

# FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

---

Ana Claudia Capella



COLEÇÃO

**Governo** e  
*Políticas Públicas*

# **Formulação de Políticas Públicas**

Enap Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente*

Francisco Gaetani

*Diretora de Formação Profissional e Especialização*

Iara Cristina da Silva Alves

*Diretor de Educação Continuada*

Paulo Marques

*Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento*

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

*Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu*

Fernando de Barros Filgueiras

*Diretora de Gestão Interna*

Camile Sahb Mesquita

*Editor:* Fernando de Barros Filgueiras (Enap). *Revisão:* Lucas Barbosa de Melo, Luiz Augusto Barros de Matos, Renata Fernandes Mourão e Roberto Carlos R. Araújo. *Projeto gráfico e editoração eletrônica:* Vinicius Aragão Loureiro. *Revisão gráfica:* Ana Carla Gualberto Cardoso. *Imagem da capa:* Ana Carla Gualberto Cardoso. *Catálogo na fonte:* Biblioteca Graciliano Ramos/Enap.

# Formulação de Políticas Públicas

*Ana Cláudia Niedhardt Capella*

Brasília  
Enap  
2018

Ficha Catalográfica por: Keicielle Schmidt de Oliveira – CRB1 2392

---

C238f Capella, Ana Cláudia Niedhardt.  
Formulação de Políticas / Ana Cláudia Niedhardt Capella.  
--Brasília: Enap, 2018.  
151 p. : il.

ISBN: 978-85-256-0080-6

1. Políticas Públicas. 2. Agenda Pública. 3. Métodos e  
Técnicas I. Título.

CDU 35

---

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública  
SAIS – Área 2-A  
70610-900 – Brasília, DF  
Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178  
Sítio: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)  
Tiragem: 500 exemplares

# SUMÁRIO

<b>1. Introdução</b> .....	<b>9</b>
<b>2. Formulação: o processo de formação da agenda</b> .....	<b>13</b>
2.1 Problemas e políticas públicas .....	14
2.2 Agenda: definição, conceitos básicos e histórico .....	28
2.3 Formação da agenda: a perspectiva do Modelo de Múltiplos Fluxos .....	39
2.4 Formação da agenda: a perspectiva do Equilíbrio Pontuado .....	49
2.5 Bloqueio da agenda .....	60
<b>3. Formulação: o processo de definição de alternativas</b> .....	<b>71</b>
3.1 Instrumentos de políticas públicas.....	74
3.1.1 <i>Tipologia dos instrumentos de Hood</i> .....	76
3.1.2 <i>Outras tipologias de instrumentos</i> .....	84
3.2 A escolha dos instrumentos: formulação e design de políticas .....	88
3.3 Comunidades e redes na formulação de políticas públicas .....	98
3.3.1 <i>O papel das comunidades e subsistemas nos         modelos teóricos sobre formulação de políticas públicas</i> .....	103
<b>4. Métodos e técnicas para a formulação de políticas públicas</b> .....	<b>109</b>
4.1 Definição de problemas – Dunn e os métodos para estruturação .....	110
4.2 Definição de problemas e definição de opções – Hogwood e Gunn –: as políticas para o “mundo real” .....	118
4.3 Definição de problemas e definição de soluções: Zittoun e os cinco estágios .....	130

4.4 Resolução de problemas – Bardach e os oito passos para a análise de políticas .....	138
<b>5 Considerações finais .....</b>	<b>145</b>
<b>Referências bibliográficas .....</b>	<b>147</b>

# LISTA DE QUADROS E FIGURAS

## Quadros

1. Instrumentos de política.....84
2. Dimensões do sistema de produção de políticas .....100

## Figuras:

1. Níveis de agenda .....30
2. Os três eixos temáticos de pesquisa sobre agenda .....36
3. O modelo de Kingdon.....45
4. Desenho de políticas, segundo Schneider e Ingram.....96
5. Fases da estruturação de problemas.....113



# 1. INTRODUÇÃO

O processo de formulação de políticas públicas compreende dois elementos principais: definição da agenda e definição de alternativas. O primeiro envolve o direcionamento da atenção em torno de questões ou problemas específicos. O segundo, a exploração e o desenho de um plano possível para a ação. Assim, investigar a formulação de políticas consiste em buscar compreender por que alguns assuntos se tornam importantes e acabam concentrando o interesse de vários atores, enquanto outros não. E também por que algumas alternativas são seriamente consideradas, enquanto outras são descartadas. A noção de **definição** é importante por se tratar de um processo, ou seja, um conjunto de elementos interligados e relacionados entre si – e não um evento único ou aleatório – que é construído ao longo da formulação. Tanto a agenda quanto as alternativas são definidas, isto é, determinadas em termos de suas características distintivas, em uma complexa combinação de instituições e atores, envolvendo elementos técnicos e políticos.

Nos estudos sobre políticas públicas, é muito comum que a formulação seja apresentada no contexto do ciclo de políticas, sendo nesse caso identificada como etapa inicial, à qual se seguem, geralmente, as fases de tomada de decisão, implementação e avaliação. Assim, a formulação pode ser caracterizada como uma etapa pré-decisória, ou seja, anterior a qualquer atividade de formalização de uma política, envolvendo fundamentalmente a identificação de problemas que requerem atenção governamental (definição da agenda) e uma busca inicial por soluções possíveis, confrontadas com seus custos e efeitos estimados (definição de alternativas). Quando compreendida por meio da metáfora do ciclo, a fase de formulação assume grande relevância, uma vez que essa etapa inicial tem impacto sobre todo o processo de produção de políticas que se desenvolve posteriormente. A forma como o problema é compreendido pelos atores políticos e a maneira pela qual ele é definido, na fase de agenda, orientará todo o debate que permeará as escolhas no processo decisório

e influenciará as ações nos momentos de implementação e avaliação. Independentemente de considerarmos a formulação como fase inicial do ciclo, os estudos desenvolvidos sobre essa temática têm mostrado que investigar a formação de agenda e alternativas corresponde, em última análise, a investigar o poder político. O exercício do poder envolvido no processo de definição da agenda tem sido estudado há algumas décadas, como veremos adiante, e tem implicações para o processo democrático porque envolve o estabelecimento de entendimentos sobre os problemas públicos, estruturando o debate em torno dessas questões, definindo seu tratamento e encaminhamento para a tomada de decisão pelo sistema político. Schattschneider já afirmava em 1960 que: “a definição das alternativas é o instrumento supremo do poder” (Schattschneider, 1960, p. 68, tradução nossa).

Os estudos sobre formulação têm sido objeto de preocupação de pesquisadores ligados ao campo de políticas públicas há algumas décadas. A literatura internacional apresenta modelos teóricos estruturados e largamente conhecidos, desenvolvidos especificamente para lidar com processos de formulação, como veremos adiante. Esses modelos, além de ajudar na compreensão sobre como as agendas são definidas e como as alternativas são selecionadas, têm contribuído para ampliar os conhecimentos sobre o processo de produção de políticas. O estudo da agenda é hoje compreendido como o estudo de processos de mudança e de estabilidade política. Entender o processo de formulação permite ampliar o entendimento sobre as mudanças em políticas públicas, a participação de atores, suas ideias, crenças e o próprio “fazer” das políticas.

O objetivo do livro consiste em oferecer teorias e conceitos introdutórios sobre o processo de formulação e apresentar reflexões direcionadas aos interessados em promover intervenções em políticas públicas. Uma das maiores contribuições da literatura produzida no campo de políticas públicas consiste em produzir estudos com esse duplo objetivo: proporcionar uma visão abrangente **do processo** de produção de políticas, por meio de subsídios teóricos para sua compreensão e, paralelamente, desenvolver estudos **para o processo** de produção de

políticas, envolvendo o emprego de técnicas de análise específicas. Para isso, o livro está estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo serão apresentados os conceitos fundamentais sobre o processo de formação da agenda governamental, partindo da discussão sobre problemas em políticas públicas, avançando para a questão específica da definição da agenda, o histórico das investigações nesse campo e os dois principais modelos teóricos voltados à explicação desse fenômeno. Será abordado, ainda, o processo de bloqueio da agenda – processo pelo qual problemas são deliberadamente mantidos fora da agenda e, portanto, do campo de atuação governamental. O foco do segundo capítulo é o processo de definição das alternativas, envolvendo o debate sobre os instrumentos de políticas e suas tipologias mais comuns, passando pela combinação desses instrumentos que delimitam os contornos do desenho da política, ou seja, de uma proposta inicial de solução ao problema definido na agenda. Também será considerado o papel dos atores na seleção de alternativas, por meio de sua inserção em redes e comunidades relacionadas a políticas públicas específicas. Por fim, o terceiro capítulo busca contribuir com algumas questões direcionadas à intervenção em processos de formulação, destacando sua dimensão simultaneamente técnica e política. Serão apresentados recursos para atuação de gestores e demais interessados nessa temática, como técnicas para auxiliar na definição de problemas e ferramentas destinadas à colaboração para a formação da agenda; estratégias específicas tanto para a definição de problemas quanto para a definição de soluções; e considerações sobre a condução do processo de formulação. Ao final, espera-se que o leitor tenha uma visão abrangente e informada sobre esse momento fundamental do processo de políticas públicas.



## 2. FORMULAÇÃO: O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA

Este capítulo tem como objetivo examinar o processo de formação da agenda, aspecto fundamental da formulação de políticas públicas. A agenda está relacionada ao conjunto de temas ou problemas considerados importantes em um determinado momento, como resultado da ação política de atores como burocratas, movimentos sociais, partidos políticos, mídia, entre outros. Considerando-se a grande quantidade de acontecimentos, fatos e problemas existentes no dia a dia, e que mereceriam atenção do governo, por que alguns temas são priorizados em detrimento de outros? Como os formuladores decidem quais problemas serão enfrentados e quais poderão esperar? Como esse processo se desenvolve? Essa questão, que abrange um complexo processo de disputa por atenção, resume o principal objetivo dos estudos sobre agenda: analisar o processo pelo qual problemas são considerados mais (ou menos) relevantes ao longo do tempo, elemento chave para compreender a ação (ou a falta de ação) governamental (CAPELLA, 2013).

O capítulo inicia-se pela discussão sobre problemas em políticas públicas. Desde o surgimento do campo de políticas públicas, a área é frequentemente descrita como uma ciência social aplicada, voltada à resolução de problemas. Uma das características atribuídas por Lasswell (1951) as *policy sciences* era precisamente a orientação a problemas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> O cientista político estadunidense Harold D. Lasswell foi o primeiro autor a propor uma abordagem para o estudo do governo focada no desenvolvimento de conhecimento específico para auxiliar a tomada de decisão governamental, por meio da criação de um corpo de profissionais treinados em teorias e métodos adequados a essa finalidade. Entre os anos de 1940 e 1970, o autor desenvolveu e refinou sua visão sobre essa abordagem, denominada de *Policy Sciences*. Escrevendo décadas após a proposição inicial e avaliando retrospectivamente o desenvolvimento desse campo, Harold Lasswell descreveu as *policy sciences* como o "conhecimento do processo e no processo de produção de políticas públicas" (LASSWELL, 1970, p. 03, tradução nossa). Para entender esse momento inicial dos estudos em políticas públicas, consultar: Peter DeLeon, "The Historical Roots of the Field", capítulo publicado em *The Oxford Handbook of Public Policy*, organizado por Moran e outros (New York: Oxford University Press, 2008) e Kevin B. Smith e Christopher W. Larimer, *The Public Policy Theory Primer* (Boulder-CO: Westview Press, 2009).

Assim, desde o início, os estudos em políticas públicas foram dedicados à investigação dos problemas enfrentados pelos governos, sendo esse o foco principal de todo analista disposto a trabalhar no campo de políticas públicas. Hoje, embora a visão sobre o campo (e sobre a própria ideia a respeito do que problemas são) tenha se modificado, o ponto de partida para compreender a formulação de políticas reside no processo de definição de problemas, por meio do qual o debate sobre uma questão é estruturado, podendo chamar a atenção dos tomadores de decisão. A definição de problemas constitui-se, portanto, em um dos elementos mais fundamentais para explicar a formação da agenda governamental.

Em seguida, será apresentado um histórico sintético dos estudos sobre *agenda-setting* e os conceitos básicos sobre agenda governamental, desenvolvidos no campo de políticas públicas. Na sequência, os dois principais modelos teóricos sobre a formação de agenda serão revisitados: o Modelo de Múltiplos Fluxos (proposto por John Kingdon em 1984) e o modelo de Equilíbrio Pontuado (desenvolvido por Frank Baumgartner e Brian Jones inicialmente em 1993). Por fim, um breve debate sobre o processo de bloqueio da agenda – processo pelo qual problemas são deliberadamente mantidos fora da agenda e, portanto, do campo de atuação governamental – será apresentado, de forma a complementar a visão do leitor sobre esse estágio inicial do processo de formulação de políticas públicas.

## 2.1 Problemas e políticas públicas

Durante o século 19, no contexto de racionalização do Estado e da política, as Ciências Sociais foram marcadas pelo entendimento de que os problemas sociais seriam passíveis de serem solucionados mediante conhecimento apropriado e a aplicação de técnicas específicas. Como afirma Parsons (2007, p. 51, tradução nossa), “a noção segundo a qual o mundo estava cheio de enigmas e problemas que poderiam ser *resolvidos* por meio da aplicação de razão e do conhecimento humano está na base do desenvolvimento do enfoque de políticas públicas”<sup>2</sup>. Tomando como

---

<sup>2</sup> Grifo do original.

base o modelo das ciências naturais, esses estudos buscavam investigar os problemas de natureza social para que fossem formuladas as soluções mais adequadas, amparando a tomada de decisão governamental com conhecimento especializado. Ao longo do século 20, a perspectiva positivista/funcionalista caracterizou-se pelo entendimento de que problemas seriam “fatos” mensuráveis e passíveis de solução, ou ainda disfunções do sistema social (PARSONS, 2007). Nessa perspectiva, o papel do analista de políticas públicas seria fundamentalmente encontrar evidências de problemas sociais, para então analisar suas causas e propor a adoção de medidas necessárias para sua resolução. Portanto, durante décadas entendeu-se que problemas sociais tinham existência objetiva, bastaria capacidade técnica para a realização de estudos que pudessem coletar dados e analisá-los em busca de soluções capazes de resolvê-los.

As críticas mais importantes a essa perspectiva foram propostas pelos chamados “interacionistas simbólicos”, especialmente pelos autores vinculados à Escola de Chicago, que desenvolveram estudos sobre a sociologia dos problemas durante a primeira metade do século 20 (PARSONS, 2007; ZITOUN, 2016)<sup>3</sup>. Para eles, a existência de uma situação objetiva, mesmo que disfuncional, não consistia em condição suficiente para ser entendida como um problema social. Os problemas são vistos pelos interacionistas, como construções sociais, implicando não apenas condições objetivas, mas também juízos subjetivos. Nessa perspectiva, o papel do analista de políticas públicas envolveria a explicitação de definições e pressupostos subjacentes a determinadas construções sobre problemas e a identificação de pontos de vista alternativos.

Assim, desde a metade do século 20, o debate em torno dos problemas sociais se desenvolve sob diferentes perspectivas, balizando estudos desenvolvidos sobre movimentos sociais, mídia e opinião pública, questões urbanas, entre outros. Uma tradição de pesquisa, especialmente influente para os estudos sobre formulação de políticas públicas, origina-

---

<sup>3</sup> O debate sobre problemas, na perspectiva da escola de Chicago, foi fortemente influenciado pelo livro de John Dewey, *The Public and Its Problems*, publicado em 1927. Dewey foi um dos fundadores do pragmatismo na filosofia.

se na Ciência Política, nos trabalhos de Schattschneider (1960), Cobb e Elder (1971) e Kingdon (2003).

Para Schattschneider (1960), o conflito consiste na base de qualquer atividade política. Todo conflito, quando explorado pelas organizações políticas, pode se expandir e se transformar numa questão política, enquanto outros conflitos serão suprimidos por essas mesmas organizações. A expansão dos conflitos se desenvolve por meio daquilo que o autor denominou como “mobilização de viés” (*mobilization of bias*). Todo conflito se estabelece, inicialmente, entre dois grupos: o primeiro é composto por alguns poucos indivíduos engajados diretamente no conflito, e o segundo por um grande número de espectadores. O resultado final, afirma Schattschneider, depende do envolvimento da audiência: os interessados em explorar o conflito e transformá-lo numa questão política mobilizarão apoio popular, buscando torná-lo cada vez mais politizado por meio do engajamento daqueles que inicialmente não estavam envolvidos. Conforme a expansão de um conflito se processa, sua natureza, os atores envolvidos e as definições das questões se alteram. A noção de que a “política é a socialização do conflito” (SCHATTSCHEIDER, 1960, p. 38, tradução nossa) reflete a transformação de uma questão “privada” em um alinhamento político por meio do envolvimento do público. Nas palavras do autor,

Todas as formas de organização política têm um viés favorável à exploração de alguns tipos de conflito e a supressão de outros porque a organização é a mobilização do viés. Algumas questões são organizadas no interior da política, enquanto outras estão organizadas fora dela. (SCHATTSCHEIDER, 1960, p. 71, tradução nossa)<sup>4</sup>

Por meio da mobilização, os conflitos são socializados e se tornam rotineiros e/ou institucionalizados no sistema político. Uma vez que diversos outros conflitos também têm potencial para seguir o mesmo caminho, o autor mostra que os atores políticos procurarão levar seus conflitos adiante de forma a impedir que outros mobilizem a atenção e

---

<sup>4</sup> Grifo do original.

obtenham o engajamento do público. Fundamental para o entendimento da contribuição do autor para os estudos sobre a definição do problema é sua proposição de que o conflito se estabelece fundamentalmente na definição de problemas, e também na definição de alternativas e soluções, com veremos no próximo capítulo. Quando um grupo de formuladores de políticas pretende levar adiante sua visão sobre um problema, buscará expandi-lo, mobilizando o grupo maior de indivíduos que compõe a audiência (muitas vezes externos ao governo). Esse processo é essencial para a formação das políticas, na visão do autor. Assim, Schattschneider percebe que aqueles que estabelecem os termos de referência num debate ganharão a atenção do público e dos tomadores de decisão, posicionando-se à frente dos demais: “quem decide sobre o que é o jogo também decide quem pode entrar no jogo” (SCHATTSCHNEIDER, 1960, p. 102, tradução nossa). O estudo de Schattschneider inaugura a preocupação com a construção da agenda, colocando a formulação de problemas e soluções no centro do processo político.

O conceito de mobilização de conflito, desenvolvido por Schattschneider foi essencial para o desenvolvimento de outra perspectiva sobre problemas, defendida por Cobb e Elder (1971; 1972). Os autores buscaram compreender por que o processo de produção de políticas é restrito a apenas alguns grupos, partindo do pressuposto de que tais grupos têm acesso desigual aos recursos no sistema político, e que esse restringe o volume de problemas a serem considerados pela comunidade política em parte porque a atenção é um recurso escasso e em parte em função do argumento de Schattschneider, de que alguns conflitos são explorados, ou seja, alguns problemas são transformados em problemas públicos, enquanto outros são mantidos fora do debate político. Assim, para os autores, “a questão crítica é como um problema ou uma demanda se torna ou não o foco de preocupação e interesse dentro de uma política. Em outras palavras, como um problema passa a ser visto como um assunto importante e apropriado de atenção? ” (COBB; ELDER, 1971, p. 903-904, tradução nossa). Para os autores, há sempre dois grupos em disputa pela definição de problemas: os ganhadores e os perdedores. Os ganhadores

têm posições dominantes em determinado âmbito de uma política pública e buscam conter o avanço dos conflitos. A estratégia de contenção de conflitos pode basear-se em diversas ações, inclusive envolvendo a dimensão simbólica para, por exemplo, demonstrar a solidez das ideias defendidas pelo grupo ao mesmo tempo em que procura dissuadir ideias contrárias. Se, por um lado, os ganhadores buscam reduzir o conflito, os perdedores, por outro lado, têm como objetivo expandi-lo e politizá-lo. As estratégias de expansão dependem, em parte, da própria natureza do problema: quanto menos específicos (mais ambíguos); quanto maior o alcance social (real ou percebido); quanto mais relevante do ponto de vista temporal (mais urgente); quanto menos técnico for o problema; e quanto menores precedentes claros o problema tiver – maiores serão as chances de expansão do conflito, ou seja, maiores as chances de mobilizar a audiência.

