes do lixo

² Em Inglês tende a ser designado como Multiple Streams Approach (MAS)

noutros assuntos mais significantes. Sempre me questioneei porquê” (tradução do autor, Kingdon, 1984, p. 7)

A preocupação deste trabalho prendia-se apenas com a agenda, que foi definido pelo próprio como os assuntos e problemas que os governantes, as pessoas fora do governo, mas com acesso aos governantes, prestam atenção num dado momento e que pode mudar no momento seguinte. Kingdon focou-se na alteração da agenda ao longo do tempo com ênfase em políticas de saúde e de transporte e a nível do governo federal nos EUA. Todo o estudo foi baseado em entrevistas ao longo de 4 anos, tanto a governantes como a lobistas, jornalistas, consultores, académicos, investigadores e outros que pudessem estar ligados à questão política. Para lá dos diversos agentes de decisão Kingdon encontra relevo no desenvolvimento de três processos, a que batizou de correntes. Verificou que o emergir de problemas pode ser de importância crucial para o surgimento de um determinado assunto na agenda. Os problemas surgem normalmente impulsionados por eventos ou dados que chamam a atenção para determinado assunto. No entanto, nem sempre se verifica a lógica de problema seguido de solução. Por vezes é o acumular de conhecimento sobre uma determinada área de política, e o desenvolvimento de soluções, que leva a que exista a necessidade de implementar uma política, mesmo que o problema não seja óbvio e surja numa segunda fase. Finalmente os movimentos políticos podem também conduzir as agendas para diferentes direções, por exemplo a eleição de um novo governo ou uma nova composição parlamentar. Mudanças na correntes dos políticos surgem normalmente agregadas a novas ideias, novas vontades e necessidade reforçada de apresentar trabalho.

O estudo feito por Kingdon tem ainda uma peculiaridade pouco habitual, é o estudo de um fenómeno enquanto ele está a acontecer. O que Kingdon faz foi observar a forma como as políticas são agendadas. Vai recolhendo informação em “direto” sem saber ainda o final da história. Esta metodologia sendo extremamente interessante torna-se muito difícil de aplicar na maioria dos problemas que se nos colocam. Temos tendência em querer estudar e compreender o que aconteceu e não acompanhar o que está a acontecer.

O trabalho de Kingdon é fundamental para a definição dos conceitos chave deste modelo e também para ilustrar que este modelo pode ter aplicação prática e ser um útil instrumento de análise de políticas e de compreensão de processos de decisão política.

Avanços e desenvolvimentos

Partindo de um modelo utilizado para a análise do estabelecimento de agenda política, num contexto muito específico dos USA, a nível Federal este modelo revelou-se flexível e foi gradualmente sendo aplicado a novos países, novas áreas de política e sendo transformado de modo nem sempre coerente (Jones et al., 2016).

A nível do corpo teórico o modelo dos fluxos esteve na base do surgimento de outros modelos e teorias, que foram beber às ideias lançadas por Kingdon. O aluno de Kingdon, Baumgartner (John, 2003), desenvolveu a Teoria das Políticas Evolutivas ou Equilíbrios Pontuados que visava explicar os longos períodos de estabilidade pontuados por ocasionais mudanças e a forma como os empreendedores políticos se adaptam ou contribuem para a mudança. Esta teoria, acaba por ser uma análise que utiliza apenas parte do modelo mais geral, focando-se num tipo de análise muito específica. Cairney et al. (Cairney & Jones, 2016) também discutem as similitudes com o Neo-institucionalismo, sugerindo que também bebeu das ideias de Kingdon, ao debruçar-se sobre a

questão da estabilidade versus instabilidade e por procurar justificações para os processos políticos e alterações de política.

Para lá das suas utilizações teóricas, e de uma grande discussão académica sobre a forma como este modelo pode ser importado para contextos e problemas diferentes, sem que o modelo fique deturpado (Béland & Howlett, 2016), a verdade é que se tem revelado muito flexível e com capacidade de servir de base à explicação de vários problemas.

Este modelo esteve sem grande utilização até ao virar do século, mas ganhou uma nova visibilidade que se transformou em utilidade após os trabalhos realizados e publicados por Zahariadis (1995) a partir da sua tese de doutoramento, que abordava a privatização de diversos setores em Inglaterra e França.

Neste trabalho Zahariadis propõe a extensão do modelo ao estudo da mudança política, para lá do agendamento, e desenvolve uma análise retrospectiva em que utiliza o modelo para explicar diferentes caminhos de privatização, mobilizando as diversas correntes que devem atuar em equilíbrio. Este trabalho empírico veio dar um novo impulso às vantagens desta abordagem.

Após a sua tese, Zahariadis continuou a trabalhar com este modelo, sendo ele o seu grande impulsionador e utilizador em diversos contextos e para explicar diversas fases do processo político (Travis & Zahariadis, 2002; Zahariadis, 2003, 2008; Zahariadis & Exadaktylos, 2016).

Além das diversas fases na decisão de política pública, um dos temas de grande relevo na mudança de política vai para além do momento de decisão, mas prende-se acima de tudo com a implementação das políticas de forma efetiva na sociedade. Explicar porque motivo algumas políticas se tornam efetivas, e outras que foram agendadas, aprovadas pelas instituições e até legisladas, chegam ao terreno e são ignoradas e efetivamente nada muda. Porque falham as políticas é uma área de crescente interesse para a qual o modelo das correntes múltiplas pode também ser adotado.

Teodorovic (2008) faz uma análise muito relevante onde mostra que na Argentina a Lei Federal que visava reduzir a iniquidade de larga escala entre ricos e pobres no sistema de ensino (1993) falhou na sua implementação pois as correntes não haviam estado maduras no momento de aprovação e legislação desta lei. A autora identificou diversos pontos fracos como uma má e estreita definição do problema; soluções que se focavam primordialmente em aspetos financeiros e os políticos que aprovaram esta solução estavam estritamente centrados nas cúpulas, sendo que a opinião pública e os restantes agentes de implementação não foram ouvidos e não se mostraram favoráveis a esta lei. Este trabalho é um excelente exemplo de como se pode estender o mesmo modelo a uma análise à posteriori e que ilustra porque motivo as políticas, até bem-intencionadas, acabam por falhar e não chegar a ter efeitos na solução do problema que pretendiam resolver.