Mais tarde, John Kingdon (2003) retoma o debate sobre a definição de problemas chamando a atenção para a diferenciação entre **condições** e **problemas**, como veremos mais adiante. Importante é observar que a literatura sobre formulação de políticas públicas, hoje, considera que os problemas não correspondem simplesmente a fatos ou disfunções (como na perspectiva positivista-funcionalista) e também não se resumem a um exercício técnico de diagnóstico e análise formal. A literatura mais recente mostra que a definição de problemas é elemento central do conflito político. Uma autora que debate essa questão é Deborah Stone (2002), para quem a definição de problemas consiste numa **representação estratégica de situações**: é uma representação porque toda descrição de uma situação prioriza um ponto de vista, entre vários outros possíveis. E é estratégica porque essa descrição é deliberadamente escolhida para promover um determinado curso de ação. A definição de problemas é, portanto, essencialmente política:

Os problemas são definidos na política para atingir metas - mobilizar o apoio para um lado em um conflito. Definir um problema é fazer uma declaração sobre o que está em jogo e quem é afetado e, portanto, definir interesses e a constituição de alianças. Não existe uma definição de problema apolítica (STONE, 2002, p. 231, tradução nossa).

A autora mostra que os problemas são “representados estrategicamente” no discurso político, a partir do qual são oferecidas interpretações sobre uma questão, ao mesmo tempo em que essas mesmas ideias são defendidas contra possíveis interpretações conflitantes. Para a autora, as linguagens mais elementares para definir um problema são as linguagens simbólicas, que podem assumir a forma de narrativas simbólicas (narrativas de declínio, de progresso, de controle, ou seja, histórias com começo, meio e fim; vilões e heróis; envolvendo mudanças ou transformações, que representam o problema de acordo com os objetivos dos atores que buscam influenciar a definição de problema) e narrativas numéricas (que se utilizam fundamentalmente de medidas baseadas em categorias empregadas deliberadamente para legitimar e reafirmar a definição de um problema). Assim, a definição de problemas está no centro do conflito e de toda a atividade política e dependendo de como os problemas são definidos, essa disputa produz grupos vitoriosos e perdedores (STONE, 2002).

Em estudo considerado clássico sobre o tema, Rochefort e Cobb (1994, p. vii, tradução nossa) apresentam a seguinte perspectiva: “A definição do problema tem a ver com o que escolhemos identificar como problema público e como pensamos e falamos sobre essas preocupações”. Assim, problemas são entendidos como o resultado de um processo de escolhas, ou seja, problemas não são elementos latentes, prestes a serem identificados, diagnosticados ou descobertos. Problemas são escolhas realizadas por grupos sociais em relação às diversas questões que circulam pela arena pública. Esse processo de escolha sobre os problemas públicos, para os autores, é um dos aspectos mais centrais da ação governamental:

Em parte, a ação governamental é resultado da estrutura institucional e procedimentos formais e informais. O equilíbrio de poder partidário também direcionará a tomada de decisões. Mas, de acordo com a perspectiva da definição do problema, a formulação de políticas públicas também deve ser entendida como uma função da natureza percebida dos problemas tratados, e as qualidades que definem essa natureza nunca são incontestáveis (mesmo que, às vezes, elas possam ser tomadas como garantidas) (ROCHFORT; COBB, 1984, p. 04, tradução nossa).

Assim, a atividade governamental, ou seja, toda a produção de políticas públicas, está relacionada com a definição de problemas e essa, por sua vez, origina-se na percepção dos atores sobre problemas públicos e nos interesses em jogo. A definição de problemas, para os autores, também se manifesta no discurso político e é empregada para “explicar, descrever, recomendar e, sobretudo, persuadir” (ROCHEFORT; COBB, 1984, p. 15, tradução nossa). Os autores destacaram alguns elementos frequentemente empregados na definição de problemas:

a) **Causalidade:** a definição de problemas está sempre ligada a algum pressuposto sobre sua origem. Um dos mais importantes estudos a importância do estabelecimento de causalidade na definição de problemas foi realizado por Stone (2002). Para a autora, o estabelecimento de narrativas que estabeleçam relações de causa e efeito é uma das formas mais usuais para a definição de problemas e para a representação simbólica na política. Estas narrativas têm como objetivo apontar as causas primárias para que um problema possa ser definido e apresentado de forma consistente. Neste sentido, as causas geralmente são apresentadas como elementos objetivos, passíveis de análise e comprovação científica. Localizar as causas de um problema representa um recurso para o desenvolvimento posterior de alternativas para ação governamental que procurarão neutralizar o problema, modificá-lo ou mesmo eliminá-lo. Mais do que isso, localizar as causas de um problema permite atribuir responsabilidades: “identificar uma causa na *polis* é colocar a carga em um conjunto de pessoas ao invés de outras. É também contar uma história na qual um conjunto de pessoas são opressores e outros, vítimas” (STONE, 2002, p. 189, tradução nossa). Exemplos comuns desse tipo de narrativa podem ser vistas nas explicações recorrentes sobre desastres ambientais (enchentes, desabamentos) em áreas urbanas, em que ora se aponta a população como responsável pelos desastres (seja pela falta de cuidado com o lixo ou pelas suas próprias escolhas equivocadas), ora se atribui a responsabilidade ao clima ou a fenômenos da natureza (atribuindo os problemas a causas acidentais, o que isenta sociedade e governo de responsabilidades). Quando se

estabelece a relação entre o problema e a atividade governamental (ou ausência dela), então o Estado pode ser identificado como causa do problema. Nesse caso, muito provavelmente o debate sobre o problema tende a mover-se para explicações que atribuem causas intencionais (esforço deliberado e intencional de causar efeitos perversos) ou causas não intencionais (efeitos não previstos, situações não antecipadas, entre outras possibilidades).

b) **Gravidade:** problemas – ou suas consequências – envolvem entendimentos por vezes distintos sobre sua gravidade. Considerando a questão do aquecimento global, Rochefort e Cobb (1984) exemplificam duas posições distintas: a dos ambientalistas, para quem o problema é grave, envolvendo cenários de desastres iminentes; e a posição de outros atores, ligados grupos de empresas e mesmo setores políticos, para os quais o problema não é tão grave ou não justifica ações que, por sua vez, podem gerar outros problemas em áreas como o desenvolvimento econômico. A percepção de gravidade frequentemente é um elemento importante para capturar a atenção de atores centrais ao processo de formulação de políticas.

c) **Incidência:** a definição de um problema envolve descrição: quem é afetado, em que extensão, com que gravidade. Uma situação que se deteriora ao longo do tempo é percebida com maior gravidade do que outra que se mantém estável, ou sobre a qual se tem a percepção de declínio lento. Um evento que envolve parcelas crescentes da população, principalmente quando somado à percepção de uma situação injusta ou ameaçadora, também é mais facilmente entendido como um problema. As estatísticas, nesse caso, são frequentemente selecionadas para representar o problema, auxiliando a delinear padrões de incidência de um evento entre grupos sociais específicos (como, por exemplo, a elevação da incidência de AIDS em adolescentes e jovens). Outro componente relacionado é a intensidade: situações que ocorrem com frequência ou que são percebidas como eventos que se intensificam ao longo do tempo tendem a ser rapidamente identificadas como problemas públicos, gerando pressão por intervenção rápida.

d) **Novidade:** problemas ganham atenção quando envolvem situações não usuais, ou sem precedentes: problemas já conhecidos ou rotineiros tendem a ter uma percepção de importância menor. Analisando a formação de políticas sobre o meio-ambiente, Anthony Downs (1972) mostrou que os problemas que envolvem a vida social e mobilizam a opinião pública tendem a girar em torno de questões específicas e que, em alguns momentos, acabam por alcançar a atenção do público, resultando em demandas por ação governamental. Porém, a atenção não permanece concentrada sobre o mesmo problema durante muito tempo, deslocando-se para outras questões. O autor defende que a atenção da população em torno dos problemas é cíclica. Para ele, a percepção dos problemas tem início em uma fase denominada “pré-problema”, na qual o problema ainda não desperta a atenção do público. Em seguida, o ciclo entra numa fase de “descoberta e entusiasmo”, na qual o público se torna consciente de um problema e preocupa-se com suas consequências. O terceiro momento é o de percepção sobre as dificuldades e os custos envolvidos na resolução do problema; até que, na fase seguinte, o interesse do público sobre a questão começa a declinar gradualmente até que, finalmente, o problema deixa de ocupar o centro das preocupações do público, sendo substituído por outro problema ou simplesmente deslocado para fora do debate público.

e) **Proximidade:** situações vivenciadas pelas pessoas e diretamente relacionadas a sua realidade, ou que afetam diretamente seus interesses, podem ser percebidas como problemas. Os estudos sobre agenda, desenvolvidos no campo da comunicação, buscam explicar como os acontecimentos cotidianos são priorizados e percebidos como mais relevantes, pelos editores de jornais, para sua transformação em notícias (TRAQUINA, 1995). Esses estudos mostram que os fatos têm maior significado dependendo da proximidade geográfica ou geopolítica em relação ao leitor, do impacto direto na vida das pessoas, do envolvimento de atores importantes, e ainda do possível estabelecimento de um vínculo emocional. Esses são os chamados “atributos semânticos” dos fatos e eventos, ou seja, os valores atribuídos às questões e problemas

vivenciados cotidianamente e que são levados em consideração nas redações dos jornais no momento de selecionar as notícias. Da mesma forma, problemas em políticas públicas podem ser entendidos como mais importantes quando entendidos dentro dessa relação de proximidade, especialmente se as pessoas envolvidas têm a habilidade de expressar suas preocupações politicamente, expandindo a questão para outros grupos sociais.

f) **Crise:** a ideia de crise é frequentemente empregada na linguagem política como forma de descrever uma situação como especialmente grave e que demanda atenção e ação corretiva. Rochefort e Cobb (1984) lembram que a noção de crise é elemento central na “retórica da calamidade”, empregada na linguagem política na busca de atenção em torno de um problema especialmente em situações em que há diversas outras questões competindo por atenção. Da mesma forma, as narrativas de declínio apontadas por Stone (2002) como uma das estratégias para a representação estratégica de problemas consistem em interpretações sobre a realidade nas quais a situação atual é apresentada como potencialmente desastrosa, ensejando uma ação enérgica e urgente e reafirmando a existência de um problema.

g) **Público-alvo:** as formas como os grupos sociais afetados por problemas são descritas consistem em outro elemento relevante na definição de problemas, sobretudo no debate relacionado a políticas sociais. A percepção social sobre esses grupos, presente no discurso e baseada em valores culturais, históricos, sociais e econômicos, pode fazer com que situações a eles relacionadas sejam entendidas como mais (ou menos) legítimos de atenção. Sobre essa questão, Schneider e Ingram (1993; 1997) analisam o processo de construção social do público-alvo, envolvendo o reconhecimento de características básicas desse grupo e a atribuição de valores, símbolos e imagens a essas características. Algumas construções a respeito de grupos são positivas e seus integrantes são vistos como “merecedores, honestos, inteligentes, zelosos pelo bem-estar público, e assim por diante. Construções negativas incluem imagens como pouco dignos, estúpidos,

desonestos, egoístas” (SCHNEIDER; INGRAM, 1993, p. 335, tradução nossa). Além disso, os grupos sociais têm acesso a um grau maior ou menor de recursos de poder, entendidos como riqueza, capacidade de mobilização, possibilidade de eleger políticos etc. Relacionando essas duas características básicas – poder e construção social – as autoras identificaram quatro tipos de “populações-alvo” construídas: a) grupos favorecidos (positivamente representados e detentores de recursos de poder, como idosos e empresários); grupos competidores (negativamente construídos e detentores de recursos de poder, como sindicatos); grupos dependentes (construídos positivamente e politicamente fracos, como crianças e mães); e grupos desviantes (negativamente representados e sem acesso a recursos de poder, como criminosos). As autoras mostram que na definição das políticas, os diferentes grupos são tratados também de forma distinta, sendo os grupos favorecidos entendidos como merecedores, e os desviantes como indignos. Assim, problemas envolvendo alguns grupos têm maiores chances de concentrar atenção, enquanto outros problemas tendem a ser sistematicamente ignorados.

h) **Meios versus fins:** um problema pode ser definido privilegiando a perspectiva dos fins – ou seja, as premissas da definição do problema são estabelecidas em bases instrumentais, com um objetivo e um curso de ação definido. Mas também é possível que problemas sejam definidos predominantemente com base nos meios, como se o processo de implementação balizasse a percepção sobre a questão. É o caso, muitas vezes, de “soluções que surgem antes de problemas”, como veremos mais adiante neste capítulo. Nesse caso, a percepção sobre o problema pode ser facilitada (ou dificultada) dependendo do debate que se desenvolve, desde o início, sobre as alternativas e soluções que poderiam decorrer da atuação governamental.

i) **Soluções:** outro componente importante na definição de problemas é a solução. A ação governamental envolve certo entendimento político sobre as soluções possíveis em determinada questão. Nesse aspecto, três ingredientes são fundamentais: disponibilidade de recursos, ou seja, o entendimento de que há meios suficientes dar suporte à solução e que

esse esforço é válido; aceitabilidade, relacionada aos valores éticos da solução a ser adotada; capacidade, principalmente referente à dimensão orçamentária e financeira relacionada aos custos envolvidos na solução.

Uma noção importante nos estudos sobre problemas em políticas públicas é a diferenciação entre **condições** e **problemas públicos**. Uma condição representa uma ocorrência qualquer (como poluição, congestionamento, falta de medicamentos). Esses eventos são convertidos em problemas públicos apenas quando são definidos como tal, considerando os aspectos anteriormente mencionados. Condições que falham em sua caracterização como problemas públicos não serão objeto da atenção governamental. Assim, nem todos os problemas são problemas públicos:

Problemas públicos afetam um número substantivo de pessoas e têm efeitos amplos, incluindo consequências para pessoas que não estão diretamente envolvidas. São também difíceis ou impossíveis de serem resolvidos por meio da ação individual (ANDERSON, 2011, p. 85, tradução nossa).

Guy Peters (2015) se debruça sobre a prática da gestão pública e busca identificar as características mais comuns aos problemas que chegam às mãos dos formuladores de políticas. O autor oferece uma tipologia dos problemas públicos, identificando oito características bastante comuns em problemas que fazem parte do cotidiano da produção de políticas públicas:

- a) Problemas sem clara delimitação de fronteiras, sejam elas organizacionais, geográficas, setoriais ou mesmo relacionadas às distinções entre setor público e privado, característica que eleva a quantidade de atores envolvidos, interesses, ideias e potenciais conflitos e que aumenta a demanda por coordenação.
- b) Problemas relacionados a bens públicos e que por esse motivo justificam a intervenção do setor público.
- c) Problemas que envolvem escala e ações que precisam ser desenvolvidas em conjunto.

- d) Problemas difíceis de serem resolvidos, ou que criam novos problemas.
- e) Problemas complexos do ponto de vista técnico (dificuldade de compreensão dos processos que geram o problema ou processos que envolvem um grande número de interações) ou político (interesses múltiplos e conflituosos em torno de um problema).
- f) Problemas que envolvem incerteza e risco, situações que não podem ser previstas;
- g) Problemas marcados pelas chamadas “escolhas trágicas”, ou seja, que envolvem decisões caracterizadas por gerar benefícios a um grupo social ao mesmo tempo em que impõem perdas a outros grupos.
- h) Problemas envolvendo redistribuição de riqueza por meio de subsídios, empréstimos, pensões e outras formas de transferências.

Essas características dos problemas públicos, para o autor, apontam para os desafios enfrentados na formulação de políticas públicas. Nesse aspecto, uma categoria adicional de problemas em políticas públicas merece destaque: os chamados *wicked problems*. Mais que do que problemas complexos, ou de difícil tratamento, são problemas desestruturados e que desafiam continuamente os analistas de políticas públicas. O termo foi utilizado pela primeira vez por Rittel e Webber (1973) em um artigo crítico à racionalidade ortodoxa então vigente nos estudos sobre planejamento público. Os autores procuraram mostrar que problemas urbanos e sociais não poderiam ser resolvidos por meio da aplicação do conhecimento científico, normalmente mobilizados na resolução de problemas de áreas como a engenharia, por exemplo. Durante a era industrial a natureza dos problemas era relativamente clara e a resposta técnica, baseada no cálculo da eficiência, foi relativamente capaz de diagnosticar um problema e resolvê-lo satisfatoriamente. “Agora estamos todos começando a perceber que um dos mais intratáveis problemas é definir os problemas (saber o que distingue uma condição

observada de uma condição desejada) e localizar problemas (encontrar onde o problema está numa rede complexa de relações causais)”, afirmam os autores (RITTEL; WEBBER, 1973, p. 159, tradução nossa).

Para os autores, na sociedade contemporânea, os problemas de planejamento governamental são mal definidos, inter-relacionados e baseiam-se em julgamentos – e não em critérios científicos. E esclarecem: para esse tipo de problema, não há solução: “problemas sociais nunca são resolvidos” (RITTEL; WEBBER, 1973, p. 160, tradução nossa). Os problemas sobre os quais cientistas e engenheiros se debruçam são considerados pelos autores como “domesticáveis”, ou “domáveis” enquanto problemas de planejamento são *wicked problems*: mal definidos, difíceis de serem descritos, longe do alcance de soluções completas e objetivas. Algumas das características dos *wicked problems* são:

- a) Ausência de uma formulação definitiva: são problemas difíceis de serem definidos porque estão sempre sujeitos à contestação por diferentes grupos sociais. Muitas vezes, as soluções adotadas é que acabam por delimitar o problema.
- b) Impossibilidade de adoção de uma solução definitiva: problemas desse tipo não são resolvidos, geralmente desaparecem da agenda ao esgotarem-se os recursos disponíveis para enfrentá-lo.
- c) Inexistência de uma solução correta: ao contrário de problemas clássicos, passíveis de serem enfrentados pela ciência, as soluções para os *wicked problems* não se encaixam nas categorias “falso ou verdadeiro”, ou “certo ou errado”. Soluções são apenas “melhores” ou “piores”.
- d) Impossibilidade de testar soluções previamente: cada *wicked problem* é único e específico para seu contexto, o que torna inviável transpor soluções de um caso para outro.
- e) Interligação a diversos outros problemas: os *wicked problems* estão sempre interligados a outros problemas e cada tentativa de solução pode gerar consequências imprevistas ou novos problemas. Assim, as ações adotadas não podem ser rapidamente desfeitas, limitando a oportunidade para aprendizado por meio de tentativa e erro.

- f) São problemas instáveis, sujeitos a múltiplas definições por parte dos diferentes grupos sociais interessados que disputam sobre as interpretações em torno da natureza do problema.

Exemplos de problemas relacionados a políticas públicas atualmente caracterizados como *wicked problems* podem ser encontrados em ações de proteção às crianças; comportamentos autodestrutivos ou pouco saudáveis (uso de drogas, tabaco, álcool, *junk food*); planejamento e serviços de transporte urbano; a questão das populações indígenas (superação das desigualdades em relação a educação, saúde, renda, entre outros aspectos); sustentabilidade no uso dos recursos naturais (relacionados ao crescimento populacional e mudança climática) (HEAD, 2008).