Recentemente, Zahariadis (2016) mostra utilizando parte do modelo das correntes múltiplas, porque motivo uma medida aprovada no parlamento por uma larga maioria falha quando chega à fase de implementação. Este estudo investiga a reforma do ensino superior na Grécia (2011) e de que modo os empreendedores políticos adotaram estratégias eficazes de forma a boicotar a política que parecia ter tudo para ser implementada. Mais uma vez o seu fracasso prende-se com um desequilíbrio nas correntes no momento da aprovação, desequilíbrio esse que não impediu a sua aprovação por larga maioria, mas que foi determinante na sua não implementação.

De acordo com Jones et al (Jones et al., 2016) que desenvolveram uma meta-análise sobre as utilizações do modelo das correntes múltiplas³ foi possível encontrar estudos em países muito diferentes dos USA, que representavam 43% dos mais de 300 estudos analisados. A nível temático a maioria dos estudos estava relacionado com a área da saúde, seguida do ambiente, mas com uma enorme abrangência temática. No entanto, os autores também verificaram que a maioria dos estudos se debruçavam sobre casos estritamente domésticos, havendo poucos estudos transnacionais (13%). Ainda assim a abrangência ia de estudos com foco local (15%), regional (8%), a nível de estado (12%) e finalmente a nível nacional (52%). Quanto aos métodos a grande maioria é qualitativa (92%) e baseia-se em recolhas de informação através de entrevista e codificação documental. Os autores realçam ainda, que apesar da diversidade de estudos não encontraram nenhum onde todas os domínios e subvariáveis tivessem sido simultaneamente utilizados, apenas um terço utilizou os 5 grandes domínios propostos pelo modelo (três correntes, empreendedores e janela de oportunidades). Os restantes utilizaram apenas partes do modelo, sendo por tal discutível se são realmente utilizações ou apenas inspirações, o conceito utilizado com maior frequência foi o de “janela de oportunidade”.

Como verificámos o modelo dos fluxos múltiplos é vasto e adaptável a diversos objetos de estudo, contextos institucionais e geográficos e ainda a diversos momentos do longo percurso da decisão e implementação política. Um modelo de análise não deve ser algo de rígido, nem deve viver por si. Ele é tão útil quanto a capacidade que revela para ser aplicado. Este modelo tem revelado essa característica e o nosso trabalho vai no sentido de propor uma sequência de passos de análise que podem orientar o investigador, dando corpo às suas hipóteses e estabelecendo os limites da pesquisa. Através da conceptualização do modelo atrás proposto sugerimos um método para o operacionalizar, como que um protocolo, tornando-o ainda mais útil, versátil e utilizável.

Definição de conceitos e variáveis

Antes de abordarmos a definição conceptual, cabe aqui esclarecer que uma das principais críticas a este modelo prende-se com o pressuposto da autonomia das correntes (Araújo & Rodrigues, 2016; Winkel & Leipold, 2016) que muitos autores dizem não poderem ser independentes. Esta independência pode ser reinterpretada, no sentido de que os problemas, políticas e políticos se movem de forma autónoma até ao momento em que a janela de oportunidade se abre, sendo que estas correntes passam a convergir e a criar pontos de contacto que conduzem ao agendamento, aprovação e até implementação de um par política / problema. É neste cenário que o modelo aqui proposto se sedimenta.

Importa, portanto, clarificar cada uma das dimensões (correntes ou fluxos) e o que as compõe (variáveis e análise). Deste modo definiram-se as correntes que são relativamente independentes e inativas até que uma janela de oportunidades se abre. Só nesse momento as correntes se podem cruzar. As definições adotadas foram adaptadas do trabalho de Jones et al. (2016).

- **Corrente dos problemas:** é o caldo onde se encontram os problemas que se reconhecem como públicos, significando que é necessária a intervenção dos governos para os resolver. Normalmente estes problemas emergem devido a ocorrências dramáticas tais como

³ Foram apenas utilizados estudos para o estudo do estabelecimento de agenda, à semelhança do Kingdon.

acidentes ou grandes crises, ou através de mecanismos de resposta a programas existentes e que atraem a atenção do público. O surgimento de estudos e dados novos podem também chamar a atenção para certos problemas que se encontravam encobertos ou na esfera pessoal. É ainda necessário que exista espaço para abordar novos problemas que não se revistam de urgência, é natural que muitas vezes os agentes já estejam a lidar com demasiados assuntos e rejeitam de imediato uma nova questão.

- **Correntes das políticas:** é o caldo onde se encontra o produto dos especialistas e analistas que se dedicam a desenhar propostas e soluções. Nesta corrente encontramos muitas alternativas de ação e que devem ser factíveis e desenhadas a nível de implementação e custos. É também importante ter em mente a quantidade de recursos físicos e humanos que serão necessários para que uma determinada política seja apetecível. Finalmente é importante considerar que para uma política ganhar força devem existir redes de transferência de ideias e comunidades de apoio a essa política.
- **Corrente da política:** é o caldo onde se encontram os governantes, as instituições, o poder executivo e legislativo, os grupos de interesse e a opinião pública.

A abertura da **janela de oportunidades** pode ser impulsionada por movimentos na corrente dos problemas (por exemplo uma crise ou um acidente) ou pela pressão de empreendedores políticos que chamam a atenção para assuntos da sua preferência ou ainda por eventos periódicos tais como eleições ou mudanças na corrente da política. Ou seja, a abertura da janela pode ser “provocada” por uma movimentação em qualquer uma das correntes do modelo. No entanto, para que a janela se mantenha aberta tem de ser criada uma lógica que junte um problema com uma solução, num determinado contexto institucional. Para que a janela se mantenha aberta é também necessário que o estilo de decisão política em vigor seja propício.

O conceito **de empreendedor político** carece também de definição, sendo que foram concetualizados como pessoas que desejam investir recursos pessoais ou institucionais para fazer com que as suas políticas e ou problemas favoritos se tornem relevantes, fazendo com que os governantes se tornem sensíveis a certa combinação problema / política, mas também trabalham junto da opinião pública e dos restantes atores que direta ou indiretamente influenciam a causa pública. O empreendedor político tem de ter recursos, acesso a decisores e estratégias claramente definidas para criar argumentos e “manobrar” os diferentes intervenientes de forma a que a sua solução sobressaia em relação a todas as soluções que estão em competição pelo mesmo problema. Há quem advogue que o modelo tem para além destes empreendedores as comunidades políticas (Araújo & Rodrigues, 2016), que incluiriam investigadores, grupos de interesse, deputados e outros que desenham e se batem por uma determinada ideia. Neste estudo os empreendedores políticos são todos os que desenham políticas e mostram interesse em levar a sua política consistentemente a bom termo. Nesta definição vasta encontram-se os indivíduos dentro e fora do governo e outros órgãos institucionais, assim como outras organizações que se apresentam como politicamente isentas e tecnicamente ativas, tais como *Think Tanks*, organizações internacionais como a OCDE ou o World Bank, universidades e todos os que revelam interesse na política em causa, investindo recursos e/ou utilizando acesso privilegiado a decisores e opinião pública.

De forma gráfica este modelo é de fácil visualização (Figura 1) e foi recentemente (Jones et al., 2016) esquematizado tornando-se muito claro quanto aos conteúdos das correntes, um pouco acrescentados em relação ao proposto por Kingdon. Clarifica também a ideia da necessidade de todos

os elementos estarem presentes e confluírem para que a política possa ser alterada. Se alguma das correntes falha a probabilidade da não alteração de política (resultado negativo) ou da sua não implementação aumenta. Ou posto pela positiva, quando todas as correntes confluem em sintonia pela janela de oportunidades, impulsionadas por um (ou mais) empreendedor político, a probabilidade de uma política ser alterada e implementada aumenta.

Figura 1

Operacionalização

A operacionalização do modelo que aqui se propõe visa a análise e compreensão da forma como as medidas políticas uma vez aprovadas são ou não implementadas. A resposta à pergunta de que forma é que a medida chegou para resolver o problema a que se propunha, e mesmo se até chegou a ser implementada é de grande relevo. Se compreendermos retrospectivamente o que aconteceu às medidas aprovadas a nível político podemos prever a possibilidade de uma determinada política ser implementada com sucesso, melhorando assim a eficiência do sistema de decisão. Os diversos atores interessados podem assim utilizar uma ferramenta onde tentam estimar a possibilidade da política que têm entre mãos ser ou não implementada com sucesso e compreender onde residem os pontos fracos e fortes do processo. Se os decisores e restantes atores interessados fizerem este exercício ganharão por um lado eficiência na sua decisão e por outro a noção de que as políticas não impositivas⁴ levam tempo e persistência até serem aceites e implementadas efetivamente na sociedade.

Partindo do modelo das correntes múltiplas já exposto, e juntando a sua vertente essencialmente qualitativa com a quantificação de informação recolhida propomos um modelo que se inicia com a clara identificação de uma medida de política que foi aprovada e legislada.

Após a identificação da medida a leitura do despacho de aprovação representa a primeira recolha de informação, onde normalmente é possível identificar o problema que a medida visava resolver e também os contornos de desenho da sua implementação.

Após esta clarificação a análise visa a procura de informação que nos permita compreender como se chegou ao documento a nível das correntes propostas. Para tal necessitamos de recolher informação documental tão diversificada e abrangente quanto possível – i) discussões parlamentares, ii) discursos e programas de políticos e outros atores relevantes, iii) documentos que ilustrem donde surge a solução, quem a desenhou e quem a adaptou, iv) artigos de jornais e outros meios de comunicação que reflitam a opinião pública e as discussões em torno da política, v) entrevistas a atores relevantes entre outros que se possam revelar interessantes.

O objetivo é encontrar o máximo de informação que nos permita compreender o que se passava em cada uma das correntes, processando uma base de dados que ilustre o balanço entre as diversas

⁴ Políticas impositivas são as que o governo consegue implementar coercivamente numa lógica de cima para baixo, tais como, o aumento de impostos, suspensão de progressão na carreira, a não atribuição de verbas para determinados fins. Políticas não impositivas prendem-se com mudanças nas formas de gerir, mudança de hábitos e práticas enraizadas.

correntes. Simultaneamente deve ser recolhida informação sobre o nível de implementação da política sobre a qual nos interrogamos e identificar até que ponto foi ou não executada e implementada como prevista. A atenção é na implementação da política e não tanto na resolução do problema, dado que há problemas que se mantêm apesar da política ter sido completa e perfeitamente implementada.

Uma vez recolhido todo o material possível é necessário proceder à sua codificação de acordo com as variáveis definidas pelo modelo de Kingdon e ilustrada na Figura 1. Para esta codificação devemos utilizar pelo menos dois codificadores independentes e só deve ser finalizada a codificação quando ambos estão de acordo. Recomenda-se a utilização de um software de análise de conteúdo⁵.

Desta codificação é possível identificar onde e como se abriu a janela de oportunidades que deu origem à movimentação das correntes.

- Abre na corrente dos problemas: 1) tratou-se de um evento súbito como um acidente? 2) foram conhecidos dados que chamaram a atenção para um determinado problema? 3) o problema surge por via de um grupo de pressão que consegue chamar a atenção para a sua causa? 4) emerge como resultado de uma política anterior?
- Abre na corrente dos políticos: 1) alteração de governo com um programa anunciado nessa área? 2) por via de um grupo de pressão que consegue chamar a atenção para a sua causa?

Depois compreender como surge a política eleita para ser implementada e se esta surge antes do problema, ou se pelo contrário se tenta responder ao problema procurando uma solução disponível. É importante compreender que política é essa, quais as suas origens, qual o nível de conhecimento e experimentação com essa política. Uma política já experimentada e bem desenhada tem mais força logo uma maior probabilidade de ser aceite e implementada. Além disso uma política que já foi apadrinhada por certos atores no passado, tem uma grande probabilidade de o continuar a ser, especialmente se estes já investiram tempo e dinheiro (Pierson, 1996). Para lá das origens é necessário verificar como a política foi desenhada no que se refere a exequibilidade, custos, rede de integração e comunidade abrangida. Esta investigação tem por objetivo compreender se a política está desenhada na integra e se é uma política que tem possibilidade de ser aceite, por ser uma solução “forte”.