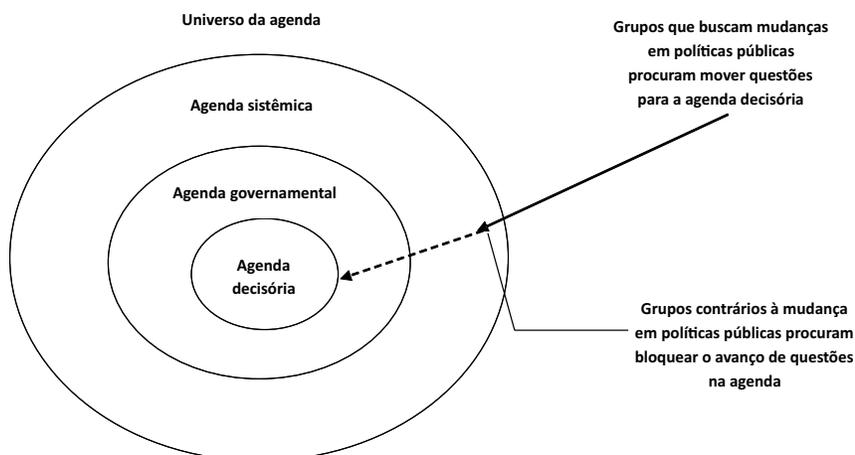
## 2.2 Agenda: definição, conceitos básicos e histórico

No estudo pioneiro de Cobb e Elder (1971, p. 905), o termo agenda é definido como um conjunto de discussões políticas, entendidas como questões legítimas e que chamam a atenção do sistema político. Os autores apresentam uma importante diferenciação entre dois tipos de agenda: sistêmica e governamental (COBB; ELDER, 1972). A **agenda sistêmica**, para os autores, consiste no conjunto de questões que recebem atenção da sociedade e são entendidas como assuntos de competência das autoridades governamentais. As questões se manifestam na agenda sistêmica quando despertam a atenção da opinião pública ou quando parte considerável do público demanda algum tipo de ação concreta do Estado com relação a uma preocupação. Nem todas as questões que fazem parte das preocupações presentes na sociedade atrairão também a atenção de membros do governo. Ou seja, nem todas as questões presentes na agenda sistêmica concentrarão a atenção governamental e terão espaço no segundo tipo de agenda identificado pelos autores: a agenda governamental (também chamada de agenda institucional ou formal). A **agenda governamental** é composta pelas questões consideradas relevantes pelos tomadores de decisão, seja no plano local, estadual ou federal. Mais tarde, John Kingdon (2003) avançou na

conceituação de agenda, ao propor uma diferenciação entre o conceito de agenda governamental e a noção de agenda decisória. A **agenda governamental**, para Kingdon (2003, p. 03), é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção num determinado momento. Para o autor, uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas, da mesma forma como definido por Cobb e Elder (1972). No entanto, dada a complexidade e o volume de questões que se apresentam aos formuladores, apenas algumas questões serão seriamente consideradas dentro da agenda governamental, num determinado momento. Essas questões compõem a **agenda decisória**: um subconjunto da agenda governamental que contempla questões que estão prontas para a tomada de decisão pelos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas públicas. Kingdon ainda registra a existência de agendas especializadas – como aquelas específicas da área de saúde, transportes e educação –, que refletem a natureza setorial da formulação de políticas públicas.

Birkland (2005) organiza esses conceitos em termos de diferentes níveis de agenda, começando pelo nível mais amplo denominado pelo autor como universo da agenda. Nesse nível, estão contempladas todas as questões possíveis de serem debatidas em uma democracia. Um subconjunto desse universo compõe a agenda sistêmica, na qual estão as questões mais aceitáveis do ponto de vista da comunidade, da forma como tematizado por Cobb e Elder (1972). Em um nível ainda mais reduzido está a agenda governamental (institucional) na qual algumas questões são consideradas pelos tomadores de decisão. A fronteira entre essas duas dimensões representa a “jurisdição legítima da autoridade governamental existente” (BIRKLAND, 2005, p. 111, tradução nossa). Poucas questões passam da agenda governamental para a agenda decisória, como explica Kingdon (2003), e assumem a característica de questões prontas para uma decisão ativa. A Figura 1 ilustra esses diferentes níveis de agenda.

**Figura 1 – Níveis de agenda**



Fonte: Birkland (2005, p. 111).

De forma geral, podemos afirmar que atualmente o termo agenda refere-se a uma “coleção de problemas, entendimentos sobre causas, símbolos, soluções e outros elementos de problemas públicos que chamam a atenção do público e de funcionários públicos” (BIRKLAND, 2005, p. 109, tradução nossa). Nesse sentido, a agenda envolve tanto uma dimensão mais difusa das crenças e entendimentos sobre problemas, quanto aspectos concretos, materializados em documentos como projetos de lei e outros instrumentos. Além disso, a agenda, como coleção de entendimentos, existe em todos os níveis de governo: cada órgão, seja ele federal, estadual ou municipal, tem seu conjunto de questões e hierarquiza suas prioridades de ação.

Para Dearing e Rogers (1996, p. 02, tradução nossa), “uma agenda é um conjunto de questões que são comunicadas em uma hierarquia de importância em determinado momento”. Apoiados em Cobb e Elder (1972), os autores entendem que questões são problemas sociais que caracterizam situações de conflito entre dois ou mais grupos envolvendo a distribuição de recursos<sup>5</sup>. Ou seja, questões são disputas travadas e

<sup>5</sup> É por esse motivo que a literatura trata os termos “questão” e “problema” como sinônimos.

que envolvem necessariamente proponentes e oponentes, por terem sempre dois lados. Algumas questões são mais consensuais do que outras, como, por exemplo, a questão de políticas de combate ao abuso sexual infantil, tema que dificilmente aglutina posições desfavoráveis na arena pública. Essas são as chamadas “questões de valência” (*valence issues*), que se apresentam como quase inquestionavelmente legítimas, o que dificulta a defesa do ponto de vista contrário (BAUMGARTNER; JONES, 1993). Porém, mesmo nesse tipo de questão existem oponentes, que embora possam não se manifestar publicamente contrários à questão, podem entender outros temas como mais importantes, defendendo mais recursos direcionados a outros tipos de políticas. Assim, para questões de maior consenso, a disputa se move para a resolução do problema e não sobre sua existência. Ainda sobre a definição de Dearing e Rogers, cabe destacar o caráter da “hierarquia de importância”, elemento central para o entendimento do conceito de agenda. O pressuposto dos autores – e da literatura sobre formação da agenda – é que a atenção é um recurso escasso. As questões competem pela atenção de servidores públicos, dos políticos, dos cidadãos. Nesse processo, algumas questões são priorizadas, ou seja, alçadas ao topo da hierarquia de importância, enquanto outras assumem uma condição de menor relevância. O estudo da formação da agenda “oferece uma explicação sobre o porquê de a informação sobre certas questões, e não outras questões, estar disponível ao público numa democracia; como a opinião pública é moldada; e por que certas questões são tratadas por meio de ações políticas enquanto outras questões não” (DEARING; ROGERS, 1996, p. 02, tradução nossa). Além disso, embora a importância de uma questão possa ser identificada no tempo, isso não significa que o processo de definição da agenda seja estático: pelo contrário, trata-se de um processo fluido em que questões se movem por um mecanismo contínuo de hierarquização. Assim, a investigação da agenda pode fornecer uma visão detalhada de um determinado momento relacionado a uma questão específica, bem como apontar para mudanças na atenção dos formuladores e nas prioridades governamentais.

Zahariadis (2016a, p. 05, tradução nossa) define agenda como uma “lista contextual de prioridades de ações governamentais”. Para o autor, essa definição abriga quatro ideias fundamentais aos estudos sobre agenda. Em primeiro lugar, a ideia de **contexto** é central aos estudos de agenda, que só podem ser adequadamente realizados em conexão com as dinâmicas mais amplas da sociedade, da política e da economia. Percepções sobre os problemas, sua urgência, abrangência e consequências mudam ao longo do tempo. Investigar agenda é compreendê-la nessa dimensão contextual, dinâmica, envolvendo diferentes instituições, elementos do sistema político e valores sociais que a envolvem. A segunda característica importante da definição é a ideia de definição de **prioridade**, sobre a qual os estudos de agenda se baseiam. Considerando que a atenção é um recurso escasso, e que tanto pessoas quanto organizações estabelecem prioridades de atuação, estudar agenda significa identificar como o governo distribui atenção entre os diversos problemas existentes. Entender de que forma alguns problemas são entendidos como mais importantes do que outros em um determinado momento, ou como alguns temas adquirem sentido de urgência é precisamente o ponto central dos estudos de agenda. O terceiro elemento da definição é a **ação**: agenda não é apenas uma lista de temas com potencial para serem considerados relevantes pelos atores envolvidos na formulação. É importante destacar a existência de um processo de filtragem entre os temas, que depende não apenas dos valores, mas também do grau de capacidade de ação governamental em relação a essas questões. Quando há uma percepção de que os tomadores de decisão podem efetivamente interferir em problemas, esses passam a ser seriamente considerados, muitas vezes sobrepondo-se a outros na lista de prioridades. Por fim, a definição destaca o foco dos estudos: a **agenda governamental**. Embora outras tradições de pesquisa, como os estudos conduzidos no campo da comunicação, procurem compreender o trânsito entre diferentes tipos de agenda, como a agenda midiática, ou a agenda da opinião pública, os estudos em políticas públicas buscam analisar fundamentalmente a agenda governamental.

O processo de formação da agenda (*agenda-setting*) é entendido como “o processo pelo qual problemas e soluções alternativas ganham ou perdem atenção do público e da elite” (BIRKLAND, 2005, p. 109, tradução nossa). Ou seja, o processo pelo qual as questões passam a concentrar atenção de atores relevantes à produção de políticas públicas. Outra definição é oferecida por Dearing e Rogers (1996, p. 02, tradução nossa): “o processo de *agenda-setting* é uma competição entre proponentes de questões para ganhar atenção da mídia, de profissionais, do público e das elites políticas”. Ambas as definições destacam o processo competitivo pela atenção como uma das características básicas do processo de formação da agenda<sup>6</sup>.

Para Zahariadis (2016a, p. 06, tradução nossa), “*agenda-setting* é definido como o processo de transformar questões públicas em prioridades governamentais”. Para o autor, tal processo pode ser compreendido por meio da observação de seus quatro principais componentes: poder, percepção, potência e proximidade, elementos que integram os “quatro P’s” da definição da agenda (Zahariadis, 2016a). **Poder**, o primeiro elemento fundamental, envolve os recursos mobilizados por atores e grupos que buscam acesso à agenda – ou que procuram impedir o acesso de outros. Para mover questões da agenda sistêmica para agenda governamental, ou dessa para a decisória, os grupos interessados na mudança mobilizam recursos para convencer os demais em torno da urgência de uma questão (empregando indicadores, eventos focais e outros, como veremos adiante). Já os grupos contrários à mudança lançarão mão de recursos para bloquear a questão, como veremos na seção final deste capítulo. O

---

<sup>6</sup> Há uma diferenciação na literatura a respeito dos conceitos de *agenda-setting* (formação da agenda) e *agenda-building* (construção da agenda). Embora inicialmente Cobb e Elder (1971; 1972) tenham empregado o termo *agenda building*, mais tarde os autores revisaram a utilização do termo, privilegiando a utilização de *agenda-setting*. Nos estudos desenvolvidos no campo da comunicação, que procuram verificar a influência entre as agendas midiática, pública e de políticas públicas, o processo de *agenda-building* é muitas vezes entendido como o processo de definição da agenda midiática, momento anterior a *agenda-setting*, termo empregado para designar a formação da agenda pública. De qualquer forma, a já consolidada literatura sobre agenda em políticas públicas tem privilegiado o termo *agenda-setting* (ZAHARIADIS, 2016a).

segundo componente é **percepção**, que envolve a forma como questões são percebidas e discutidas pela sociedade e por formuladores de políticas. A maneira como problemas são definidos, representados e construídos, está no centro do processo de formação da agenda. **Potência** – o terceiro elemento – está relacionado à gravidade de uma questão e, do ponto de vista da literatura sobre agenda, entende-se que quanto maior a gravidade ou quanto mais intensas forem as consequências, maior relevância uma questão adquire, impulsionando o processo de *agenda-setting*. Por fim, **proximidade** diz respeito aos impactos de uma questão no cotidiano das pessoas, em termos geográficos ou mesmo temporais. Em relação a esse elemento, há também uma pressuposição relacionada ao processo de formação da agenda: quanto mais próximos estão os problemas das pessoas, mais atenção eles conseguem capturar e, portanto, maiores as chances de acesso à agenda. Para Zahariadis (2016a), proximidade e potência têm efeitos indiretos sobre a agenda. Já percepção e poder são elementos capazes de influenciar o ingresso de um tema na agenda, ou de mover questões por elas.

Para além das definições existentes na literatura especializada, os conceitos de agenda e de *agenda-setting* podem ser melhor compreendidos levando em consideração o desenvolvimento histórico dos estudos sobre o tema. Os estudos sobre agenda têm início na área de comunicação (principalmente nos estudos sobre comunicação política). Nesse campo, a preocupação central consistia em “testar empiricamente os efeitos da comunicação de massa na preferência política e eleitoral do público” (AZEVEDO, 2004, p. 42). O termo *agenda-setting* foi cunhado por McCombs e Shaw (1972) em um estudo que analisou entrevistas conduzidas com eleitores durante a campanha presidencial dos Estados Unidos de 1968. Nesse estudo, os autores procuravam verificar a hipótese apresentada por Cohen (1963) de que “a imprensa pode, na maior parte das vezes, não conseguir dizer às pessoas **como** pensar, mas tem, no entanto, uma capacidade espantosa para dizer aos seus próprios leitores **sobre** o que pensar” (TRAQUINA, 1995, p. 193). Ou seja, os autores buscavam identificar uma possível relação entre um conjunto de questões presentes na imprensa e na opinião pública. Como resultado,

a pesquisa de McCombs e Shaw (1972) demonstrou uma forte ligação entre os temas percebidos como mais importantes nos relatos de seus entrevistados durante o período pré-eleitoral, e aqueles apresentados pela mídia. A partir desta constatação, os autores concluem que os eleitores compartilham as questões estabelecidas pela mídia como mais importantes e que, portanto, a mídia teria papel fundamental no processo de *agenda-setting*. Vários estudos posteriores confirmaram os achados de McCombs e Shaw sobre a relação entre agenda midiática e agenda pública. Ao enfatizar determinados temas, seja pela dimensão de uma reportagem na cobertura dos jornais, ou pela quantidade de tempo reservada nos telejornais, a agenda midiática influencia determinadas questões junto à agenda pública. Do ponto de vista da agenda midiática, o processo de *agenda-setting* pode ser resumido nos seguintes pontos:

(1) A mídia ao selecionar determinados assuntos e ignorar outros define quais são os temas, acontecimentos e atores (objetos) relevantes para a notícia; (2) ao enfatizar determinados temas, acontecimentos e atores sobre outros estabelece uma escala de proeminências entre esses objetos; (3) ao adotar enquadramentos positivos e negativos sobre temas, acontecimentos e atores constrói atributos (positivos ou negativos) sobre esses objetos; (4) há uma relação direta e causal entre as proeminências dos tópicos da mídia e a percepção pública de quais são os temas (*issues*) importantes num determinado período de tempo (AZEVEDO, 2004, p. 52).

Assim, no campo da comunicação, os estudos sobre a agenda midiática (*media agenda-setting*) se debruçam sobre o conjunto de questões enfatizadas pelos meios de comunicação, enquanto as investigações sobre a agenda pública (*public agenda-setting*) consideram a importância atribuída pelo público em geral a determinadas questões. A pesquisa sobre a agenda de políticas públicas (*policy agenda-setting*) abrange a análise das questões relevantes para formuladores de políticas governamentais. A ampla literatura sobre o processo de *agenda-setting* no campo da comunicação desenvolve estudos apontando para as imbricações destes três campos de análise: questões emergentes na agenda midiática e suas conexões com as agendas pública e de políticas públicas. A Figura 2 sintetiza esses três eixos analíticos.

**Figura 2 – Os três eixos temáticos da pesquisa sobre agenda**



Fonte: Traquina, 1995, p. 193.

A maior parte dos estudos sobre *agenda-setting* desenvolvidos no campo da comunicação tem, historicamente, privilegiado a relação entre agenda midiática e agenda pública. Os estudos sobre a formação da agenda de políticas públicas só têm início, no campo da Ciência Política, por meio do modelo proposto por Roger Cobb e Charles Elder (1971; 1972). Para os autores, a investigação sobre a agenda consiste numa alternativa em relação aos debates entre a teoria democrática clássica (e as questões de influência, igualdade, liberdade, participação) e a teoria democrática moderna (estabilidade do sistema democrático, processo decisório, características das elites) (COBB; ELDER 1971). As limitações da perspectiva clássica e os esforços dos cientistas políticos para reconciliar teoria e prática resultaram na abordagem do elitismo democrático que, para os autores, falha em analisar a participação política. Retomando o trabalho de autores como Schattschneider (1960) e Bachrach e Baratz (1962), os autores mostram que a essência do conflito político reside no escopo da participação: para qualquer questão, sempre haverá mais pessoas desinteressadas do que dispostas a se envolver diretamente. Sendo assim, apoiados no conceito de mobilização do conflito de Schattschneider, os autores entendem que os grupos em disputa numa

política procurarão ampliar o escopo do conflito, atraindo os previamente desinteressados. Cobb e Elder desenvolvem essa linha de argumentação analisando detalhadamente os mecanismos pelos quais os grupos buscam expandir o conflito, ampliando a esfera de participação numa política. Ao focalizar a noção de agenda seria possível desenvolver uma perspectiva dentro da ciência política capaz de explicar como os grupos articulam suas demandas e as transformam em questões que adquirem visibilidade, reivindicando a ação governamental, processo essencial da democracia. Assim, para os autores,

Estamos levantando a questão básica de onde os problemas de política pública são provenientes. Estamos preocupados com a forma como as questões são criadas e por que alguns debates ou questões incipientes controlam a atenção e a preocupação dos tomadores de decisão, enquanto outros falham. Em outras palavras, estamos perguntando o que determina a agenda do debate política dentro de uma comunidade. Como é construída uma agenda (ou seja, como uma questão é inserida nela) e quem participa do processo de construção? (COBB; ELDER, 1971, p. 905, tradução nossa).

Partindo desse questionamento sobre quem participa e como a agenda é construída, os autores conduziram os primeiros estudos sistemáticos sobre a formação da agenda governamental no campo da Ciência Política, com base na já mencionada distinção entre agenda sistêmica e agenda governamental (COBB; ELDER, 1972). A transição entre questões presentes na agenda sistêmica em direção à agenda governamental foi explicada por meio de três modelos distintos (COBB; ROSS; ROSS, 1976). A primeira é chamada de Modelo de Iniciativa Externa e envolve processos nos quais as questões emergem em grupos externos ao governo e são expandidas para atingir a agenda sistêmica, em primeiro lugar, e a agenda governamental, em segundo. Nesse caso, as demandas são articuladas em termos genéricos para mais tarde serem traduzidas em demandas mais específicas, na busca pelo estabelecimento de alianças entre diferentes grupos em torno de questões comuns, inserindo o debate na agenda sistêmica. Os grupos então buscam a atenção dos formuladores de políticas, seja por meio da expansão da questão a outros grupos sociais

ou conectando a questão a outras já existentes. A expansão é essencial para o sucesso de uma questão na agenda governamental, mas, por outro lado, é um momento crucial para o grupo que a propõe, pois quanto mais grupos entram no conflito, maior a chance de o grupo inicial perder o controle sobre a questão.

A segunda forma de articulação entre agenda sistêmica e agenda governamental analisada pelos autores denomina-se Modelo de Mobilização, e atribui a origem de uma questão à própria burocracia governamental. É o caso do lançamento de um novo programa numa política pública na área de saúde ou educação, por exemplo, e que não se origina na incorporação pelo governo de uma demanda publicamente reconhecida. Nesse caso, a expansão da questão tem como objetivo a obtenção de apoio junto ao público: uma vez que a questão já está inserida na agenda governamental, a burocracia passa a mobilizar a agenda sistêmica em busca de suporte e aceitação pela sociedade. Muitas vezes os líderes governamentais procuram mobilizar suporte popular para suas decisões de forma a aumentar as chances de sucesso na fase de implementação (COBB; ROSS; ROSS, 1976).

A terceira relação entre as agendas sistêmica e governamental identificada por Cobb, Ross e Ross (1976) foi chamada de Modelo de Iniciação Interna e também considera que as questões têm origem dentro governo, porém, contrariamente ao modelo anterior, não seguem para a agenda sistêmica. Nesse caso, as questões emergem em órgãos governamentais ou em grupos influentes, com acesso aos tomadores de decisão, sem nenhum esforço por parte dos propositores para expandir a questão junto ao público. Seja por questões técnicas ou políticas (como, por exemplo, em programas relacionados à área militar ou econômica), a participação do público é excluída e os proponentes tentam impedir que a questão chegue à agenda sistêmica.

Cada um desses modelos de *agenda-setting*, para os autores, está relacionado com as características específicas do sistema político no qual a construção da agenda se desenvolve. Em democracias liberais, a primeira forma de articulação (da agenda sistêmica para a governamental) seria mais provável, enquanto a segunda (da agenda governamental para

a sistêmica) seria típica de sociedades hierarquizadas onde os líderes concentram grandes parcelas de poder. Regimes burocráticos-autoritários, com grande concentração de riqueza e *status* tenderiam a construir suas agendas seguindo a terceira explicação.

Posteriormente aos estudos iniciais de Cobb e Elder, um importante avanço nos estudos sobre agenda no campo da ciência política foi realizado por John Kingdon, nos anos 1980, e por Frank Baumgartner e Bryan Jones, nos anos 1990, como veremos a seguir.

### 2.3 Formação da agenda: a perspectiva do Modelo de Múltiplos Fluxos

Para compreender como algumas questões passam a ser efetivamente consideradas pelos formuladores de políticas, John Kingdon (2003) baseia-se na metáfora da “anarquia organizada”<sup>7</sup>, compreendendo o governo como uma organização permeada por três fluxos decisórios relativamente independentes – problemas (*problems stream*); soluções ou alternativas (*policy stream*); e política (*political stream*). As mudanças na agenda resultam do processo de convergência desses três fluxos, em momentos críticos em que janelas de oportunidade (*policy windows*) favorecem a mudança, operada pelos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*). O modelo teórico proposto por Kingdon procura explicar como esses elementos estruturais se combinam, afetando o processo de formulação compreendido em dois momentos: formação da agenda e definição de alternativas (CAPELLA, 2007).

No **primeiro fluxo** o modelo busca analisar de que forma as questões são reconhecidas como problemas. Considerando que as pessoas não podem prestar atenção a todos os problemas durante todo tempo,

---

<sup>7</sup> O modelo de formação de agenda proposto por Kingdon tem suas raízes no “modelo da lata do lixo” (*garbage can model*), proposto por Cohen, March e Olsen (1972). Esse modelo foi desenvolvido para a análise de organizações que se configuram como “anarquias organizadas”, operando em condições de grande incerteza e ambiguidade (como universidades e governos nacionais), nas quais estão presentes três características principais: participação fluida, preferências problemáticas e tecnologia pouco clara.

Kingdon parte do pressuposto de que esses indivíduos concentrarão sua atenção em alguns deles, ignorando outros. Para entender esse processo de seleção, Kingdon estabelece uma importante diferenciação entre condições e problemas. Uma condição, para o autor, é uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida. Uma condição assume a característica de um problema apenas quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito. Dado o grande volume de decisões e a incapacidade de lidar com todas as questões ao mesmo tempo, a atenção dos formuladores de políticas depende da forma como eles as percebem e as interpretam e, mais importante, da maneira como elas são definidas como problemas. As questões transformam-se em problemas ao chamar a atenção dos participantes do processo decisório, despertando a necessidade de ação, por meio de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais. Indicadores (custos de um programa, taxas de mortalidade infantil, variações na folha de pagamento de servidores, evolução do déficit público, por exemplo) podem ser utilizados para caracterizar uma questão como um problema, principalmente quando revelam dados quantitativos, capazes de demonstrar a existência de uma situação que precisa de atenção e atuação governamental. O segundo grupo de mecanismos compreende eventos de grande magnitude, como crises, desastres ou símbolos que concentram a atenção num determinado assunto. Finalmente, o terceiro grupo consiste no *feedback* sobre programas em desenvolvimento no governo. O monitoramento dos gastos, o acompanhamento das atividades de implementação, o cumprimento (ou não) de metas, possíveis reclamações de servidores ou dos cidadãos e o surgimento de consequências não-antecipadas são mecanismos que podem trazer os problemas para o centro das atenções dos formuladores de políticas. Mesmo que indicadores, eventos, símbolos ou *feedbacks* sinalizem questões específicas, esses elementos não transformam as questões automaticamente em problemas. Essencial para o entendimento do modelo é compreender que problemas são construções sociais, envolvendo interpretação: “Problemas não são meramente as questões ou os eventos externos: há também um elemento interpretativo que envolve

percepção” (KINGDON, 2003, p. 109-110, tradução nossa). Assim, do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de *agenda-setting*.

Fazem parte do **segundo fluxo** – soluções – o conjunto de alternativas disponíveis para os problemas, ou “ideias sobre o que fazer”<sup>8</sup>. Kingdon considera que as ideias geradas nesse fluxo não decorrem necessariamente de uma percepção anterior sobre problemas específicos. Como afirma o autor: “As pessoas não necessariamente resolvem problemas. [...] Em vez disso, elas geralmente criam soluções e, então, procuram problemas para os quais possam apresentar suas soluções” (KINGDON, 2003, p. 32, tradução nossa). O autor mostra que alternativas e soluções são desenvolvidas dentro das comunidades de políticas, compostas por pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros – que compartilham uma preocupação em relação a uma área específica de políticas públicas. Nessas comunidades, as ideias circulam entre os especialistas, às vezes por longos períodos de tempo até que sejam aceitas. Nesse processo, algumas ideias sobre soluções são combinadas em novas propostas, outras são alteradas e eventualmente descartadas em um processo competitivo de seleção. Alguns critérios são apontados por Kingdon como fatores capazes de fazer com que ideias sobrevivam: a) viabilidade técnica (a solução é possível de ser implementada?); b) aceitação pela comunidade de especialistas (a solução baseia-se em valores compartilhados pela comunidade de políticas?); c) custos toleráveis (a solução implica em custos que podem ser antecipados?); d) aceitação pelo público em geral (a solução é aceita pela cultura política mais ampla?); e) receptividade por parte dos tomadores de decisão (a solução é aceita pelos políticos eleitos e burocratas diretamente ligados à questão?). Como resultado final, partindo de um grande número

---

<sup>8</sup> O fluxo de políticas governamentais é onde são desenvolvidas diversas alternativas, ou soluções. Empregaremos esses termos como sinônimos, seguindo a utilização de Kingdon.

de ideias possíveis, apenas um pequeno conjunto de propostas emergem para a efetiva consideração dos participantes do processo decisório. Nesse processo, algumas questões são priorizadas, enquanto outras são desconsideradas. No próximo capítulo, ao tratarmos especificamente da formulação de políticas, abordaremos em maior profundidade as comunidades de políticas e a dinâmica que envolve o processo de geração de soluções e alternativas.

Finalmente, o **terceiro fluxo** é composto pela dimensão da política “propriamente dita”. Nesse fluxo, três elementos exercem influência sobre a agenda governamental. O primeiro é chamado por Kingdon de **clima** ou **humor** nacional e é caracterizado pelo compartilhamento de questões por diversas pessoas durante um determinado período de tempo. A percepção de um humor favorável cria incentivos para que os participantes do processo decisório promovam algumas ideias. Por outro lado, um **clima** desfavorável pode desestimular o encaminhamento de outras questões. O segundo elemento do fluxo político é composto pelas forças políticas organizadas, exercidas principalmente pelos grupos de pressão. O apoio ou a oposição dessas forças a uma determinada questão sinaliza consenso ou conflito numa arena política, permitindo aos formuladores de políticas avaliarem se o ambiente é propício ou não a uma proposta. Finalmente, o terceiro fator a afetar a agenda são as mudanças dentro do próprio governo: mudança de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental (*turnover*); mudanças de gestão; mudanças na composição do Congresso; mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas. Esses acontecimentos podem exercer grande influência sobre a agenda governamental ao desencadear mudanças que potencializam a introdução de novos itens na agenda, ao mesmo tempo em que podem também bloquear a entrada ou restringir a permanência de outras questões. Outro tipo de mudança dentro do governo, com efeitos importantes sobre a agenda, é a mudança de competência sobre uma determinada questão. A disputa sobre a jurisdição envolvendo distintos setores dentro do governo pode abrir espaço para a inclusão de questões na agenda. Por outro lado, algumas questões podem ser sistematicamente ignoradas devido à sua localização na estrutura administrativa. Assim, grupos de pressão, a opinião pública, as pressões do

Legislativo e das agências administrativas, os movimentos sociais, o processo eleitoral, entre outros fatores, determinam o clima político para a mudança da agenda governamental, podendo tanto favorecer uma mudança, como restringi-la. Entre os elementos considerados no fluxo político, Kingdon destaca as mudanças no clima nacional e as mudanças dentro do governo (*turnover*) como os maiores propulsores de transformações na agenda governamental.

Em determinadas circunstâncias, esses três fluxos – problemas, soluções e política – convergem, gerando uma oportunidade de mudança na agenda, processo denominado por Kingdon (2003, p. 165, tradução) como “janelas de oportunidade política” (*policy windows*). Nesse momento, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, possibilitando que questões ascendam à agenda. As circunstâncias que possibilitam a convergência dos fluxos são influenciadas pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político. O fluxo de soluções não exerce influência direta sobre a agenda: as propostas, as alternativas e as soluções elaboradas nas comunidades chegam à agenda apenas quando problemas percebidos, ou demandas políticas, criam oportunidades para essas ideias. De acordo com o autor, as janelas de oportunidade para o ingresso de questões na agenda se abrem quando um problema consegue atrair a atenção do governo (por meio de indicadores, eventos ou *feedback*), ou quando mudanças são introduzidas na dinâmica política (principalmente mudanças no clima nacional e mudanças dentro do governo). Portanto, embora a mudança na agenda seja resultado da convergência dos três fluxos, a oportunidade para que essa mudança se processe é gerada pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político e dos eventos que transcorrem no interior desse processo. Por outro lado, a rede de soluções, embora não exerça influência sobre a formação da agenda governamental, é fundamental para que uma questão já presente nessa agenda tenha acesso à agenda decisória.

A abertura das janelas pode ser dar de forma periódica e previsível, como nas situações de mudanças no governo (transição administrativa, mudanças no Congresso, mudanças na presidência de estatais) e em algumas fases do ciclo orçamentário (nos momentos de inclusão de

propostas, por exemplo). Outros eventos – ou janelas – se desenvolvem de maneira imprevisível. Assim, a oportunidade de mudança na agenda pode ser dar tanto de forma programada quanto de maneira não-previsível. Outra característica das janelas é seu caráter transitório. Sejam provocadas por eventos programados ou não, as oportunidades de acesso de uma questão à agenda não perduram por longos períodos de tempo. Da mesma forma que as janelas se abrem, elas também se fecham. A oportunidade de mudança na agenda cessa quando um dos fluxos desarticula-se com relação aos demais. Tomando o fluxo político, por exemplo, da mesma forma como mudanças de governo (*turnover*) criam oportunidades para o acesso de uma questão à agenda, novas mudanças, como processos de reorganização ministerial e institucional, podem fechar a janela para uma ideia. De forma semelhante, quando há uma percepção de que um problema foi resolvido, a atenção dos formuladores de políticas se volta para outros assuntos. No fluxo de soluções, quando as alternativas não provocam efeitos, levando os formuladores de políticas a julgar inúteis seus esforços, também há grandes possibilidades de a janela se fechar.

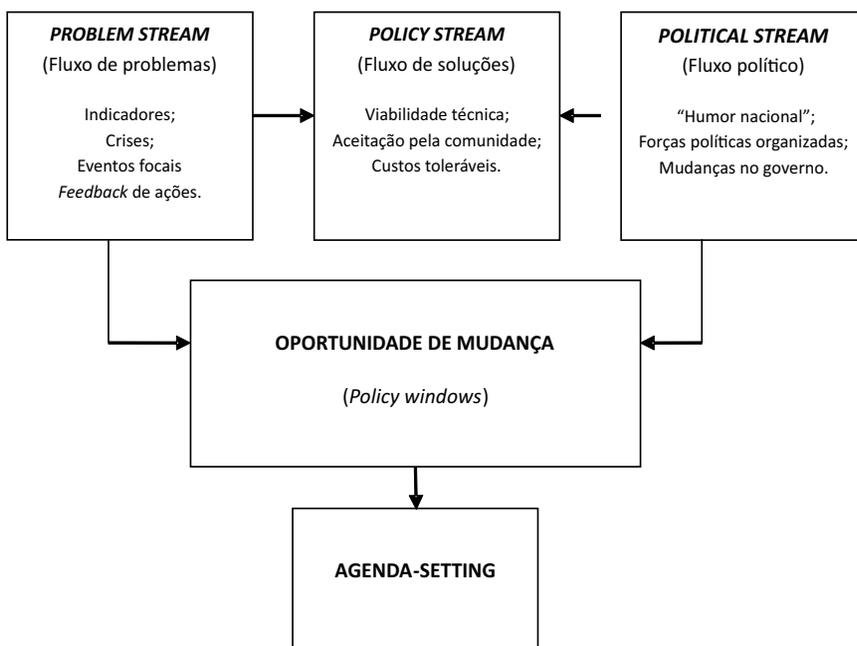
A junção dos fluxos, processo denominado por Kingdon como *coupling*, ocorre, portanto, em momentos em que as janelas estão abertas. Há ainda outro componente fundamental, sem o qual, para Kingdon, não há mudanças na agenda: a atuação dos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*). Tal como empreendedores de negócios, esses indivíduos investem seus recursos na defesa de uma ideia, e podem estar no governo (no Poder Executivo, ocupando altos postos ou em funções burocráticas; no Congresso, como parlamentares ou assessores), ou fora dele (em grupos de interesse, na comunidade acadêmica, na mídia). O empreendedor é o indivíduo especialista em uma determinada questão, geralmente com habilidade em representar ideias de outros indivíduos e grupos; ou ainda que desfruta de uma posição de autoridade dentro do processo decisório, característica que faz com que suas ideias tenham receptividade. Eles são hábeis negociadores e mantêm conexões políticas; são persistentes na defesa de suas ideias, levando suas concepções de problemas e propostas a diferentes fóruns. Conseguem, além disso,

“amarrar” os três fluxos, sempre atentos à abertura de janelas: “O empreendedor de políticas que está pronto não perde oportunidades”, afirma Kingdon (2003, p. 182, tradução nossa). Quando as janelas abrem, os empreendedores entram em ação. Caso contrário, esses atores deverão aguardar pela próxima oportunidade e, então, promover a conexão entre problemas, soluções e clima político.

Assim, os empreendedores de políticas desempenham um papel fundamental, unindo soluções a problemas; propostas a momentos políticos; eventos políticos a problemas. Sem um empreendedor, a ligação entre os fluxos pode não acontecer: ideias que não são defendidas; problemas que não encontram soluções; momentos políticos favoráveis à mudança que são perdidos por falta de propostas (CAPELLA, 2016b).

A Figura 3 apresenta um esquema do modelo de *multiple streams*, no qual os três fluxos são reunidos pelos empreendedores de políticas em momentos em que as oportunidades de mudança se apresentam.

**Figura 3 – O Modelo de Kingdon**



Fonte: Capella (2007, p. 98).

Além desse processo de conexão dos fluxos, o modelo de Kingdon destaca o papel dos atores na definição da agenda governamental. Alguns atores, denominados **atores visíveis**, por receberem considerável atenção da imprensa e do público, são apontados como centrais às mudanças na agenda. Entre eles, o modelo destaca o presidente (considerado por Kingdon o ator mais influente na definição da agenda); os indivíduos nomeados pelo presidente para ocupar cargos nos altos escalões da burocracia governamental; atores do Poder Legislativo, como senadores e deputados; participantes do processo eleitoral, principalmente partidos políticos e *campaigners*; grupos de interesse, a mídia e a opinião pública. O outro grupo de atores, os **atores invisíveis**, tem influência predominante sobre a geração das alternativas e soluções. Esse grupo é composto por servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores. Portanto, **atores visíveis** têm uma atuação mais influente na definição da agenda, participando intensamente dos fluxos de problemas e de política, os quais, como vimos, são responsáveis pela criação das oportunidades de acesso à agenda governamental. Os **participantes invisíveis**, por outro lado, são determinantes na escolha de alternativas, atuando principalmente sobre a agenda de decisão.

Desenvolvido para analisar o sistema político dos Estados Unidos, o Modelo de Múltiplos Fluxos foi testado em outros contextos políticos e institucionais com sucesso (ZAHARIADIS, 2003; 2014). Jones e outros (2016, p. 21-22) identificaram sessenta e cinco países analisados por meio do modelo, sendo a Europa o continente com maior quantitativo de publicações, seguido pela América do Norte, Ásia, África e América do Sul. Investigando a aplicabilidade do modelo a sistemas políticos diversos da realidade estadunidense, Cairney (2012) conclui pela viabilidade da generalização do modelo do Kingdon a diferentes realidades devido a seu pressuposto básico: a caracterização dos governos como anarquias organizadas. O autor defende que o modelo de Kingdon é relevante para a investigação de processos de formulação de políticas em diversos países, uma vez que a produção de políticas, nesses diferentes contextos,

é caracterizada pelos elementos presentes nas anarquias organizadas: ambiguidade; competição por atenção; processo de seleção de informações imperfeito; restrições de tempo para a tomada da decisão; afastamento da racionalidade compreensiva, ou seja, de formas lineares e sequenciais de tomada de decisão. Para ele, “O objetivo comum dos estudos baseados nos múltiplos fluxos consiste em identificar a adoção bem-sucedida de uma ideia específica à custa de muitas outras dentro de um processo político [...]” (CAIRNEY, 2012, p. 240, tradução nossa).

Em relação ao recorte de pesquisa e áreas setoriais analisadas por meio do modelo, levantamento realizado por Zaharidis (2014) registra tanto a multiplicidade de áreas quanto a aplicação em diferentes níveis de governo. Originalmente, Kingdon (2003) investigou políticas nas áreas de saúde e transportes no plano federal. Estudos mais recentes têm aplicado o modelo tanto para pesquisas sobre o nível local quanto no âmbito supranacional (ZAHARIADIS, 2014; 2016; CAIRNEY; ZAHARIADIS, 2016). Em termos das áreas setoriais analisadas, o estudo de Jones e outros (2016, p.21) identifica estudos voltados à investigação de políticas como defesa, política externa, política ambiental, educação, saúde, segurança e gestão de crise, transporte, comércio, políticas de bem-estar, agricultura, artes, diversidade, trabalho, tecnologia dentre outras. Assim, o modelo “é uma lente sobre o processo de políticas públicas útil em estudos de caso único, ou comparações ao longo do tempo, países, questões, níveis governamentais e áreas setoriais” (ZAHARIADIS, 2014, p. 44, tradução nossa).

Revisões foram sugeridas por vários autores, algumas discutidas pelo próprio autor por ocasião da segunda edição de *Agendas, Alternatives and Public Policies*, em 2003. Analisando diferentes casos empíricos com base no modelo de Kingdon e Zahariadis (2003; 2014), propõe dois ajustes importantes às proposições iniciais. O primeiro ajuste diz respeito ao papel dos empreendedores de políticas. Para Kingdon, os atores envolvidos na produção de políticas teriam preferências problemáticas, o que decorre das características presentes no modelo da lata de lixo, que assume o processo político como sendo ambíguo (com a possibilidade de enxergar os problemas públicos de várias formas diferentes), caracterizado pela

seleção imperfeita de informações (novas informações são difíceis de serem obtidas e passíveis de serem manipuladas), limitado no tempo (o que faz com que as decisões sejam tomadas antes mesmo de que os atores tenham clareza sobre suas preferências). Zahariadis mostra que, na verdade, um ator em particular tem objetivos claros e consistentes: os empreendedores (ZAHARIADIS, 2003). O autor destaca que o modelo de Kingdon entende a ambiguidade como elemento central do processo de produção de políticas e a ambiguidade, ao permitir diferentes entendimentos sobre uma questão, pode ser estrategicamente manipulada para servir a propósitos distintos. Esse é, precisamente, um dos papéis mais importantes do empreendedor: administrar a ambiguidade, procurando atribuir sentido e criar significados sobre as questões, difundindo ideias para os demais atores que têm preferências problemáticas. Portanto, considerando que o acesso de uma questão à agenda está relacionado, no modelo de Kingdon, aos três fluxos anteriormente descritos, as análises de Zahariadis contribuem para destacar o papel fundamental do empreendedor como o único ator que detém preferências claras e cuja ação se orienta no sentido de manipular os demais atores, sobretudo os tomadores de decisão.

O segundo ajuste proposto por Zahariadis está relacionado às oportunidades de mudança. Aplicando o modelo de Kingdon em democracias parlamentaristas, Zahariadis mostra que existe a possibilidade de criação deliberada de oportunidades de mudança, como no caso da dissolução do parlamento e convocação de eleições. Nesse caso, as “janelas de oportunidade” podem ser manipuladas para a criação de ambientes mais vantajosos para alguns atores: se empreendedores puderem alterar o contexto, podem aumentar suas chances de sucesso – ou bloquear as chances de outros (ZAHARIADIS, 2003). As pesquisas têm mostrado que há a possibilidade, inclusive, de que as janelas de oportunidade sejam endogeneizadas pelo sistema político-administrativo. Nesse caso, os burocratas teriam também o poder de criar oportunidades de abertura das janelas, como no caso em que esses atores acentuam características dramáticas de certos eventos para favorecer demandas

específicas ou criar comissões ou forças-tarefa de forma a favorecer a ligação entre soluções e problemas (ZAHARIADIS, 2016b).