De seguida devemos encontrar evidência sobre o(s) problema(s) que se pretende resolver com a política em causa e compreender a urgência do problema, até que ponto é um problema reconhecido pelas pessoas atingidas e pela restante opinião pública, quantas pessoas estão afetadas por este problema. E quão forte é a evidência sobre o problema. É igualmente interessante verificar se é um problema suscetível de ser resolvido, apenas amenizado, ou se é um problema que se perpetua havendo já sido associado a diversas outras políticas no passado.

A corrente dos políticos é outra dimensão sobre a qual queremos encontrar evidência no que respeita à ideologia do governo em funções, à sua popularidade e capacidade de influenciar as comunidades, mas também em relação aos grupos de pressão como sindicatos, associações profissionais e outros que têm assento direto na decisão política. A nossa pesquisa estende-se também a encontrar evidência sobre a opinião pública e seu nível de envolvimento e apoio à política em causa. A opinião

⁵ Como por exemplo o MaxQda ou equivalente.

pública constitui-se também como um ponto chave desta corrente, e é suscetível de influenciar o poder de implementação de uma medida.

Falta ainda identificar a presença de e capacidade dos empreendedores políticos que são também elementos fundamentais para a implementação da política, não só no momento da sua aprovação, mas também na fase da implementação. Trata-se de pessoas e organizações que têm um interesse específico em determinado par problema / política, ou simplesmente têm uma política preferida que gostariam de ver implementada. Estes empreendedores estão disponíveis para gastar tempo, conhecimento e outros recursos, incluindo recursos financeiros, para ver a política implementada. Quanto mais fortes, em número, recursos e capacidade de acesso aos diversos atores envolvidos, maior é a probabilidade de sucesso de implementação de uma medida.

O que efetivamente se procura é por um lado contar a história de como se chegou à aprovação de uma política pública, mas também medir a força de cada uma das três correntes, a força do(s) empreendedor(es) político(s) e o motivo e tempo de abertura da janela de oportunidades. Assim, temos, por um lado, um produto da investigação que se pauta por contar a história de aprovação e implementação, mas também temos uma quantificação que nos permite compreender a possibilidade da política ser ou não ser bem-sucedida.

A fase descritiva do trabalho deve culminar no preenchimento de uma tabela (Tabela 1 - Guia de investigação da implementação de uma política que resume e permite a identificação visual da existência de elementos em todas as dimensões do modelo, permitindo identificar os pontos fortes e fracos. Este tipo de análise, pode ser feita à posteriori quando já conhecemos o resultado da implementação, mas o verdadeiro desafio é fazer no momento da decisão e tentar antecipar os pontos fracos que vão impedir a adequada implementação, ou por outro lado antecipar os pontos fortes que vão impulsionar a implementação.

Tabela 1 - Guia de investigação da implementação de uma política

DESCREVER OS DADOS MAIS RELEVANTES	
1	Identificação da medida (Nome, legislação de suporte; data de aprovação, expectativas)
2	Origem e desenho da política tal como aprovado e proposto
3	Identificação da causa de abertura da janela de oportunidades
4	Identificação do problema que se pretende resolver
5	Caracterização da situação política da unidade de análise
6	Identificação e caracterização dos empreendedores políticos e sua atividade
7	Implementação com sucesso ou fracassada – descrição em caso de estudos à posteriori e discussão face ao previsto; análise de

	probabilidade de sucesso em políticas ainda em curso
8	Lições para o futuro através da identificação das causas de sucesso ou fracasso

A segunda fase é verificar em termos a possibilidade de sucesso que resulta dos equilíbrios e desequilíbrios existentes entre as correntes.

Derivado dos trabalhos teóricos de Zahariadis et. al (2003, pp. 126–151) que fizeram uma concetualização teórica através de simulação informática e concluíram que é absolutamente necessário existir um equilíbrio entre todas as correntes e elementos do modelo para que a possibilidade de sucesso aumente.

Neste sentido é indispensável conseguir retirar a partir da informação qualitativa o nível de força de cada uma das correntes e também a força dos empreendedores políticos.

Para passar de qualitativo para quantitativo, e com inspiração no trabalho de previsão de resultados eleitorais com base na interpretação das condições sociais, económicas e políticas, desenvolvido por Litchman (Lichtman & Keilis-Borok, 1981) onde os autores desenvolveram um grupo de perguntas baseadas nas três dimensões que consideraram relevantes e através da sua própria interpretação têm conseguido prever com enorme rigor os resultados eleitorais nos EUA desde 1980.

Assim sendo desenvolvemos igualmente um grupo de perguntas (Tabela 2 – Quantificação da força de cada dimensão do modelo que nos permitem identificar até que ponto existiam equilíbrios, e onde estava o desequilíbrio que provocou o insucesso na implementação. Estas perguntas devem ser respondidas pelo investigador e sua equipa. Trata-se de perguntas de sim e não que originam um índice para cada corrente e para o empreendedor político. Estes índices são posteriormente inseridos numa fórmula que nos permite compreender onde está o desequilíbrio.

Tabela 2 – Quantificação da força de cada dimensão do modelo

	TITULO DA POLÍTICA (DATA)	SIM (1) / NÃO (0)
	ABERTURA DA JANELA DE OPORTUNIDADES	
1	A janela abriu na corrente dos políticos?	
2	Não houve um fecho súbito e imprevisível da janela	
3	A aprovação da política foi rápida	
	A POLÍTICA APROVADA	
1	Uma política similar já tinha sido tentada no país	
2	Esta política representava uma pequena mudança no sistema	
3	A política requeria pouco investimento de fundos públicos	

4	A política não requeria investimentos privados dos cidadãos ou empresas	
5	O desenho de política era claro quanto ao seu custo, benefícios esperados	
6	As pessoas que iriam ser mobilizadas para a implementação eram conhecedoras do seu papel	
	PROBLEMA QUE FOI IDENTIFICADO	
1	Tratava-se de apenas um problema	
2	O problema resultou de um evento súbito	
3	O problema era fácil de quantificar	
4	O problema era suscetível de resolução a curto prazo	
5	O problema afetava mais de 25% da população alvo	
6	O problema era extensível a diversas classes sociais	
	AMBIENTE POLÍTICO	
1	O governo tinha maioria na assembleia	
2	Os principais partidos da oposição concordaram ou abstiveram-se	
	AMBIENTE SOCIAL E EQUILÍBRIO DE INTERESSES	
3	Os sindicatos e associações estiveram favoráveis	
4	As pessoas atingidas pela medida estavam explicitamente de acordo	
5	Os comentadores políticos nos jornais tiveram uma presença crítica discreta	
6	A oposição social foi no geral discreta	0
	EMPREENDEDORES POLÍTICOS	
1	Havia empreendedores com acesso facilitado aos decisores políticos	
2	Havia empreendedores com acesso facilitado aos meios de comunicação	
3	Havia organizações internacionais a pressionar para a aprovação e implementação	
5	Havia empreendedores que investiram recursos	
6	Os empreendedores investiram em trabalhar o discurso para melhorar a aceitação da medida	

Uma vez preenchida a tabela calcula-se a dimensão do indicador agregado para cada dimensão do modelo seguindo a lógica já proposta pelas simulações teóricas de Zahariadis (2003) e desenvolvida pelos autores através de simulações adicionais.

Para este modelo assumiu-se uma lógica de acordo com a Tabela 3 que nos permite passar das somas obtidas para cada dimensão no questionário para valores que podem ser utilizados na equação testada através de modelos simulados.

Tabela 3 - Conversão de valores obtidos pela grelha de perguntas para calculo de possibilidade de sucesso

	VALORES NO MODELO	EQUIVALÊNCIA PARA OS SOMATÓRIOS DO QUESTIONÁRIO
ABERTURA DA JANELA DE OPORTUNIDADES A POLÍTICA APROVADA	1 – Aberta;	(2 ou 3) - 1 (Aberta)
	0 - Fechada	(0 ou 1) – 0 (Fechada)
	0.5 -Política fácil;	6 – 0.5
		5 ou 4 – 0.4
	...	2 ou 3 – 0.3
	0.2 – Política muito ambiciosa	0 ou 1 – 0.2
PROBLEMA QUE FOI IDENTIFICADO	0.5 – Problema fácil	6 – 0.5
		5 ou 4 – 0.4
	...	2 ou 3 – 0.3
	0.2. Problema difícil	0 ou 1 – 0.2
AMBIENTE POLÍTICO	0.2. Favorável	2 – 0.2
	0.0 - Desfavorável	1 – 0.1
		0 – 0.0
AMBIENTE SOCIAL E EQUILÍBRIO DE INTERESSES	1 – Totalmente favorável	4 – 1
	0.2-Totalmente desfavorável	3- 0.8
		2- 0.6
		1 – 0.4
		0 – 0.2
EMPREENDEDORES POLÍTICOS	1 – Empreendedor sem força	0 -1
	0.4 – Empreendedor muito forte	1 ou 2 - 0.8
		3 ou 4 - 0.6
		5 ou 6 - 0.4

A equação que propomos para compreender a possibilidade de sucesso pressupõe que o empreendedor tem de ter um valor menor do que o resultado da expressão que balanceia todas as

restantes correntes. Se a janela de oportunidade já estiver fechada o nada interessa, pois, esse facto invalida a capacidade de a política ser prosseguida.

$$Empreendedores \leq \{((problema + política) * ambiente social ...) + (ambiente político)\} | \\ (janela aberta)$$

Ou de outra forma

$$((problema + política) * ambiente social ...) + (ambiente político) - Empreendedores \geq 0 | \\ (janela aberta)$$

O que em termos práticos significa que a presença de um empreendedor moderadamente forte é indispensável para que uma política possa ser implementada e que todos os elementos têm um papel ativo no sucesso, não sendo por tal possível colocar a responsabilidade do sucesso numa só componente. Por exemplo na presença de um empreendedor moderadamente fraco (0.8) necessitamos de ter uma política fácil e um problema também fácil num ambiente social a tender para o favorável e com um ambiente político também favorável. Se algum destes elementos se desviar do patamar de favorável, a equação tende a não ser verdadeira logo torna-se menos provável que a política tenha sucesso. Quanto mais se afastados estiverem os valores da inequação maior é a possibilidade de não implementação da política.

Um exemplo de aplicação – Contratos de Associação – Legislação de 1980 - lei nº 553/80

Em Portugal as parcerias público privadas na educação, nomeadamente os contratos de associação, são um tema recorrente na opinião pública e na agenda política. Desde 1979, que, de vez em quando, esta questão é levantada e é possível encontrar legislação frequente sobre este tema.

Desde 1980, que este assunto é alvo de algum processo legislativo desde 1980 (Figura 2), sendo que, em Portugal, até 2016 apesar do esforço legislativo as parcerias público privadas na educação pouco ou nada evoluíram.

Figura 2

Para ilustrar a utilização do modelo vamos proceder à análise das diversas variáveis no que reporta à implementação do Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo, aprovado em 1980 na sequência de legislação de 1979.

1. Identificação da Medida Legislada

Em 1980 é aprovado o decreto lei nº 553/80 que visa regulamentar o que havia sido aprovado em 1979 através das leis 9/79, de 19 de março, e 65/79, de 4 de outubro que

“reconhecem aos pais a prioridade na escolha do processo educativo e de ensino para os seus filhos, em conformidade com as suas convicções Do mesmo passo, cometem ao Estado

a obrigação de assegurar a igualdade de oportunidades no exercício da livre escolha entre pluralidade de opções de vias educativas e de condições de ensino.”⁶

Assim sendo tornando claro que o primeiro problema que visava ser resolvido era a liberdade de escolha das famílias. No mesmo documento e na secção que respeita ao estabelecimento de parcerias público privadas, ou o “contrato” (secção III), o decreto lei afirma que

“Art.º. 12.º - 1 - O Estado celebrará contratos com escolas particulares que, integrando-se nos objetivos do sistema educativo, se localizem em áreas carecidas de escolas públicas. 2 - O Estado também celebrará contratos com estabelecimentos de ensino que, obedecendo ao requisito da primeira parte do número anterior, se localizem noutras áreas.”