Além desses dois ajustes ao modelo, Zahariadis (2003; 2014) propõe algumas importantes ampliações ao modelo original de Kingdon. A primeira aponta para a possibilidade de utilização do modelo para a compreensão do processo mais geral de produção de políticas. Em parte, isso significa romper com a perspectiva do ciclo de políticas, já bastante criticada por teóricos do campo de políticas públicas<sup>9</sup>. Por outro lado, torna possível a aplicação do modelo para a investigação de momentos como a implementação, contribuindo para mostrar as conexões entre política (formulação) e a administração (implementação) (ZAHARIADIS, 2014, p. 45). Outra aplicação relevante do modelo relaciona-se à forma como Kingdon compatibiliza dois fatores presentes no mundo político: ideias e interesses. O modelo não elimina a ideia de autointeresse e, ao mesmo tempo, destaca o papel das ideias no desenvolvimento de problemas e soluções (ZAHARIADIS, 2003; 2014). A extensão do modelo para questões de política externa é também apontada como pelo autor como uma possibilidade, permitindo a análise das interações entre atores domésticos em relação a questões originadas no ambiente externo (ZAHARIADIS, 2003).

## 2.4 Formação da agenda: a perspectiva do Equilíbrio Pontuado

O Modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory*)<sup>10</sup> foi proposto por Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993) como uma forma de explicar mudanças na agenda, partindo do pressuposto de que

---

<sup>9</sup> Para uma perspectiva crítica ao ciclo de políticas, ver Sabatier (1999).

<sup>10</sup> O termo “equilíbrio pontuado” é tomado emprestado, pelos autores, da Teoria da Evolução. No modelo de Darwin, a diferenciação entre as espécies é compreendida como um processo lento, com evoluções graduais. No início dos anos 1970, dois paleontólogos, Stephen Gould e Niles Eldredge, sugeriram uma nova abordagem – *punctuated equilibrium theory* - na qual introduzem a ideia de que mudanças poderiam acontecer de forma rápida em determinados períodos geológicos, com extinções de espécies em pequenas populações e substituição dessas espécies por outras.

as políticas públicas passam por longos períodos de estabilidade, nos quais as mudanças ocorrem de forma lenta, incremental e linear, e também por períodos de rápidas e significativas mudanças. Assim, o modelo é uma ferramenta teórica capaz de analisar tanto períodos de estabilidade, quanto de momentos de rápida mudança no processo de formulação de políticas públicas (CAPELLA, 2007).

Duas perspectivas de análise de políticas públicas são fundamentais ao Modelo de Equilíbrio Pontuado. Os estudos sobre a formação da agenda, sobretudo os conceitos desenvolvidos por Kingdon (2003) como a definição de problemas, o papel das ideias, e atuação dos empreendedores de políticas públicas, formam a base do Modelo de Equilíbrio Pontuado, proporcionando elementos para a explicação de mudanças rápidas em políticas públicas<sup>11</sup>. Os autores destacam que a maior parte dos modelos de análise de políticas públicas desenvolvidos no campo da Ciência Política fundamenta-se no incrementalismo, que considera as políticas em vigor (seus programas e projetos) como ponto de partida para mudanças sempre limitadas a pequenos acréscimos ou decréscimos. No modelo incremental, os formuladores aceitariam a legitimidade das políticas já estabelecidas e partindo delas realizariam pequenas mudanças pontuais, baseadas em “comparações sucessivas limitadas” (LINDBLUM, 1959; 1979, tradução nossa). Para Baumgartner e Jones (1993, p. 09-10), essa perspectiva sobre a formulação, dominante na literatura da Ciência Política, retrata um sistema conservador, no qual mudanças rápidas são improváveis. Porém, considerando as observações empíricas que apontam para a existência de períodos de estabilidade e também para momentos de rápida mudança, os autores buscaram oferecer um modelo teórico capaz de explicar ambos os fenômenos. Para tanto, os autores foram buscar na literatura sobre agenda os únicos estudos que consideram processos de mudanças não incrementais.

A segunda perspectiva empregada na construção do modelo é a noção de subsistemas. Considerando que os indivíduos operam com

---

<sup>11</sup> Para uma comparação entre os fundamentos teóricos dos modelos de Múltiplos Fluxos e de Equilíbrio Pontuado, ver Capella (2007).

racionalidade limitada, para lidar com a multiplicidade de questões políticas aos quais estão submetidos cotidianamente, os governos delegam autoridade para agentes governamentais, em subsistemas políticos caracterizados por baixa visibilidade de decisões e poucos participantes, com destaque para os especialistas. Nos subsistemas, os integrantes se aglutinam em torno de programas ou interesses específicos e tais arranjos acabam sendo caracterizados pela estabilidade e resistência à mudança, regidos pela lógica incremental. Esses subsistemas processam as questões de forma paralela, enquanto os líderes governamentais (macrossistema) ocupam-se de algumas poucas questões proeminentes de forma serial. No macrossistema, as decisões têm alta visibilidade (decisões que despertam o interesse dos meios de comunicação e são objeto de noticiários, por exemplo, ou menções em discursos presidenciais ou debates parlamentares) e envolvem muitos participantes. Assim, de acordo com o modelo de Baumgartner e Jones (1993), muitas questões recebem atenção nos subsistemas e lá permanecem por longos períodos, produzindo a política de estabilidade. Outras acabam por integrar o macrossistema e promovem mudanças rápidas na agenda: as pontuações.

Para explicar como as questões se movem dos subsistemas para o macrossistema, os autores estabelecem o conceito de “monopólio de políticas” (*policy monopoly*) (BAUMGARTNER; JONES, 1993). Um monopólio é um tipo específico de subsistema, definido como um conjunto de atores (burocratas, analistas de políticas públicas, políticos, lobistas, acadêmicos, entre outros) que compartilham um entendimento específico sobre uma questão (como cultura, meio ambiente, segurança pública etc.), unidos por um interesse predominante. Duas características fundamentais definem e constituem os monopólios: uma ideia fortemente associada com os valores políticos daquela comunidade e uma estrutura institucional definida, pela qual o acesso de indivíduos ao processo decisório é garantido (ou restringido).

Para instrumentalizar a análise sobre a primeira característica dos monopólios, os autores criaram o conceito de **imagem de política** (*policy image*), que representa as ideias que sustentam os arranjos institucionais,

permitindo o que o entendimento acerca da política seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de um subsistema. “A criação e a manutenção de um monopólio de políticas é intimamente vinculado à criação e manutenção de uma imagem de política de apoio” (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p. 26, tradução nossa). Isso significa que enquanto uma imagem for largamente aceita, ou seja, enquanto a definição de um problema for compartilhada entre os integrantes, o monopólio se mantém. Por outro lado, quando há divergências com relação ao entendimento de uma política, defensores de uma ideia focalizam determinadas imagens enquanto seus oponentes podem se concentrar num conjunto diferente de imagens, o que pode levar ao colapso do monopólio.

As imagens de políticas são desenvolvidas com base em dois componentes: informações empíricas e apelos emotivos (*tone*). O *tone* é considerado pelos autores como fator crítico no desenvolvimento das questões, uma vez que mudanças rápidas nesses “apelos emotivos” da imagem podem influenciar a mobilização em torno de uma ideia. Os autores exemplificam esse tipo de situação na questão nuclear norte-americana: enquanto a imagem predominante dessa política estava associada ao progresso econômico e científico, um monopólio existia em torno dessa questão. No entanto, a partir do momento em que a imagem muda, passando a focalizar as ameaças à segurança da população e a degradação ambiental, o monopólio em torno dessa questão se desestrutura. Novas imagens podem atrair novos participantes (ou afastá-los), bem como criar oportunidades para promover questões (ou desencorajar outras).

Da mesma forma que Kingdon (2003), os autores entendem que condições políticas e sociais não se transformam, necessária e automaticamente, em problemas. Para que um problema capture a atenção do governo, é preciso que uma imagem, ou um entendimento sobre uma política permita estabelecer a ligação entre o problema e uma possível solução (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p. 27). A criação de uma imagem é considerada um componente estratégico na mobilização da atenção do macrossistema em torno de uma questão. Quando há um entendimento de que condições indesejadas são causadas por elementos

como catástrofes naturais, por exemplo, não se espera a atuação governamental; no entanto se as mesmas condições são atribuídas à negligência governamental, cria-se uma demanda pela intervenção estatal e a questão tem grandes possibilidades de emergir na agenda. Assim, a imagem de uma política é fundamental para compreender a transformação de condições em problemas.

A disputa em torno do entendimento de uma política, ou seja, sua imagem, é considerada pelos autores como sendo elemento crucial na luta política. Os formuladores de políticas empenham-se na construção de imagens calculando os ganhos advindos da consolidação de um dado entendimento. No entanto, eles não têm controle sobre os impactos dessas imagens no sistema político. Também não exercem controle sobre as possíveis soluções que podem ser apresentadas para os problemas.

Assim, o conceito de imagem de política é central para a explicação sobre a desestruturação dos monopólios e as mudanças em políticas públicas, momentos em que os entendimentos deixam de ser compartilhados, permitindo o acesso ao monopólio de grupos que detêm entendimentos diversos do estabelecido, novas ideias sobre problemas e propostas de soluções. Também é central para a explicação sobre a estabilidade, perpetuando entendimentos sobre as questões relacionadas a uma política, inibindo a participação de atores com ideias diversas à predominante. O conceito de imagem de política, porém, deve ser considerado em seu contexto institucional – e essa é a segunda característica que os autores atribuem aos monopólios. A autoridade para decidir sobre as questões reside, nas burocracias públicas, no que os autores chamam de arenas de políticas (*policy venue*): “Arenas de políticas são posições institucionais onde decisões relativas a uma determinada questão são tomadas” (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p. 32, tradução nossa). Algumas questões estão associadas à jurisdição de uma única organização, enquanto outras podem estar submetidas a várias jurisdições ao mesmo tempo. Além disso, os autores mostram que, no sistema de governo norte-americano, as mudanças nas jurisdições de uma questão são bastante frequentes e envolvem também os níveis federativos. Dadas

essas características, ao mesmo tempo em que os formuladores de políticas procuram assegurar um entendimento comum sobre as questões com as quais estão lidando, procuram também influenciar as instituições que têm jurisdição sobre essas questões. Uma instituição pode ser refratária aos argumentos desenvolvidos para dar suporte a uma política, enquanto outra instituição pode aceitar a imagem. A busca de arenas favoráveis para a difusão de problemas e soluções (*venue shopping*) e a criação de imagens estão fortemente vinculadas.

Assim, nos subsistemas, prevalecem mudanças lentas, graduais e incrementais, configurando uma situação de equilíbrio, reforçada pela constituição de um monopólio de políticas, uma imagem compartilhada e *feedback* negativo (questões que não se difundem para além dos limites deste subsistema). As decisões, em muitos subsistemas, são dominadas por um número pequeno de participantes que compartilham um entendimento comum (uma imagem) sobre uma questão e criam monopólios de políticas, limitando o acesso de novos atores e restringindo o surgimento de novas ideias. Subsistemas são caracterizados pela estabilidade, propostas de mudanças são desencorajadas pelo *feedback* negativo, – pouco ganho dos atores políticos com relação aos investimentos, – resultando em equilíbrio e mudança incremental.

Em alguns momentos críticos, o equilíbrio pode ser pontuado por períodos de rápida mudança. Esses momentos têm início quando a atenção a uma questão rompe os limites do subsistema e chega ao macrossistema político. Mudanças na percepção das condições (transformando-as em problemas), ocorrência de eventos que focalizam a atenção (eventos focais), ou mudanças na opinião pública, são exemplos de fatores que podem fazer com que uma questão saia dos domínios de um subsistema e atinja o macrossistema. Ao contrário dos subsistemas, os macrossistemas políticos caracterizam-se por intensas e rápidas mudanças, diversos entendimentos sobre uma mesma política (diferentes imagens) e *feedback* positivo: “A macropolítica é a política da pontuação – a política da mudança em larga escala, imagens de políticas concorrentes, manipulação política e *feedback* positivo” (BAUMGARTNER; JONES, 1999, p. 102, tradução nossa).

Quando uma questão acessa o macrossistema, o subsistema, por sua vez, torna-se propenso à mudança, já que a atenção dos líderes governamentais e do público a uma questão pode permitir a introdução de novas ideias e o ingresso de novos atores naquele subsistema. Além disso, os momentos críticos podem estabelecer novas imagens e reorganizações institucionais (novas arenas de políticas), capazes de reestruturar o subsistema. Essas novas ideias e instituições tendem a permanecer ao longo do tempo (gerando o que os autores denominam como legado de políticas públicas), criando um novo estado de equilíbrio no subsistema que, após algum tempo, tende a voltar à estabilidade.

Assim, o Modelo do Equilíbrio Pontuado surge como uma explicação tanto para mudanças rápidas na agenda governamental, quanto para períodos de estabilidade: os monopólios são capazes de manter o equilíbrio e inibir mudanças por longos períodos de tempo (*feedback* negativo) e, por outro lado, quando monopólios se desestruturam, abrindo espaço para novos entendimentos e novos atores, observa-se mudanças rápidas na agenda (*feedback* positivo). Em trabalhos posteriores às formulações originais sobre o Modelo do Equilíbrio Pontuado, os autores aprofundaram a investigação de processos de estabilidade e mudança por meio de uma análise mais detalhada dos processos de *feedback* positivo e negativo (BAUMGARTNER; JONES, 2002). Tais conceitos, presentes nos estudos iniciais sobre agenda são expandidos e empregados para explicar o funcionamento do sistema político dos Estados Unidos como um todo, e não apenas para explicar a dinâmica de subsistemas com as características dos monopólios de políticas, como proposto nos estudos iniciais. Avançando no desenvolvimento teórico desses conceitos, os autores entendem que o *feedback* positivo, – mudanças rápidas, abruptas e muitas vezes imprevisíveis, – tem raízes em dois processos: mimetização e deslocamento de atenção. O processo de mimetização entra em cena quando indivíduos em situações de tomada de decisão observam o comportamento de outros e agem de acordo. Esse processo, denominado pelos autores de efeito cascata social, explica mudanças no comportamento derivado de alterações nos valores e ideias dos

atores, muitas vezes de maneira independente de eventos externos que poderiam ser associados à mudança em uma política. O segundo processo relacionado ao *feedback* positivo – o deslocamento de atenção – baseia-se na premissa do processamento serial: em contextos complexos de tomada de decisão, os indivíduos não têm condições de prestar atenção a todas as dimensões da escolha simultaneamente. Nessas situações, os indivíduos consideram uma ou mais dimensões para embasar sua decisão. Assim, apenas alguns atributos presentes nas questões que envolvem as políticas públicas (comumente multidimensionais e complexas) são considerados. Juntamente com o processo de mimetização, o deslocamento de atenção é um elemento fundamental para a compreensão do processo decisório governamental e para a explicação do processo de *feedback* positivo (BAUMGARTNER; JONES, 2002).

Outro desenvolvimento teórico mais recente está relacionado ao processamento das informações. Em *Agendas and Instability in American Politics* (BAUMGARTNER; JONES, 1993), os autores explicaram as mudanças em políticas públicas por meio de um processo complexo de interação entre ideias e instituições, focalizando estudos de caso. Naquele momento, os autores mostraram que a entrada ou saída de uma questão na agenda não seria o resultado apenas da influência das instituições, da mesma forma como também não corresponderia apenas a mudanças no debate público, mas sim o produto de uma complexa combinação desses elementos. Em *The Politics of Attention* (JONES; BAUMGARTNER, 2005) os autores investigam as políticas produzidas pelo governo dos Estados Unidos por um longo período de tempo e, como resultado, perceberam que o processamento de informação é um elemento crítico para explicar como as questões são priorizadas. O processamento de informação é definido como “coleta, montagem, interpretação e priorização dos sinais do ambiente” (JONES; BAUMGARTNER, 2005, p. 07, tradução nossa), e está relacionado com o aumento (ou diminuição) da atenção dos *policymakers* em relação a uma política e, conseqüentemente, com as mudanças na agenda. Para os autores, as informações são incertas e ambíguas, sempre sujeitas à interpretação dos *policymakers*, que agem selecionando as

diversas informações disponíveis, priorizando algumas e ignorando outras. A forma como essa atenção seletiva se processa, concentrando a atenção em algumas questões, é a chave para a explicação das pontuações no sistema político dos Estados Unidos. Assim, os autores passaram de um “Modelo de Equilíbrio Pontuado”, que propunha explicações para as mudanças verificadas nos monopólios de políticas vinculados aos casos estudados (BAUMGARTNER; JONES, 1993), para uma “tese geral sobre a pontuação” (*general punctuation thesis*) (JONES; BAUMGARTNER, 2005)<sup>12</sup>, uma abordagem mais geral que destaca o papel do processamento de informações no sistema político como um todo, mudando o foco de investigação para a discussão mais geral sobre *agenda-setting* e mudança em políticas públicas. Mais recentemente, outra dimensão dessa problemática tem sido desenvolvida pelos autores, envolvendo a relação entre o processamento de informações e o processo de definição de problemas (BAUMGARTNER; JONES, 2015).

Outro avanço no desenvolvimento dos estudos de agenda está relacionado ao conceito de **dinâmica de políticas públicas** (*policy dynamics*). A noção de dinâmica de políticas públicas é empregada hoje em estudos que buscam identificar as mudanças na agenda, em torno de diferentes políticas públicas, durante longos períodos de tempo e em diferentes sistemas políticos. Esses estudos procuram mostrar como novas ideias, novos entendimentos sobre as questões e problemas são aceitos (ou não) em diferentes contextos nacionais. Assim, a análise se amplia, dos estudos originalmente concentrados nos Estados Unidos, para diversos contextos nacionais, permitindo não apenas a investigação sobre mudanças na agenda nesses países, mas também a realização de estudos comparados, ampliando a compreensão sobre os limites e possibilidades das teorias sobre agenda e mudança em políticas públicas em diversos países (BAUMGARTNER; JONES; WILKERSON, 2011; BAUMGARTNER; JONES; MORTENSEN, 2014). Esses estudos têm apontado para a viabilidade

---

<sup>12</sup> Os autores também denominam esse processo de “dinâmica disruptiva” (*disruptive dynamics*) na segunda edição de *Agendas e Instability in American Politics*, publicado em 2009.

das explicações sobre estabilidade e mudança em políticas públicas baseadas nas formulações de Baumgartner e Jones (1993; 2002; 2015; JONES; BAUMGARTNER, 2005) em diferentes sistemas políticos. Apesar das diferenças institucionais, verificaram-se dinâmicas de mudanças em políticas públicas com as características pontuações em diferentes países (BAUMGARTNER; GREEN-PEDERSEN; JONES, 2006; BAUMGARTNER; JONES; MORTENSEN, 2014)<sup>13</sup>. Esse novo momento dos estudos de *agenda-setting* no campo de políticas públicas, envolvendo a análise comparada das agendas de diferentes países, ainda está em desenvolvimento e enfrenta uma série de desafios que envolvem questões metodológicas (ligadas à definição de variáveis comuns aos diversos contextos político-institucionais, o desenvolvimento de categorias válidas do ponto de vista comparativo, testes de resultados, entre outras questões)<sup>14</sup>. Apesar desses desafios, as pesquisas têm mostrado que o arcabouço teórico e metodológico desenvolvido com base nas formulações de Baumgartner e Jones é aplicável a qualquer sistema político e que permite a comparação entre agendas de diferentes países (JOHN, 2006).

Assim, as proposições de Baumgartner e Jones nas últimas décadas mostraram-se válidas para explicar mudanças na agenda em diferentes contextos institucionais e políticos. Além disso, oferecem uma sólida perspectiva teórica, capaz de sustentar tanto estudos de caso específicos quanto pesquisas mais abrangentes, voltadas ao estudo de mudanças em políticas públicas. Por outro lado, algumas questões têm sido apontadas pela literatura em relação às teorizações dos autores. John (2012) identifica quatro principais dificuldades do Modelo de Equilíbrio Pontuado. Em

---

<sup>13</sup> Os primeiros estudos foram conduzidos analisando as diferentes realidades do Canadá, Bélgica, Dinamarca, Inglaterra, França, Holanda e também a União Europeia, sendo os resultados reunidos e publicados na edição 13 (nº 07) do *Journal of European Public Policy*, em 2006.

<sup>14</sup> Os pesquisadores vinculados ao tema estão reunidos numa rede internacional denominada *Comparative Agendas Project* (CAP), que conta com estudos sobre as diferentes realidades das mudanças em políticas em diversos países. Diversos grupos de pesquisa, ligados aos mais diferentes países, incluindo o Brasil, passaram a integrar o projeto. Sobre a estruturação da experiência brasileira, consultar Capella, Brasil e Sudano (2015).

primeiro lugar, trata-se de uma abordagem fundamentalmente descritiva, que aponta para conexões entre a agenda governamental, da mídia, e da opinião pública, mas não estabelece padrões causais entre esses elementos. Em segundo lugar, é um modelo que não considera a forma como as preferências são definidas pelos formuladores de políticas públicas (um político que busca a reeleição, por exemplo), porque prioriza uma visão *bottom-up* do processo. A terceira questão envolve a explicação sobre mudanças em políticas públicas proposta pelos autores. Muitas mudanças se devem a eventos que estão fora do alcance do modelo, como no caso de uma mudança que não decorre de mudanças na agenda, mas de oportunidades oriundas do cenário político mais amplo. Por fim, a última questão apontada por John (2012) é a ausência de preocupação do modelo com a implementação, que para ele tem as mesmas características de estabilidade e instabilidade da agenda.

Green-Pedersen e Princen (2016) sintetizam o que consideram os três debates críticos mais importantes na literatura a respeito do Modelo de Equilíbrio Pontuado. O primeiro está relacionado ao conceito de pontuação: a adaptação de Baumgartner e Jones de um conceito oriundo da biologia acabou por gerar uma metáfora explicativa e não um novo conceito operacionalizado: os avanços teóricos propostos pelos autores pouco têm a ver com o sentido original do conceito de pontuação. Green-Pedersen e Princen (2016) recuperam debates na literatura que sugerem que o modelo deveria ser nomeado como **incrementalismo pontuado**, uma vez que avança na teoria incremental originalmente proposta por Lindblom. O conceito de pontuação também leva a um entendimento unidimensional sobre as mudanças, considerando que as políticas mudam ora em grande escala (grandes mudanças originadas pelas pontuações) ora em pequena escala (pequenas mudanças incrementais). Essa perspectiva deixa pouco espaço para análises que considerem as múltiplas dimensões de uma política e que buscam examinar em maior detalhe seus programas e projetos que podem, por exemplo, apresentar mudanças com padrões distintos (alguns programas mudam rapidamente, outros se mantêm estáveis).

Outras críticas ao modelo se dirigem aos padrões de equilíbrio pontuado estabelecidos pela teoria como sendo a norma na produção de políticas em diferentes sistemas políticos ou níveis de governo (mudanças lentas pontuadas por períodos de rápida mudança). A ideia de que mudanças rápidas sejam inevitáveis é questionada por estudos que apontam para mudanças amplas e significativas que se desenvolvem de forma gradual, como o resultado de uma série de pequenas mudanças que, ao final, produzem uma mudança dramática. Assim, a questão é compreender até que ponto a mudança rápida, inerente ao modelo de equilíbrio pontuado, é uma característica universal da produção de políticas, ou se consiste em um tipo específico de mudança entre outras de caráter mais incremental (GREEN-PEDERSEN; PRINCEN, 2016).

Por fim, um terceiro eixo de debates questiona a aplicação do modelo como ferramenta para investigar não apenas as mudanças em estudos de caso setoriais (como originalmente formulado), mas para mapear e explicar a distribuição de mudanças em um sistema político ao longo do tempo (tese geral sobre a pontuação). Essa mudança de foco do modelo implica, necessariamente, no emprego de técnicas estatísticas, uma vez que a mudança rápida é comprovada pela existência de um determinado padrão de distribuição que apresenta picos mais altos do que a distribuição normal (conhecido na estatística como distribuição leptocúrtica). Essa mudança de foco limita a aplicação dos desenvolvimentos teóricos mais recentes para estudos de caso particulares, o que ainda é uma preocupação central dos estudos sobre políticas públicas. “Reconectar as perspectivas de distribuição e de estudo de caso poderia ser um passo adiante para o PET [*punctuated equilibrium theory*]” (GREEN-PEDERSEN; PRINCEN, 2016, p. 81, tradução nossa).

## 2.5 Bloqueio da agenda

Como vimos ao longo deste capítulo, os estudos sobre a formação da agenda investigam como uma questão se transforma em um problema que captura a atenção dos tomadores de decisão. Uma faceta pouco

analisada pela literatura consiste no processo pelo qual questões falham em chegar à agenda governamental, ou a forma como questões são sistematicamente mantidas fora da agenda (CAPELLA, 2016b). Longe de ser um processo automático, o sucesso ou insucesso de uma questão na agenda envolve uma série de fatores: a conexão entre problemas, soluções e contexto político, como destaca Kingdon (2003), ou a mudança na imagem de uma política e a mobilização de novos atores no processo, como apontam Baumgartner e Jones (1993), ou mesmo os três mecanismos analisados por Cobb e Elder (1972). Nesta seção, buscamos explorar, a partir da literatura de *agenda-setting*, as principais explicações para questões sistematicamente ausentes da agenda governamental.

O estudo de Cobb e Ross (1997) sobre o **bloqueio da agenda** (*agenda denial*) é uma das poucas reflexões desenvolvidas sobre o tema. Os autores definem o bloqueio da agenda como “o processo político pelo qual questões que se esperaria obter consideração significativa das instituições políticas em uma sociedade falham em serem levadas a sério” (COBB; ROSS, 1997, p. xi, tradução nossa). Para os autores, o conflito envolvendo a agenda se desenvolve em dois diferentes níveis. Em primeiro lugar, o conflito se processa em torno da consideração ou não, pelo governo, das questões colocadas para os tomadores de decisão. A diferenciação proposta por Kingdon (2003, p. 04) entre agenda governamental (conjunto de questões que concentram atenção) e agenda decisória (conjunto de questões prontas para uma decisão) esclarece parte desse tipo de conflito, pois nem todas as questões que chegam à agenda governamental se encaminham para a agenda decisória. O segundo conflito emerge na competição pela interpretação das questões e visões de mundo subjacentes a essas interpretações, ou seja, o conflito se estrutura em torno de quais problemas serão objeto da ação governamental. Trata-se de um processo essencialmente simbólico, no qual interesses materiais dos atores em conflito estão relacionados às definições das questões: “em todos os conflitos de agenda, nós sugerimos, interesses materiais são invariavelmente associados à definição simbólica, enquanto cada lado busca ampliar o apoio” (COBB; ROSS, 1997, p. 14, tradução nossa).

A relação entre interesses e definição simbólica é destacada tanto no modelo de Kingdon quanto no modelo de Baumgartner e Jones. Nesse último, o conceito de imagem (*policy image*), composto tanto por informações empíricas quanto por apelos emotivos, reflete precisamente a relação entre atores, interesses e a forma como uma política é discutida.

Para Cobb e Ross (1997), é possível observar em quaisquer desses tipos de conflitos dois lados opostos: os proponentes, que buscam por diversas razões chamar a atenção sobre uma questão e obter acesso à agenda governamental, e os oponentes, que procuram restringir o acesso de uma questão à agenda. Para explicar como questões emergem, os estudos mais recentes sobre agenda concentram a análise nos proponentes, enquanto a atuação dos oponentes é pouco investigada. Assim, para compreender processos que envolvem o bloqueio da agenda, os autores deslocam a análise para o papel dos oponentes, que são classificados em dois grupos.

O primeiro grupo de oponentes, ou seja, de atores engajados na supressão de novas questões na agenda, localiza-se dentro do próprio governo. Para Cobb e Ross (1997), os indivíduos responsáveis formalmente pela tomada de decisão, como burocratas pertencentes ao Poder Executivo, indivíduos em cargos comissionados, políticos, além de membros do legislativo e judiciário são os principais oponentes no processo conflituoso de definição da agenda. Para os autores, nem sempre esses indivíduos agem como opositores, uma vez que eles também podem eventualmente figurar como proponentes de uma questão, buscando espaço na agenda. Kingdon aponta os **participantes visíveis** – precisamente os mesmos atores apontados por Cobb e Ross – como os atores que têm maior capacidade de levar uma questão para a agenda governamental (mas não necessariamente para a agenda decisória). A posição mais comum para esses indivíduos, para Cobb e Ross é, no entanto, de evitação de riscos e oposição a processos de mudança por uma série de razões, envolvendo ideologia, informação, entre outros. No modelo de Kingdon, tais indivíduos podem favorecer uma questão em períodos favoráveis do ciclo político, como em momentos de mudança

em pessoas em posições-chave (fluxo político). Passado esse período, a mudança na agenda governamental é menos provável. Baumgartner e Jones mostram que as mudanças na agenda se processam em períodos breves, e são seguidas pela política de subsistema, caracterizada pela estabilidade, na qual o monopólio de políticas se fecha a novas questões, bloqueando o acesso de novos grupos e ideias à agenda.

O segundo grupo de potenciais oponentes para mudanças na agenda são atores afetados negativamente pela alteração do *status* de uma questão. Em situações nas quais a mudança na agenda representa o benefício de um grupo em função de perdas impostas para outro grupo, o conflito entre proponentes e oponentes se estabelece de forma relativamente aberta. A disputa sobre o controle de uma questão é uma das características centrais da oposição entre grupos. Em algumas políticas públicas, alguns grupos são vistos como tendo tamanha legitimidade sobre uma questão que se torna difícil para um oponente defendê-la, ou apresentar diferentes visões sobre ela.

A disputa em torno da formação da agenda envolve, portanto, proponentes, cuja atuação é analisada pelas teorias de *agenda-setting*, e oponentes, cuja atuação Cobb e Ross (1997) procuram explicar. Para tanto, partem do princípio que os oponentes buscam atingir seus objetivos ao menor custo possível. Ao se defrontarem com limitações em suas estratégias de bloquear o acesso de uma questão à agenda, buscarão progressivamente alternativas que envolvem custos mais altos. Analisaremos, a seguir, três diferentes estratégias adotadas pelos opositores, segundo a abordagem desenvolvida pelos autores.

a) A primeira estratégia: evitação

Estratégias de baixo custo, para Cobb e Ross (1997) são caracterizadas por envolverem a menor quantidade possível de recursos financeiros, pessoas e tempo. Em estratégias de bloqueio desse tipo, oponentes evitam confrontar os proponentes diretamente. Uma tática bastante característica é ignorar um problema, o que limita as chances de acesso de uma questão à agenda, pois nenhuma ação governamental é exigida.

Ignorar, no entanto, nem sempre é uma tática viável: outra alternativa de baixo custo consiste em admitir a existência de uma questão, mas bloqueá-la em sua passagem de “condição à problema”, nos termos de Kingdon. Isso significa que os oponentes buscam negar que uma situação configure-se como um problema. Um exemplo é tratamento dado muitas vezes às enchentes nas grandes cidades: dirigentes públicos não podem simplesmente ignorar a questão frente à mídia e opinião pública. Nesse caso, a questão é tratada como um incidente isolado, buscando evitar qualquer possibilidade de padronização: um volume de chuvas acima do esperado, a confluência de diferentes fatores numa mesma ocasião excepcional etc. Essa é exatamente a atuação contrária daqueles que, no modelo de Kingdon, buscam utilizar os indicadores para mostrar um padrão de eventos e, dessa forma, concentrar a atenção dos tomadores de decisão. Opositores podem buscar mostrar, ainda, que há exagero ou má compreensão em torno de uma questão. Uma variação dessa estratégia consiste em atribuir a responsabilidade pelo acontecimento a “causas naturais”, fora do alcance da ação humana, estabelecendo uma relação causal entre, por exemplo, o problema e as “forças da natureza”. Uma terceira tática não envolve ignorar a questão nem limitar seus efeitos, mas consiste em desqualificar o grupo que propõe a definição do problema. Nesse caso, a questão é dissociada do grupo que a defende e a alternativa de bloqueio à agenda consiste em questionar a legitimidade do grupo proponente frente à questão por ele defendida.

b) A segunda estratégia: ataque e dissipação do conflito

Outro grupo de estratégias envolve o ataque direto à questão e/ou ao grupo proponente. A escolha entre oposição à questão ou ao grupo (ou ambos) depende fundamentalmente das características desse grupo. Se o grupo que propõe a mudança é reconhecido como sendo legítimo, é respeitado e tem credibilidade junto à comunidade, o bloqueio dificilmente será direcionado ao grupo e tenderá a restringir-se à questão proposta. Por outro lado, há estratégias que evitam o ataque e não buscam bloquear a questão nem o grupo proponente

(estratégia de apaziguamento). Nesse caso, os opositores buscam demonstrar preocupação com a questão no plano simbólico e, ao invés de atacar o grupo ou a questão, oferecem uma solução visível, mas não necessariamente significativa, bloqueando a ação dos proponentes e dissipando o conflito. Ambas as estratégias (ataque e apaziguamento) envolvem um volume maior de recursos e estabelecem um nível de conflito mais amplo do que na estratégia anteriormente analisada. Se na alternativa de evitação os oponentes não confrontam os proponentes diretamente, nas estratégias de ataque a comunicação entre os dois grupos é claramente estabelecida, tendo os oponentes o objetivo inicial de caracterizar negativamente o grupo proponente ou a questão por ele levantada.

O bloqueio da questão pode inicialmente assumir a forma analisada no tópico anterior, inviabilizando seu reconhecimento como um problema. Questionar as premissas sobre as quais os proponentes buscam construir o problema é uma tática adicional: críticas quanto à precisão dos dados empregados, questionamento quanto às relações causais adotadas são formas de colocar sob suspeição o problema tal como representado pelos proponentes. Se indicadores (séries históricas, resultados de avaliações, monitoramento de atividades etc.), por si só não representam fatos e não determinam a existência de um problema (KINGDON, 2003), então é preciso que tais problemas sejam estrategicamente representados (STONE, 2002) a fim de que os tomadores de decisão sejam convencidos sobre sua existência – ou no caso da negação da agenda, sobre sua inexistência ou falta de importância. Assim como os números podem mobilizar atenção para uma questão, podem também afastar a preocupação quando são caracterizados como frágeis ou representados de forma a minimizar um problema. Outra forma de desqualificar uma questão consiste em retratá-la desfavoravelmente, levantando a desconfiança da opinião pública. Os oponentes podem empregar táticas baseadas em argumentações que explorem a ambiguidade e a incerteza em torno da questão e que suscitem receios frente a possíveis mudanças decorrentes do ingresso da questão na agenda, destacando, por exemplo, impactos negativos, custos ocultos

que podem tornar a situação pior, problemas futuros imprevisíveis, entre outros. Ao desenvolver o conceito de imagem de uma política, Baumgartner e Jones (1993, p. 26) mostram que é possível imprimir um tom (negativo ou positivo) a uma questão, sendo essa uma atividade crucial ao desenvolvimento da questão do ponto de vista da mobilização de apoio. No caso da restrição à agenda, portanto, os opositores enfatizam os aspectos negativos de uma questão, enquanto proponentes buscam representá-la positivamente de forma a mobilizar apoio.

A primeira tática de ataque dirige-se à questão proposta. A segunda forma de bloqueio, utilizada principalmente quando os grupos que propõem uma questão são novos ou pouco conhecidos, desfrutando de baixa legitimidade, consiste na confrontação direta dos grupos propositores – e não da questão. Nesse caso, os opositores buscam destruir a credibilidade dos proponentes, que passam para uma posição defensiva, empregando esforços para se resguardarem ao invés de prosseguirem na defesa da questão que apoiam. Uma tática bastante comum é identificar o grupo proponente com um grupo reconhecidamente impopular. Outra tática consiste em responsabilizar determinados grupos por seus próprios problemas, buscando caracterizar um problema público como uma questão particular, limitada aos indivíduos envolvidos, diminuindo assim a pressão por ação governamental. A terceira tática de bloqueio de grupos – e suas questões – à agenda consiste na exploração da ideia de vítima. Um dos apelos frequentemente utilizados pelos proponentes consiste em demonstrar que o grupo é vítima de uma situação (social, racial, econômica, étnica, física, entre outras). Nesse caso, os oponentes buscam bloquear o grupo neutralizando, de alguma maneira, a ideia de vítima. No limite, a tática de troca de papéis pode ser empregada: os opositores se apresentam, eles próprios, como vítimas dos propositores. Outra tática de ataque consiste em fraudes, difusão de rumores falsos, mentiras e calúnias como forma de bloqueio de grupos ao processo decisório. A mídia, nesse sentido, pode ser um veículo importante para a disseminação de informações imprecisas, ou cuja veracidade seja questionável, sobre um

grupo. É importante lembrar, ainda, que o ataque dos opositores aos proponentes pode concentrar-se não na totalidade do grupo propositor, mas em indivíduos e subgrupos que o integram. É o caso, por exemplo, de a confrontação dirigir-se ao líder do grupo, explorando negativamente seu comportamento e motivações.

Assim, um primeiro grupo de estratégias de médio custo consiste no ataque à questão ou ao grupo que a propõe. Outra alternativa consiste na dissipação do conflito, ou no que os autores denominam como apaziguamento simbólico, estratégia empregada geralmente quando a questão tem forte apelo junto ao público, não sendo possível ignorá-la ou combatê-la e quando o grupo propositor tem grande legitimidade, limitando as táticas de desqualificação dos propositores pelos oponentes. Esses últimos se mostram engajados no encaminhamento da questão e dispostos a ceder às demandas do grupo proponente. A ação dos opositores, no entanto, não se dá no sentido de resolver o problema (da forma como defendido pelos propositores), mas destina-se a dissipar o conflito. Essa estratégia é geralmente empregada por funcionários públicos encarregados formalmente pela tomada de decisão. Quatro ações são mencionadas por Cobb e Ross (1997) para exemplificar esse tipo de estratégia. A primeira delas é a criação de uma comissão para discussão e análise da questão apresentada pelos proponentes. O estabelecimento de um fórum de discussão ameniza o conflito, posterga o processo de decisão, pode enfraquecer o grupo proponente com o passar do tempo e representa uma forma de os opositores lidarem com o problema sem grande esforço. Outra forma de diluir o conflito consiste na criação de uma experiência simbólica, a partir da qual os oponentes destacam uma pequena parte do problema de forma a demonstrar seu compromisso com a questão. Focalizar resultados positivos obtidos em um projeto desenvolvido, por exemplo, e estender essa avaliação positiva para um programa como um todo (ou para a própria política) pode ser uma forma de ação simbólica. Destacar ações desenvolvidas no passado, com a promessa de intensificação do ritmo das ações no presente também permite aos oponentes sinalizar que o governo está enfrentando

o problema. Como lembram March e Olsen (1989, p. 90, tradução nossa) analisando as políticas de reforma da administração pública nos Estados Unidos, muitas vezes é inadmissível que os líderes não se mostrem à altura do desafio (“confissões de impotência não são aceitáveis: espera-se que os líderes atuem”, dizem os autores). Reformas e qualquer processo de modernização, argumentam March e Olsen, configuram exemplos de ação simbólica.

A cooptação de membros do grupo propositor é a terceira tática de apaziguamento simbólico. Além da prática de oferecer cargos e posições a indivíduos, Cobb e Ross (1997) destacam a **cooptação simbólica**: a cooptação dos símbolos utilizados pelo grupo proponente. Os autores apontam a área ambiental como um exemplo fértil nesse tipo de tática: símbolos associados ao meio ambiente são vistos positivamente pela opinião pública e mesmo os grupos que potencialmente entrariam em conflito com grupos defensores do meio-ambiente acabam por assumir o discurso (cooptação da linguagem) de preservação, apropriando-se de símbolos que, em tese, seriam contrários a seus interesses. Finalmente, o adiamento é outra tática de ação simbólica, na qual opositores concordam que a questão apresentada pelos proponentes é válida, porém inviável para ser enfrentada. Nesse caso, destaca-se a natureza escassa dos recursos disponíveis – restrições financeiras, técnicas, limitações de tempo ou de pessoal, entre outras – para resolver determinados problemas. Em conjunto com o adiamento, outra tática frequentemente utilizada consiste em destacar ações já adotadas no passado com relação à questão, como um tipo de “garantia” para a promessa de ação futura.

c) A terceira estratégia: ameaças

O terceiro tipo de estratégia apontada pelos autores é menos frequente, pois envolve alto custo para proponentes e oponentes. Táticas envolvendo ameaças políticas, econômicas ou legais contra os grupos proponentes são apontadas por Cobb e Ross (1997) como exemplos de ações desse tipo. Os estudos de caso analisados e reunidos no livro de Cobb e Ross (1997) mostram como órgãos da administração

federal norte-americana atuaram para manter questões fora da agenda governamental. Os casos analisados por diferentes autores, envolvendo órgãos como Comissão de Valores Mobiliários e Câmbio; *Food and Drug Administration* (FDA); e ainda estudos de casos na política de saúde apontam para a utilização de estratégias de médio custo como forma mais frequente de resposta dos opositores às demandas dos proponentes. A ocorrência de estratégias de alto custo não foi registrada em nenhum dos casos analisados.