Ficando claro que a liberdade de escolha vem a par do fornecimento de serviços em áreas carenciadas de escolas, sendo este um problema secundário aos olhos desta lei. No entanto os contratos de associação, um dos vários tipos de contratos possíveis de celebrar visava apenas a resolução do problema de falta de oferta de serviço público numa época de grande pressão por parte da procura de educação.

“Art.º. 14.º - 1 - Os contratos de associação são celebrados com escolas particulares situadas em zonas carecidas de escolas públicas, pelo prazo mínimo de um ano. 2 - Os contratos de associação têm por fim possibilitar a frequência das escolas particulares nas mesmas condições de gratuidade do ensino público”.

Segundo a medida legislada o problema que os contratos de associação visavam resolver era a falta de infraestruturas públicas em algumas regiões do país e a forma como iam funcionar, o desenho da política, envolvia que as escolas concorressem com a totalidade ou parcialidade das vagas de forma a que esses alunos não pagassem nenhuma prestação. O estado concedia às escolas “um subsídio por aluno igual ao custo de manutenção e funcionamento por aluno das escolas públicas de nível e grau equivalente”, sendo que esse valor deveria ser fixado anualmente. Pelo lado das escolas estas obrigavam-se a não cobrar qualquer propina aos alunos, a divulgar o contrato de associação, a receber os alunos que se inscrevessem dando prioridade a irmãos, residência e idade. Tinham ainda por obrigação a apresentação do orçamento escolar anual e balancetes trimestrais de execução.

2. As correntes ao momento da aprovação

As origens da lei remetem ao anterior governo ⁷, e que tinha uma componente ideológica de livre escolha (Melo, 2010). Foi o Ministro da Educação, Vítor Pereira Crespo que trouxe o assunto à Assembleia da República em 16 de janeiro de 1980⁸. Os contratos de associação já existiam anteriormente, vinham ainda do governo de Marcelo Caetano, e os acordos que existiam nunca tinham sido descontinuados. Estes acordos existiam num vazio legal e tinham sido realizados de forma informal (in Cotovio, 2012, p 1251).

⁶ Citado do decreto lei nº 553/80, a partir de <https://dre.tretas.org/dre/16910/decreto-lei-553-80-de-21-de-novembro>

⁷ Law n. 9/79, 19 March 1979 and 65/79, 4 October 1979

⁸ <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/01/04/006/1980-01-16/216?q=Estatuto%2Bdo%2Bensino%2Bparticular%2Be%2Bcooperativo&from=1980-01&to=1980-12>

Nos debates parlamentares não houve grande oposição e em abril de 1980 com a discussão do orçamento foi atribuída verba para ser transferida para as escolas privadas e surge a ideia de que este dinheiro é para resolver as dificuldades financeiras em que alguns colégios se encontram⁹. É curioso verificar que as oposições não se opõem, conseguimos apenas encontrar uma nota marginal por parte de um deputado da UDP¹⁰, afirmando justamente que esta medida era uma forma encapotada de salvar o setor privado da bancarrota, e que visava a criação de mais desigualdade a favor da elite que tinha os filhos em colégios. Em 1981 o Partido Comunista Português avançou com projeto de lei para a educação, mas o setor privado e as parcerias não são atacadas, antes pelo contrário fica registado que a visão do PCP contemplava manter todos os direitos da educação privada¹¹.

De facto, encontra-se evidência de alguns processos de receio de banca rota, devido à abertura de novas escolas públicas em locais onde antes apenas existia um colégio privado. Algumas escolas haviam formado uma associação de forma a falarem a uma só voz e constituírem-se como um grupo de pressão a pressionar os contratos de associação como forma de resolver problemas financeiros e de sobrevivência. Alguns diretores mostram-se muito ativos nesta causa, como afirmado por Amadeu Pinto¹² em entrevista a Cotovio (2012, pp. 1069, 1105). Pinto admite mesmo que foi uma das cabeças a pensar os contratos de associação (idem, p.1078). Pereira Neto admite que o processo de discussão foi estreito e centrado em poucos participantes. As escolas privadas não tomaram parte ativa na discussão., embora alguns fossem sugeridos pela associação das escolas privadas (Cotovio, 2012, p. 1232). Ainda no mesmo estudo é possível confirmar que o setor privado havia encolhido, especialmente a nível das escolas secundárias, que encolhera de 130.336 estudantes em 1973/1974 para 71.782 em 1979/1980.(Cotovio, 2012, p. 1003).

A ideia de que esta legislação visava resolver os problemas dos colégios, e menos o problema do desequilíbrio entre a procura e a oferta, ganha força quando verificamos que o número de estudantes nas escolas privadas aumenta nas escolas privadas existentes. O número de alunos a frequentar o ensino secundário privado passa de cerca de 3800 estudantes em 1980/1981 para perto de 9000 em 1981/82 estabilizando nos períodos subsequentes até 1986. Não existe evidência de surgimento de novas escolas para suprimir as faltas da oferta e também não existe registo do número de alunos que passaram a estar abrangidos pelos contratos de associação. No entanto, nos orçamentos de estado é possível identificar um aumento relevante nas transferências para os colégios privados a partir de 1980 (Figura 3)

Figura 3

Por outro lado, a nível da opinião pública, tal como esta se reflete na imprensa, a ideia é de indiferença. Tratava-se de um problema menor que afetava uma minoria da população e que tinha relativamente pouco impacto nas vidas dos cidadãos. Mais importante que os contratos de educação era o estatuto

⁹ <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/01/04/045/1980-04-29/1764?q=%2522ensino%2Bparticular%2522&from=1980-01&to=1980-12&pOffset=10>

¹⁰ <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/01/04/046/1980-04-30/1897?q=%2522ensino%2Bparticular%2522&from=1980-01&to=1980-12&pOffset=0>