### **3. FORMULAÇÃO: O PROCESSO DE DEFINIÇÃO DE ALTERNATIVAS**

O processo de formação da agenda, como vimos no capítulo anterior, corresponde ao momento em que um problema chama a atenção do governo e passa a ser considerado seriamente pelos tomadores de decisão. A definição de alternativas, tema central do presente capítulo, refere-se à formulação propriamente dita, momento em que diferentes cursos de ação (alternativas, propostas, soluções, ações) são avaliados para que seja definida uma forma de lidar com uma questão. Na definição de Howlett e Mukherjee (2017):

[...] formulação é o estágio da produção de políticas em que uma variedade de opções disponíveis é considerada e, em seguida, reduzida a um conjunto sobre o qual atores relevantes, especialmente o governo, podem concordar que sejam úteis para lidar com uma questão de política pública (HOWLETT; MUKHERJEE, 2017, p. 06, tradução nossa).

Assim como problemas são formulados na fase de agenda, as alternativas também são formuladas e definidas, consistindo em um processo inerentemente político. Como lembra Schattschneider (1960, p. 68, tradução nossa), “a definição das alternativas é o instrumento supremo do poder”. Dada a diversidade de alternativas possíveis para a consideração pelos formuladores, sempre haverá algum mecanismo de seleção de propostas e soluções possíveis de serem implementadas. Algumas alternativas se tornarão proeminentes à consideração daqueles que têm autoridade para tomar decisões dentro do governo, processo que discutiremos mais adiante.

Na literatura contemporânea sobre formulação de políticas públicas, a relação entre agendas e alternativas não é compreendida de forma linear ou sequencial. A busca de soluções para problemas públicos pode desenvolver-se sem uma definição clara sobre o problema a ser enfrentado, por vezes em processos que se estendem ao longo do tempo, envolvendo diversos atores com visões distintas sobre o Estado e sua atuação, e que

acabam por incorporar ideias diferentes e muitas vezes contraditórias sobre o que os governos podem fazer. Kingdon (2003) analisou o processo de seleção de alternativas como um conjunto distinto das questões que integram a agenda. As alternativas para a atuação governamental são as ideias consideradas seriamente pelos formuladores de políticas, num processo altamente competitivo, como veremos adiante. O autor defende que os processos de definição de agenda e de alternativas são guiados por lógicas diferentes e sem relações causais. Para ele, as alternativas são geradas no fluxo de soluções e não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos. Como afirma Kingdon, “as pessoas não necessariamente resolvem problemas. [...] Em vez disso, o que muitas vezes fazem é gerar soluções e em seguida, procurar problemas para ligar suas soluções” (KINGDON, 2003, p. 32, tradução nossa). Assim, contrariando a percepção mais comum sobre a racionalidade, o autor mostra que soluções frequentemente são geradas antes mesmo dos problemas aos quais se destinam. Os diversos estudos de caso desenvolvidos por Baumgartner e Jones (1993, p. 150-171) corroboram o argumento de Kingdon (2003) de que soluções e problemas são definidos de formas distintas. Os autores mostram que a definição de um problema não acarreta a escolha de uma solução específica: para os autores, a conexão entre soluções e problemas precisa ser assegurada por um empreendedor de políticas públicas, tal como demonstrado por Kingdon. Nesse processo, os autores chamam a atenção para a importância da argumentação e da criação de um novo entendimento sobre uma questão:

*O policymaking é fortemente influenciado não apenas pela mudança de definições sobre quais condições sociais estão sujeitas a uma resposta do governo (...) mas também, e ao mesmo tempo, pela mudança de definições sobre quais seriam as soluções mais efetivas para um problema público específico (BAUMGARTNER; JONES, 1993, p. 29, tradução nossa).*

Esse trecho evidencia dois elementos fundamentais à produção de políticas, de forma geral, e à formulação, de maneira específica: a definição de problemas, como vimos no capítulo anterior, e a definição de soluções.

Assim como problemas não são meramente “fatos”, mas sim construções e representações, as soluções também não consistem apenas em ferramentas, instrumentos ou técnicas. Soluções são também construções sociais envolvendo diferentes pontos de vista e interesses em disputa:

Problemas e instrumentos não aparecem simplesmente no sistema político já conceituados e definidos; o processo político é em parte o *locus* de conflitos sobre a definição mais apropriada de problemas, geralmente no momento da formação da agenda [...]. Da mesma forma, os instrumentos podem ser conceituados de forma diferente, para alguns analistas uma despesa fiscal pode ser uma forma para que alguns evitem pagar sua parte adequada dos impostos, enquanto para outros é simplesmente um meio eficiente e auto-administrado para alcançar os objetivos políticos (PETERS, 2002, p. 553, tradução nossa).

A definição de soluções difere da definição de problemas em pelo menos quatro sentidos, conforme analisa Zittoun (2016). Em primeiro lugar, enquanto a definição de problemas é um processo associado a uma relação causal a ser estabelecida, a definição de soluções está relacionada às consequências que se espera obter mediante a adoção de determinadas medidas. Em segundo lugar, as soluções envolvem a instrumentalização, algo que não ocorre na definição de problemas. A instrumentalização está relacionada à indicação de medidas concretas e procedimentos formais, como a criação de leis, alterações orçamentárias, estabelecimento de um conjunto de programas, entre outras ações. Em terceiro lugar, enquanto os problemas podem ser definidos sem estarem associados a soluções, as soluções são representadas em conexão a problemas: “para se tornar uma **solução**, e não simplesmente uma **medida**, uma solução precisa de um problema significativo” (ZITTOUN, 2016, p. 264, tradução nossa)<sup>1</sup>. Por fim, a definição de um problema é um discurso crítico contra o governo, já a definição de uma solução é um discurso de legitimação da ação governamental esperada.

É importante lembrar que a formulação é também considerada uma fase pré-decisória. Assim, tanto a definição da agenda quanto a

---

<sup>1</sup> Grifo do original.

seleção das alternativas são momentos que antecedem a tomada de decisão formal. Por outro lado, muitos dos debates sobre a formulação estão relacionados ao momento de implementação, já que a seleção de alternativas tem consequências sobre o desenho da política e seus resultados. Além disso, como lembra Birkland (2005), a implementação envolve o processo de tradução de normas gerais (como no caso da legislação) em procedimentos administrativos operacionais, e, nesse momento, o desenho da política, o conjunto de suas alternativas definidas no momento da formulação, é frequentemente alterado.

Os temas centrais ao entendimento do processo de seleção de alternativas serão abordados neste capítulo, começando pela discussão em torno das ferramentas (ou instrumentos) à disposição dos governos para produzir mudanças sociais. Na sequência, será apresentado o conceito de desenho de política, que envolve a articulação dessas ferramentas tendo em vista os objetivos da política, seu público-alvo e outros fatores. O capítulo parte, então, para a discussão das comunidades e redes, entendidas como arranjos que congregam os atores relevantes ao processo de formulação de políticas públicas e que permitem compreender os processos de construção de alternativas com base na articulação entre ideias e interesses.

### **3.1 Instrumentos de políticas públicas**

A seleção de alternativas envolve atores governamentais e atores externos ao governo em um processo de debate sobre como o Estado pode lidar com problemas públicos. Parte relevante desse debate está relacionada aos meios que os governos têm a sua disposição para lidar com esses problemas, ou seja, aos seus instrumentos ou ferramentas<sup>2</sup>. Assim, um aspecto fundamental da formulação é compreender que as políticas públicas são desenhadas por meio dos instrumentos, capazes de

---

<sup>2</sup> A literatura internacional sobre políticas públicas emprega os termos *policy tools* ou *policy instruments*, indistintamente. Da mesma forma, no presente trabalho utilizamos os termos como sinônimos.

traduzir as intenções dos formuladores de políticas em um conjunto de ações concretas.

Para Howlett e Mukherjee (2017, p. 08, tradução nossa), os instrumentos de políticas públicas são “um conjunto de técnicas pelas quais as autoridades governamentais exercem o seu poder na tentativa de garantir apoio e resultado em mudanças sociais”. Compreendidos dessa forma, os instrumentos de políticas são ferramentas destinadas à produção de mudança social, afetando diretamente atividades e comportamentos de indivíduos e grupos sociais na produção, distribuição e consumo de bens públicos. Além desse caráter substantivo, os instrumentos são elementos procedimentais, dirigidos às atividades internas desenvolvidas pelo Estado, afetando o comportamento político ou da administração pública. Schneider e Ingram capturam essas duas dimensões ao definirem instrumentos de políticas como “elementos no desenho de uma política pública que fazem com que agentes públicos ou o público-alvo façam algo que não fariam de outra forma, com a intenção de modificar comportamento para resolver problemas públicos ou alcançar objetivos de políticas” (SCHNEIDER; INGRAM, 1997, p. 93, tradução nossa). Já para Salamon (2000, p. 1641-1642, tradução nossa), os instrumentos são elementos para a resolução de problemas públicos: “uma ferramenta, ou instrumento, de ação pública pode ser definido como um método identificável através do qual a ação coletiva é estruturada para resolver um problema público”. Os instrumentos, nessa perspectiva, estruturam a ação pública, ou seja, estabelecem padrões institucionalizados de conduta entre indivíduos e organizações. Nessa perspectiva, o autor chama a atenção para uma distinção conceitual envolvendo instrumentos e programas: os instrumentos são mais elementos gerais do que programas. Um programa pode incorporar uma ou mais ferramentas, de acordo com as circunstâncias ou com o problema público em questão. Por outro lado, as políticas – entendidas como um conjunto de programas – são mais amplas que as ferramentas. Uma política é composta por programas que podem lançar mão de uma única ferramenta para lidar com problemas públicos, ou podem basear-se em várias ferramentas, situação bastante comum na gestão pública contemporânea.

O debate sobre os instrumentos está associado, necessariamente, a elementos técnicos e políticos, envolvendo o contexto cultural e histórico em que esses instrumentos estão sendo considerados, com veremos mais adiante (HOWLETT; MUKHERJEE, 2017; PETERS, 2015; SALAMON, 2000; SCHNEIDER; INGRAM, 1997).

### 3.1.1 Tipologia dos instrumentos de Hood

Já no final dos anos 1950, Lasswell chama atenção para a necessidade de compreensão da gestão dos recursos à disposição dos governos. Esses recursos envolvem uma variedade de instrumentos que possibilitariam a definição de estratégias voltadas à concretização de fins políticos. Mas é nos anos 1980 que esforços mais sistemáticos começaram a ser conduzidos para investigar a natureza dos recursos à disposição dos governos para a produção de políticas públicas. Um dos principais autores a se dedicar à temática foi Christopher Hood (1986), que propôs uma categorização dos instrumentos em torno de quatro elementos: a) **nodalidade**, que envolve a posição de centralidade dos governos no sistema social, o que lhe assegura acesso a um conjunto de informações sobre problemas públicos; b) **autoridade**, relacionada aos poderes legais derivados da estrutura do Estado; c) **tesouro**, que corresponde aos recursos financeiros à disposição dos governos; d) **organização**, equivalente ao conjunto de estruturas organizacionais sob jurisdição governamental. Esses quatro tipos de instrumentos podem ser empregados (individualmente ou combinados entre si) pelos governos para fazer com que os demais atores do sistema político atuem de acordo com seus propósitos ou, em sentido inverso, sejam desestimulados a desenvolver certas atividades<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Outros trabalhos relevantes desenvolvidos no mesmo período e que propõem classificações alternativas são: Salamon, L. "Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Government Action." *Public Policy* 29, n. 3, p. 255-275, 1981; Trebilcock, M.; Hartle, D.G. (1982). "The Choice of Governing Instrument. International". *Review of Law and Economics*, v. 2, p. 29-46; Bressers, H.; Klok, P.J.(1988). "Fundamentals for a Theory of Policy Instruments". *International Journal of Social Economics*, 15, (3/4), p. 22-41.

Howlett e Ramesh (2003) exploram cada um dos quatro instrumentos propostos por Hood (1986). A **nodalidade** está relacionada ao acesso governamental a informações relevantes, o que lhe permite a mobilização de recursos diversos, como a criação de campanhas públicas direcionadas ao esclarecimento da população sobre variados temas. Nesse caso, o governo pode disponibilizar informações de natureza geral (sobre saúde, turismo, trânsito, desempenho econômico, por exemplo) por meio de campanhas que têm por objetivo esclarecer a sociedade sobre programas governamentais em andamento, resultados alcançados, entre outros. Além de campanhas públicas destinadas ao conjunto da população, os governos podem desenvolver instrumentos de comunicação destinados a grupos sociais específicos, como aposentados, estudantes, nutrizes, entre outros. Além de promover esclarecimentos à sociedade e estabelecer um canal de comunicação, as campanhas públicas podem cumprir um papel fundamental na democratização das informações de interesse da sociedade, além de permitir a prestação de contas dos atos do poder público. Além de campanhas de interesse geral, que buscam disseminar informações, outro instrumento consiste em comunicações de caráter persuasivo. Nessa modalidade de ferramenta, os governos buscam influenciar as escolhas dos cidadãos por meio de uma estratégia de comunicação destinada a estimular mudança de atitude. As campanhas de prevenção a acidentes de trânsito, combate ao tabagismo, entre outras, são exemplos de comunicação persuasiva. Algumas vantagens desse tipo de comunicação envolvem os seguintes aspectos, segundo Howlett e Ramesh (2003, p. 115), é uma forma de os governos lidarem com problemas para os quais soluções definitivas ainda não se fazem presentes; é uma forma fácil de lidar com uma situação, podendo ser descontinuada sem maiores problemas e, caso a comunicação seja suficiente para lidar com o problema, não é necessária a utilização de outras ferramentas; não envolve grandes dispêndios financeiros ou comprometimento da burocracia; é uma ferramenta consistente com os valores da democracia liberal, baseada no debate, responsabilidade individual e liberdade. Por outro lado, os autores destacam também os limites dessa ferramenta:

a comunicação é uma ferramenta extremamente limitada quando são demandados resultados imediatos. Problemas complexos – como a violência, por exemplo – demandam atuação governamental em diferentes frentes de atuação. Por isso, os autores recomendam que a comunicação persuasiva seja utilizada em conjunto com outras ferramentas disponíveis. Um terceiro conjunto de ferramentas baseadas na nodalidade destina-se a propósitos procedimentais e tem como objetivo mudar a percepção dos atores envolvidos com a produção de políticas públicas. Governos podem utilizar diferentes estruturas da burocracia para compilar dados dispersos e transformá-los em informação útil para a tomada de decisão. Podem, por outro lado, lançar mão de recursos procedimentais, como a criação de uma comissão ou força-tarefa, para adiar a tomada de decisão, na expectativa de que a pressão por atuação diminua. Assim, por meio da definição de procedimentos, os governos podem organizar informações e influenciar os tomadores de decisão.

Instrumentos baseados na **autoridade** podem ser compreendidos com base em três ferramentas: regulação, regulação delegada e comitês consultivos (HOWLETT; RAMESH, 2003). A regulação é definida pelos autores como a competência que os governos detêm para prescrever, ou seja, para recomendar em caráter oficial uma ação que deve ser executada pelos alvos pretendidos, cabendo punições em caso de descumprimento. Essa regulação de comando e controle pode manifestar-se sob a forma legal, como no caso de leis que coíbem práticas criminosas, envolvendo o sistema policial e judiciário. Mas também podem existir regulamentações administrativas, baseadas em normas elaboradas e implementadas por órgãos da burocracia, como é o caso de regras, padrões, permissões, e outros mecanismos de controle aplicados sobre a vida econômica e social. As vantagens da regulação, para os autores (HOWLETT; RAMESH, 2003), envolvem: menor necessidade de informação quando comparada a outras ferramentas (para a regulação basta que o governo defina um padrão e aguarde pela conformidade dos atores sociais ou econômicos), além de envolver custos menores. Se o estabelecimento de proibições voltadas a atividades indesejáveis é muito mais simples do que a criação

de estímulos a atividades desejáveis, então a regulação muitas vezes consiste em um mecanismo mais eficiente do que outros instrumentos. A regulação ainda aprimora a coordenação e planejamento governamentais, uma vez que assegura certo grau de previsibilidade, elemento que adquire relevância em alguns cenários que demandam ações rápidas. Nesse aspecto, a regulação pode ser também politicamente atraente, por demonstrar capacidade de resposta rápida à sociedade. As desvantagens da regulação identificadas pelos autores envolvem: interferência nas atividades do setor privado, podendo levar a ineficiências econômicas; inibição da inovação e progresso tecnológico em função da segurança que as regulações proporcionam ao mercado; desconsideração de situações particulares, uma vez que a regulação é geralmente inflexível, característica que pode gerar resultados não intencionais principalmente em relação às regulações sociais; impossibilidade de estabelecimento de regulações para cada situação indesejável enfrentada pelos governos; e custo elevado para a execução das regulações por meio de comissões (HOWLETT; RAMESH, 2003).

A segunda espécie de instrumento baseado na autoridade – regulação delegada – envolve a permissão para que atores não governamentais se regulem. Em alguns casos essa regulação é explícita e direta, como no caso de entidades de regulação profissional, em outros casos a regulação é menos explícita, como no caso de indústrias que definem seus próprios padrões para produtos fabricados. A maior vantagem da regulação delegada consiste no baixo custo dessa ferramenta, uma vez que o governo não arca com despesas relacionadas à criação, manutenção ou alteração das regulações. Por outro lado, a transferência da atividade regulatória para atores não governamentais envolve riscos relacionados à má administração do processo regulatório (regulação ineficiente ou ineficaz).

Os comitês consultivos consistem em outra ferramenta à disposição dos governos, considerando seus recursos de autoridade. Essa ferramenta envolve o poder de trazer alguns atores para o centro do processo de produção de políticas públicas, permitindo que eles sejam ouvidos

no processo de formulação e que tenham acesso aos tomadores de decisão. Alguns comitês são formalizados e têm funcionamento estável, enquanto outros podem ser informais e temporários. No caso brasileiro, os conselhos de políticas públicas representam uma experiência recente bastante significativa no uso dessa ferramenta, propiciando novos padrões de relacionamento entre Estado e sociedade, garantindo o acesso da população aos espaços de produção de políticas e permitindo maior controle social sobre a gestão pública.

O terceiro tipo de ferramentas à disposição dos governos baseia-se no **tesouro**, ou seja, na capacidade de o governo arrecadar e distribuir recursos financeiros. Essas transferências, envolvendo governo, indivíduos, empresas e organizações, podem servir como incentivos a determinadas ações desejadas pelo governo. Nesse sentido, as ferramentas mais utilizadas são subsídios, que podem assumir diferentes formas, como incentivos fiscais, que podem ser utilizados como instrumento de desenvolvimento regional ao direcionar recursos para empresas localizadas regiões específicas, financiamentos de moradias para famílias de baixa renda, fundos direcionados às escolas, entre outros. Algumas vantagens são identificadas pelos autores (HOWLETT; RAMESH, 2003) no uso dessa ferramenta. Em primeiro lugar, quando há coincidência entre os interesses do governo e dos destinatários dos subsídios, o instrumento tende a funcionar bem. Além disso, é um instrumento de fácil administração, pois permite flexibilidade na gestão e consideração de peculiaridades locais e setoriais, sendo também uma ferramenta de baixo custo de administração e controle. Por fim, trata-se de um instrumento que envolve reduzido custo político, uma vez que os custos são compartilhados por toda a sociedade e os benefícios bastante focalizados. Como desvantagens, os autores destacam as disputas em torno do financiamento desse instrumento, envolvendo a competição com diversos outros programas defendidos por grupos distintos. O custo para obtenção de informação é relativamente alto, considerando o valor adequado a ser destinado em uma ação específica. O tempo também consiste em um elemento importante a ser considerado, uma vez que esse

instrumento pode não produzir os efeitos desejados de forma imediata. É, assim, uma ferramenta inadequada para situações emergenciais. Os subsídios também são difíceis de serem descontinuados, em grande parte devido à característica de focalização e consequente defesa que os beneficiários tendem a fazer em torno da manutenção dessa ferramenta. Assim, a ferramenta pode tornar-se redundante, em situações nas quais os objetivos seriam atingidos mesmo sem sua aplicação. Também é importante considerar que os acordos internacionais podem afetar as escolhas dos governos em torno desse tipo de ferramenta.