¹¹ <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2/02/01/073/1981-05-29/2760?q=%2522particular%2Be%2Bcooperativo%2522&pPeriodo=r3&pPublicacao=dar&pSerie=s2&pLegis=02&pSessao=01&pCategoria=diario>

¹² Diretor of Colégio S. João de Brito in 2007

da carreira docente do ensino privado, e esse sim é um assunto que desperta o movimento sindicalista. Ocasionalmente encontrou-se uma ou outra opinião solta sobre o desvio de fundos para aos privados, deixando as escolas públicas continuar na pobreza¹³, situação que poderia ser agravada pela crise económica em que o país se encontrava¹⁴. A realidade é que este tema foi muito pouco discutido nos jornais e também na assembleia, revelando que era um assunto menor, que se aproveitou de um problema real de falências dos colégios, foi re-conceptualizado por questões de aceitabilidade num problema de tentar equilibrar a oferta/procura de educação, e a medida acabou por ser aprovada e implementada sem oposições, num ambiente que não sendo favorável era pelo menos indiferente. SE a livre escolha e o equilíbrio de vagas tivessem sido os reais problemas a solucionar esta política não teria conseguido ser bem-sucedida pois outro desenho e outros atores teriam de ter estado envolvidos.

3. A aplicação do modelo e sua capacidade preditiva

Em primeiro lugar o preenchimento da tabela de resumo de acontecimentos, torna as diversas dimensões do modelo mais claras (Tabela 4).

Tabela 4 – Resumo da implementação da política

DESCREVER OS DADOS MAIS RELEVANTES		
1	Identificação da medida (Nome, legislação de suporte; data de aprovação, expectativas)	Decreto lei nº 553/80 – que legisla o surgimento ode parcerias público privadas na educação, incluindo os contratos de associação.
2	Origem e desenho da política tal como aprovado e proposto	Contratos de associação deviam ser celebrados com colégios privados onde fosse provada a falta de infraestruturas do estado. Os alunos não pagariam nada e o estado faria a transferência equivalente aos custos por aluno abrangido. Desenho pouco claro, incluindo a existência de montantes ou fórmulas de cálculo.
3	Identificação da causa de abertura da janela de oportunidades	Novo Governo de centro direita (PSD) com uma ideologia mais ancorada na participação dos privados na vida económica do país
4	Identificação do problema que se pretende resolver	O problema oficial era suprimir problemas de oferta ar para a escolha por parte das famílias. Problema que poder ser o real, pelo envolvimento dos diretores das escolas privadas, evitar a falência de vários colégios que vinham a perder alunos especialmente no ensino secundário
5	Caracterização do contexto de política da unidade de análise	O governo era favorável ao apoio à iniciativa privada. No parlamento houve pouca oposição, incluindo pelos partidos de esquerda.

¹³ Jornal de Educação n. 40 (1980-12-01 Caderno Principal)

¹⁴ Jornal da Educação n. 20 (1979-02-01 Caderno Principal)

6	Identificação e caracterização dos empreendedores políticos e sua atividade	Os principais empreendedores desta medida eram os diretores dos colégios privados que se constituíram em associação para fortalecer a capacidade de acesso aos decisores
7	Implementação com sucesso ou fracassada – descrição em caso de estudos à posteriori e discussão face ao previsto; análise de probabilidade de sucesso em políticas ainda em curso	Deu-se o aumento das transferências para o setor privado e evitou-se a falência de colégios. A medida não teve expressão na resolução de problemas de oferta, até porque não se abriram novos colégios.
8	Lições para o futuro através da identificação das causas de sucesso ou fracasso	As parcerias público privadas mantiveram-se muito reduzidas e sem impacto no sistema de ensino. Os pais continuaram sem escolha.

Preencher a Tabela 5 com as perguntas fundamentais que nos permitem quantificar o nível de amadurecimento de cada uma das correntes, no que se refere a esta política.

Tabela 5 – Perguntas para cálculo dos pesos no modelo

	Decreto lei nº 553/80 – Contratos de associação	SIM (1) / NÃO (0)
	ABERTURA DA JANELA DE OPORTUNIDADES	3
1	A janela abriu na corrente dos políticos?	1
2	Não houve um fecho súbito e imprevisível da janela	1
3	A aprovação da política foi rápida	1
	A POLÍTICA APROVADA	5
1	Uma política similar já tinha sido tentada no país	1
2	Esta política representava uma pequena mudança no sistema	1
3	A política requeria pouco investimento de fundos públicos	1
4	A política não requeria investimentos privados dos cidadãos ou empresas	1
5	O desenho de política era claro quanto ao seu custo, benefícios esperados	0
6	As pessoas que iriam ser mobilizadas para a implementação eram conhecedoras do seu papel	1
	PROBLEMA QUE FOI IDENTIFICADO	2
1	Tratava-se de apenas um problema	0

2	O problema principal resultou de um evento súbito	0
3	O problema principal era fácil de quantificar	1
4	O problema principal era suscetível de resolução a curto prazo	1
5	O problema principal afetava mais de 25% da população alvo	0
6	O problema principal era extensível a diversas classes sociais	0
	AMBIENTE POLÍTICO	2
1	O governo tinha maioria na assembleia	1
2	Os principais partidos da oposição concordaram ou abstiveram-se	1
	AMBIENTE SOCIAL E EQUILÍBRIO DE INTERESSES	4
3	Os sindicatos e associações não se opuseram	1
4	As pessoas atingidas pela medida estavam explicitamente de acordo	1
5	Os comentadores políticos nos jornais tiveram uma presença crítica discreta	1
6	A oposição social foi no geral discreta ou inexistente	1
	EMPREENDEDORES POLÍTICOS	2
1	Havia empreendedores com acesso facilitado aos decisores políticos	1
2	Havia empreendedores com acesso facilitado aos meios de comunicação	0
3	Havia organizações internacionais a pressionar para a aprovação e implementação	0
5	Havia empreendedores que investiram recursos	1
6	Os empreendedores investiram em trabalhar o discurso para melhorar a aceitação da medida	0

Valores a atribuir a cada variável (ver Tabela 3) para estar pronta a entrar na inequação de estimativa de possibilidade de sucesso.

Empreendedores = 0.8; Problema = 0.3; Política = 0.4; Ambiente social ...= 1; Ambiente Político = 0.2; Janela aberta – sim

$$Empreendedores \leq ((problema + política) * ambiente social ...) + (ambiente político) | (janela aberta)$$

Substituindo os valores na equação obtemos:

$$0.8 \leq \langle ((0.3 + 0.4) * 1) + (0.2) \rangle | (janela\ aberta)$$

$$0.8 \leq 0.9 - \text{Inequação verdadeira}$$

O nosso modelo indica que esta política seria bem-sucedida no que se refere ao seu contexto estreito, objetivos diminutos e pequeno problema a resolver. Apesar os empreendedores serem poucos e fracos, do desenho de política ser pouco claro o problema que visava resolver era também pequeno e não suscitou oposição por parte de nenhuma das forças que compõe a corrente dos políticos. Assim esta foi uma política, que embora de efeitos limitados foi implementada com sucesso, como pode ser verificado pelo aumento das transferências para os colégios privados e também pelo aumento do número de alunos a frequentarem os colégios imediatamente após a sua aprovação.

Conclusões

Este trabalho é essencialmente conceptual e procura propor uma lógica metodológica à aplicação do modelo dos fluxos múltiplos na sua abrangência e multiplicidade de dimensões de análise. O seu desenvolvimento implica uma extensa análise de conteúdos, provenientes de várias fontes e que possam fornecer informação sobre os conteúdos de cada uma das correntes, nomeadamente sobre: i) o desenho de política, ii) o problema real que procurava resolver e os problemas anexos que foram mobilizados para tornar a política mais atrativa, iii) o contexto político e de opinião pública em que todo o processo se desenvolve e iv) o papel e capacidade de recursos dos empreendedores políticos.

Após a construção da história que esteve na base de uma determinada medida ser aprovada deve-se construir os mapas e tabelas de resumo para simplificar a análise e para facilitar a visualização dos pontos fortes e fracos do decorrer da aprovação e implementação da medida em causa. Do preenchimento destas ferramentas surge uma previsão de probabilidade de sucesso. A probabilidade aumenta se a inequação proposta for verdadeira.

Para demonstrar a aplicabilidade deste procedimento utilizou-se o exemplo da primeira aprovação das escolas com contrato de associação em Portugal para mostrar que o problema que se queria resolver não era o que estava registado na lei / regulamento e que todas as correntes estavam suficientemente maduras para que a política fosse aprovada e implementada, à escala que resolvia o problema que mobilizou os empreendedores políticos à época.

Bibliografia

- Araújo, L., & Rodrigues, M. de L. (2016). Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas E Práticas*, 2017(83), 11–35. <http://doi.org/10.7458/SPP2017839969>
- Béland, D., & Howlett, M. (2016). The Role and Impact of the Multiple-Streams Approach in Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(3), 221–227. <http://doi.org/10.1080/13876988.2016.1174410>
- Cairney, P., & Jones, (2016). Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory? *Policy Studies Journal*, 44(1), 37–58. <http://doi.org/10.1111/psj.12111>
- Cairney, P., & Zahariadis, N. (2016). 6. Multiple streams approach: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. *Handbook of Public Policy Agenda*.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25.
- Cotovio, J. (2012). *O Ensino Privado nas Décadas de 50, 60 e 70 do século XX*. Coimbra: Gráfica de Coimbra 2.
- John, P. (2003). Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: Using evolutionary theory to explain policy change? *Policy Studies Journal*, 31, 481–498. <http://doi.org/10.1111/1541-0072.00039>
- Jones, M. D. M., Peterson, Pierce, J. Herweg, N., Bernal, A., Lamberta Raney, H., & Zahariadis, N. (2016). A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review. *Policy Studies Journal*, 44(1), 13–36. <http://doi.org/10.1111/psj.12115>
- Kingdon, J. W., & Kingdom, J. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little Brown and Company.
- Lichtman, A. J., & Keilis-Borok, V. I. (1981). Pattern recognition applied to presidential elections in the United States, 1860-1980: Role of integral social, economic, and political traits. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 78(11), 7230–4.
- Melo, A. (2010). *A escolha parental do ensino particular*. Universidade dos Açores.
- Pierson, P. (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, 48(2), 143–179.
- Sabatier, P. (1999). *Theories of the policy process*. Boulder: Westwiew Press.
- Teodorovic, J. (2008). Why education policies fail: Multiple streams model of policymaking. *Zbornik Instituta Za Pedagoska Istrazivanja*, 40(1), 22–36. <http://doi.org/10.2298/ZIP10801022T>
- Travis, R., & Zahariadis, N. (2002). A Multiple Streams Model of U . S . Foreign Aid Policy. *Policy Studies Journal*, 30(4), 495–514. <http://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2002.tb02160.x>
- Winkel, G., & Leipold, S. (2016). Demolishing Dikes: Multiple Streams and Policy Discourse Analysis. *Policy Studies Journal*, 44(1), 108–129. <http://doi.org/10.1111/psj.12136>
- Zahariadis, N. (1995). *Markets, States and Public Policy* (1st ed.). Michigan: The University of Michigan Press.
- Zahariadis, N. (2003). *Ambiguity and Choice in Public Policy*. Georgetown: Georgetown University Press.
- Zahariadis, N. (2008). *State Subsidies in The Global Economy*. NEW YORK: Palgrave Macmillan.
- Zahariadis, N., & Exadaktylos, T. (2016). Policies that Succeed and Programs that Fail: Ambiguity,

Conflict, and Crisis in Greek Higher Education. *Policy Studies Journal*, 44(1), 59–82.
<http://doi.org/10.1111/psj.12129>

Figura 1 - Esquema do Modelo dos Fluxos Múltiplos

Figura 2 - Esquematisação das políticas referentes a parcerias público privadas em educação, Portugal 1980-2015

Fonte: Diários da república

Figura 3 – Transferências do orçamento de estado para colégios privados (Euros, preços constantes)

Fonte: <http://www.dgo.pt>