Além de servirem como incentivos a práticas consideradas desejáveis pelos governos, os instrumentos baseados no tesouro também podem atuar em sentido inverso, desestimulando determinados comportamentos. Nesse aspecto, impostos e taxas figuram entre os instrumentos mais comuns. A carga tributária incidente sobre os cigarros e bebidas, por exemplo, incluindo tributos federais e estaduais, tem o objetivo de desestimular o consumo desses produtos, por torná-los mais caros. Como vantagens, as taxas e impostos são fáceis de estabelecer, do ponto de vista administrativo, além de serem instrumentos flexíveis de gerenciamento. Promovem incentivos financeiros à redução de atividades indesejáveis, cumprindo seu papel. Por outro lado, os governos precisam dispor de informação correta e precisa para estabelecer o valor de impostos e taxas necessários para desestimular as práticas indesejadas. Os custos de administração da ferramenta podem ser elevados se as alíquotas não forem definidas de forma adequada. Ademais, trata-se de um instrumento que não proporciona resposta rápida, o que dificulta sua avaliação em períodos curtos de tempo.

Finalmente temos os instrumentos baseados na **organização**, ou seja, recursos à disposição dos governos, relacionados ao conjunto de suas estruturas organizacionais. Entre esses, a provisão direta talvez seja o instrumento mais amplamente utilizado pelos governos, mobilizando sua estrutura burocrática para executar ações nas mais diversas áreas de políticas públicas, como saúde, educação, defesa, ciência e tecnologia, assistência social, entre outras. A provisão direta tem alguns

benefícios, como a facilidade de realização, uma vez que para tanto o governo conta com sua própria estrutura diminuindo os requisitos de informações necessários, elemento que distingue a provisão direta de outros instrumentos nos quais participam atores não governamentais e acabam por demandar intensa atividade de supervisão, monitoramento e controle. Essa estrutura também é vantajosa para o próprio desempenho das tarefas, por reunir competências, recursos e informações. Como desvantagens desse instrumento, a literatura aponta a rigidez da estrutura burocrática em organizações públicas em decorrência de procedimentos que, por um lado, são fundamentais à garantia de princípios básicos da administração pública em sociedades democráticas; por outro lado, acabam por consumir tempo e envolver intensos processos de negociação. Além disso, o componente político – parte integrante das burocracias públicas – pode gerar ingerências nos processos de produção de bens e serviços públicos, fazendo com que atividades mais ligadas ao processo político-eleitoral sejam priorizadas. O controle político sobre a burocracia pública também pode ser fonte de diretivas incoerentes e contraditórias sobre as atividades realizadas diretamente pelo governo (HOWLETT; RAMESH, 2003).

Além da provisão direta, as empresas públicas também constituem importantes instrumentos de políticas. Por meio delas, os governos podem ofertar bens ou serviços não disponibilizados pelo setor privado, seja em função dos altos custos ou da expectativa de baixo retorno envolvido em alguns setores da atividade econômica. A utilização de empresas públicas como instrumentos de políticas requer menor volume de informações do que em outros instrumentos, como no caso do emprego de ferramentas baseadas na regulação, por exemplo. Além disso, as empresas públicas podem ajudar a simplificar a gestão das normas existentes, já que a atuação direta do governo elimina a necessidade de criação de normas adicionais que seriam necessárias para fazer com que empresas privadas atuassem em consonância com os objetivos governamentais. Por fim, as empresas públicas podem reverter lucros aos governos, gerando recursos que podem auxiliar em outras áreas de políticas públicas. Como desvantagens,

Howlett e Ramesh (2003) apontam três elementos relacionados ao emprego das empresas públicas como instrumentos de políticas: o controle dessas organizações é muitas vezes difícil, principalmente quando os gestores agem em desacordo com as diretrizes; a ineficiência em suas operações pode levar à perda de quantias significativas ao longo do tempo; a atuação das empresas públicas em ambientes de monopólio tende a repassar os custos da ineficiência aos consumidores.

A criação de mercados é um terceiro tipo de instrumento baseado nos recursos organizacionais do Estado. Com vimos, governos podem influenciar mercados por meio de instrumentos baseados na autoridade ou tesouro. Adicionalmente, podem criar mercados por meio do estabelecimento de direitos de propriedade baseados, por exemplo, em mecanismos de licenciamento, como é frequente nos casos das concessões de serviços de rádio e TV, telefonia, entre outros. A privatização de empresas públicas é também uma forma de criação de mercados, sobretudo em áreas dominadas por atuação monopolística do Estado. O uso de *vouchers*, certificados emitidos pelos governos com valor monetário e que podem ser utilizados para a aquisição de bens e serviços, também exemplifica instrumentos de políticas baseados na criação de mercados.

Reorganizações institucionais – reformas envolvendo a criação de organizações ou mudanças em estruturas existentes – também são considerados instrumentos de políticas públicas. Esse tipo de mudança pode alterar significativamente as relações entre os órgãos que integram a estrutura organizacional da administração pública, tanto no sentido da ampliação do controle sobre sua atuação ou da concessão de maior autonomia de decisão sobre suas ações. O uso desse instrumento, no entanto, é limitado por ser dispendioso e envolver tempo, além de esbarrar em fatores legais que podem restringir a proposição de novos arranjos, das atividades a serem desenvolvidas ou da forma de desenvolvê-las.

O Quadro 1 sintetiza os principais instrumentos de políticas e seus exemplos mais comuns:

### Quadro 1 – Instrumentos de política

Nodalidade	Autoridade	Tesouro	Organização
Ferramentas baseadas em informações sobre problemas públicos e que permitem a mobilização de instrumentos baseados na comunicação pública.	Ferramentas baseadas na autoridade, relacionada aos poderes legais derivados da estrutura do Estado.	Ferramentas baseadas nos recursos financeiros à disposição dos governos.	Ferramentas baseadas no conjunto das estruturas organizacionais sob jurisdição governamental
Ex.: campanhas públicas direcionadas à população, campanhas focalizadas em grupos específicos.	Ex.: regulação, regulação delegada e comitês consultivos	Ex.: subsídios, taxas e impostos	Ex.: provisão direta, empresas públicas, criação de mercados e reorganizações institucionais

Fonte: Adaptado de Howlett e Ramesh (2003, p. 92).

#### 3.1.2 Outras tipologias de instrumentos

A taxonomia de Hood, acima resumida, originou diversos outros esforços de categorização, que procuraram oferecer visões complementares sobre as ferramentas à disposição dos governos para lidar com problemas públicos. Salamon e Lund (1989), por exemplo, identificam quatro características capazes de distinguir uma ferramenta de outra. A primeira está relacionada à natureza da atividade em questão

– pagamentos em dinheiro, provisão de bens e serviços, proteções legais e restrições ou punições. A segunda característica está ligada à natureza do sistema de entrega: sistemas em que o governo é responsável pela produção do bem ou prestação do serviço público, e sistemas que envolvem terceiros (diferentes níveis governamentais ou atores privados) na provisão. O grau de centralização figura como a terceira característica, e está vinculado a uma relação positiva entre a atuação direta do governo na prestação dos serviços e o grau de centralização da administração das políticas e seus programas. Por fim, a última característica a ser distinguida nas ferramentas é o grau de automaticidade, ou seja, o nível em que os programas demandam ação administrativa. Alguns programas envolvem ações administrativas mais complexas, envolvendo tomada de decisão quase caso a caso, enquanto outros são executados de forma padronizada, uniforme e quase automaticamente. A classificação proposta pelos autores ajuda a compreender que a maioria das políticas públicas existentes envolve mais do que uma característica específica: a provisão dos serviços de saúde pública, no Brasil, é realizada pelo Estado, envolvendo diferentes níveis governamentais, de forma descentralizada, sendo alguns dos procedimentos mais automáticos de que outros. Assim, embora os instrumentos possam ser classificados de forma isolada para fins analíticos, na prática uma política é construída com base em um conjunto de ferramentas.

Schneider e Ingram (1997) defendem que os instrumentos têm implicações democráticas importantes porque influenciam a maneira como agentes governamentais e a população são tratados: de forma coercitiva ou não, como “espertos ou estúpidos”, como clientes que merecem bons serviços ou como “meros objetos a serem manipulados para os propósitos dos governos” (SCHNEIDER; INGRAM, 1997, p. 93, tradução nossa). Ao diferenciarem a relação dos instrumentos entre, de um lado, a população destinatária das políticas (público-alvo) e, de outro, as agências governamentais também sujeitas aos instrumentos, as autoras contribuem para o avanço das análises sobre as ferramentas e o processo de formulação de políticas públicas. As autoras identificam cinco tipos de

instrumentos baseados em diferentes elementos: autoridade; incentivos e sanções; construção de capacidade; exortatórias e de aprendizado. Cada um deles parte de uma concepção distinta sobre o comportamento e sobre as causas e consequências das diferentes escolhas de instrumentos.

Instrumentos baseados na autoridade envolvem aspectos relacionados à legitimidade dos governos, que produzem normas e esperam que elas sejam cumpridas. Esse tipo de ferramenta assume que tanto os agentes da política quanto o público para o qual ela se destina sejam seguidores de ordens, ou que reconheçam a legitimidade das ações daqueles que ocupam as altas posições hierárquicas. São instrumentos que demandam coerção e como consequência estabelecem uniformidade, reduzindo variações. São frequentemente fonte de tensão entre os iniciadores e a população alvo. Um exemplo comum consiste no estabelecimento de limites de velocidade em vias públicas.

O segundo tipo de instrumento baseia-se em incentivos e sanções. Parte da pressuposição de que os indivíduos são atores racionais guiados pelo autointeresse, ou seja, baseia-se na ideia de que o comportamento de agentes e da população é definido em função da percepção de ganhos ou perdas. Incentivos positivos objetivam encorajar determinados comportamentos (como no caso de incentivos fiscais), enquanto sanções atuam no sentido oposto (como as multas), sendo a força o limite extremo da coerção baseada em sanção. São instrumentos que envolvem custos menores do que outras alternativas e podem aumentar a conformidade do público-alvo aos objetivos planejados.

Instrumentos baseados na construção de capacidades buscam esclarecer as pessoas, eliminar barreiras e empoderar agentes e população, por meio de treinamento, assistência técnica, educação e informação necessárias à ação. Instrumentos exortatórios estão relacionados a declarações públicas, discursos, campanhas públicas por meio dos quais os governos buscam convencer as pessoas a adotar determinados comportamentos. São instrumentos baseados na persuasão e têm como objetivo atuar na dimensão das imagens, símbolos e valores, partindo da premissa de que novos conhecimentos ou habilidades são

necessários para a produção e inovação no futuro. Como consequências, tais instrumentos podem gerar benefícios de curto prazo para indivíduos ou agências, e benefícios de longo prazo para a sociedade.

Por fim, os instrumentos baseados no aprendizado encorajam as pessoas a agir para resolver os problemas, principalmente em situações de incerteza em que pode haver o reconhecimento de um problema mas falta compreensão de sua natureza, ou quando não há acordo sobre o que deve ser feito. Diferentemente dos instrumentos baseados na construção de capacidades, que criam incentivos em uma determinada direção, os instrumentos baseados no aprendizado estimulam as pessoas a fazer algo diferente daquilo já experimentado no passado. Um exemplo de instrumento desse tipo é a concessão de bolsas para pesquisa, que pode, como consequência, levar a situações de mudança e inovação.

Assim, para as autoras, os instrumentos de política são mais do que as distintas possibilidades de atuação governamental, uma vez que constituem o conjunto de experiências a serem vivenciadas pela população em relação a uma política pública, além de definirem o tipo de relação que as agências governamentais estabelecerão entre si:

Para a população, as ferramentas emitem sinais claros sobre que tipo de pessoas elas são, se merecem os benefícios ou encargos que foram destinados, e quais são suas capacidades. [...] Para as agências, os tipos de instrumentos empregados para garantir o cumprimento pelas agências de nível hierárquico inferior e trabalhadores também emitem mensagens sobre o valor e a capacidade da agência como um todo, sua clientela, ou sobre os trabalhadores como um grupo (SCHNEIDER; INGRAM, 1997, p. 97, tradução nossa).

Apesar de importante para oferecer uma visão sobre o conjunto de instrumentos à disposição dos governos, a categorização proposta por Hood – bem como os demais esquemas classificativos – é objeto de críticas pela literatura especializada. De forma geral, o esforço de classificação apoia-se em categorias amplas e que por vezes perdem sua capacidade explicativa. Considerando, por exemplo, que toda política pública envolve necessariamente uma dimensão legal, todos os instrumentos, em última análise, envolvem a categoria **autoridade**, no esquema proposto por Hood.

Além disso, tais esquemas são frequentemente abstratos, unidimensionais (considerando elementos políticos ou econômicos, dificilmente ambos) e excessivamente descritivos. Assim, são limitadas as possibilidades de utilizá-los isoladamente, como mecanismos para a análise de políticas, ou de orientação à escolha no momento da formulação, limitando seu potencial (LINDER; PETERS, 1989). Para a compreensão do processo de formulação de políticas públicas, uma vez identificados e analisados os instrumentos de políticas públicas, cabe perguntar como os *policymakers* entendem esses instrumentos e como fazem suas escolhas entre as diferentes ferramentas à disposição. Esse será o tema da próxima seção.

### **3.2 A escolha dos instrumentos: formulação e *design* de políticas**

Um aspecto fundamental no debate sobre formulação de políticas diz respeito à forma como os governos fazem suas escolhas em relação às diferentes possibilidades de seleção ou combinação dos instrumentos disponíveis. Esse debate é central para a literatura sobre instrumentos, que hoje está diretamente relacionada aos estudos sobre governança. Autores como Salamon (2000) argumentam que a ação governamental passou por profundas transformações nas últimas décadas envolvendo não apenas uma expansão das ferramentas tradicionalmente utilizadas pelos governos, baseadas na atuação direta do Estado para a resolução de problemas públicos, mas também na utilização de novas ferramentas, caracterizadas por uma diversidade de padrões de relacionamento público-privado. Esse contexto, da chamada “nova governança” destaca a relevância dos estudos sobre os instrumentos como chave para o entendimento dos processos recentes de transformação da atuação governamental. Tais instrumentos, no entanto, não podem ser entendidos apenas no contexto de decisões técnicas: “Em vez disso, eles são profundamente políticos: eles dão a alguns atores, e, portanto, a algumas perspectivas, uma vantagem na determinação sobre como as políticas serão realizadas” (SALAMON, 2000, p. 1627, tradução nossa).

Howlett e Ramesh (2003) identificam, na literatura especializada, explicações sobre a escolha de instrumentos ligadas a duas tradições

mais gerais de investigação: a primeira, ancorada na economia, reúne interpretações que entendem a escolha dos instrumentos como um exercício técnico, envolvendo a combinação de uma ferramenta em particular com o problema que se quer enfrentar. Nessa perspectiva, duas abordagens principais se fazem presentes: a neoclássica e a economia do bem-estar social, embora a teoria da escolha pública também sirva como embasamento aos estudos sobre o uso dos instrumentos na economia. Explicações sobre a adoção de instrumentos desenvolvidas no campo da economia partem da ideia da existência objetiva de problemas e procuram resolvê-los de forma técnica, levando em consideração as formas mais eficientes para solucioná-los. A segunda tradição de estudo sobre as escolhas dos instrumentos desenvolve-se na Ciência Política e considera elementos mais complexos do que os aspectos puramente técnicos. Um exemplo são estudos que consideram que em sistemas democráticos os governos terão preferência por instrumentos menos coercitivos. Nessa perspectiva, partindo do pressuposto de que os instrumentos são tecnicamente substituíveis, os governos orientarão a sua escolha pelo instrumento menos coercitivo para determinado fim e que seja bem-sucedido em eliminar as resistências sociais à mudança. Assim, a escolha não se baseia apenas nos critérios técnicos dos instrumentos, mas considera as pressões sociais em função da seleção de uma ferramenta ou de outra.

Outras explicações podem ser encontradas na literatura sobre o processo de escolha dos instrumentos. O próprio Hood (1986), após estabelecer a taxonomia dos instrumentos propõe que as escolhas resultam da combinação entre elementos como restrição de recursos; pressões políticas; restrições legais; e o aprendizado gerado pela falha na aplicação de instrumentos no passado. Linder e Peters (1989), ao invés de procurarem nas características dos diferentes instrumentos suas vantagens ou desvantagens, acreditam que o fator mais relevante consiste na percepção que os atores têm sobre esses instrumentos. Os autores procuraram mostrar como os diferentes instrumentos são percebidos pelos atores envolvidos com a formulação, e quais os critérios

empregados na escolha das ferramentas e no desenho de políticas públicas. Para eles – que ao invés de privilegiarem as características macroestruturais do desenho de políticas destacam a microdinâmica das escolhas em torno dos instrumentos – os fatores cognitivos e subjetivos exercem grande influência na seleção das ferramentas. Ao escolher entre diferentes ferramentas, o formulador seleciona as informações técnicas disponíveis sobre o desempenho dos instrumentos, estimando seu sucesso ou fracasso, sua viabilidade para resolver determinada questão ou sua inadequação para aquela situação. Assim, critérios técnicos e dados empíricos sobre o desempenho de um instrumento são muito menos importantes para o formulador do que sua própria percepção sobre esse desempenho:

Embora pareça que grande parte da seleção dos instrumentos de política é feita por meio da familiaridade, da tradição política ou do viés profissional, ainda é extremamente importante saber no que os tomadores de decisão acreditam quando escolhem um instrumento ao invés de outro (LINDER; PETERS, 1989, p. 37, tradução nossa).

Nesse processo de seleção dos instrumentos, baseado na percepção do formulador, os autores destacam a importância do contexto, entendido como a dimensão organizacional e institucional que exerce influência sobre a percepção dos atores. Mas também consideram fundamental o contexto que envolve o entendimento sobre o próprio processo de formulação pelo indivíduo que seleciona os instrumentos. Esse entendimento pode considerar a formulação na perspectiva do “modelo da lata de lixo”, em que “instrumentos estão à busca de problemas” (LINDER; PETERS, 1989, p. 37, tradução nossa). Nesse caso, a escolha de instrumentos pode preceder o contexto dos problemas. Por outro lado, ao considerar a formulação como um exercício analítico, instrumentos podem ser selecionados especificamente para lidar com problemas percebidos. A compreensão que o formulador tem do próprio processo de formulação, a relação que ele percebe e estabelece entre problemas e instrumentos, é essencial para entender as escolhas dos instrumentos em uma política pública:

A questão empírica é: os tomadores de decisão (e talvez os especialistas) tendem a escolher os mesmos instrumentos, independentemente do problema em questão, ou escolhem os diferentes instrumentos para combinar, pelo menos em suas próprias mentes, com uma determinada situação? A tendência de favorecer os mesmos instrumentos em contextos diferentes de problemas sugere uma ligação entre a percepção e a escolha do instrumento e atribui grande parte da variação na escolha ao tomador de decisão, seus atributos e contexto. Por outro lado, se a escolha varia sistematicamente em função das situações-problema, a ligação entre a escolha e a percepção do instrumento torna-se confusa pelas percepções da própria situação. O contexto exerceria sua influência não apenas sobre a escolha de como os instrumentos são vistos, mas pela maneira como os problemas são estruturados (LINDER; PETERS, 1989, p. 37-38, tradução nossa).

Além da dimensão perceptiva, envolvendo fatores cognitivos e subjetivos, a dimensão política é também destacada pela literatura sobre a escolha dos instrumentos. Peters (2002; 2015) defende que essa dimensão política pode ser capturada em quatro elementos distintos (ou quatro “Is”): ideias; interesses; instituições e indivíduos. **Ideias** – visões de mundo, representações sociais, ideologias – ajudam a moldar os entendimentos sobre o que são “boas políticas” e “bons instrumentos de política”. “Um instrumento que tem impacto negativo nos segmentos mais pobres da sociedade pode ser visto como inaceitável para muitas pessoas, mais em função de seus valores políticos do que pela capacidade de o instrumento atingir os objetivos definidos”, afirma Peters (2002, p. 556, tradução nossa). As ideias circulam por redes, como veremos de forma mais detalhada na próxima seção, e podem ter origem associada à dimensão político-ideológica mais ampla, à formação profissional ou visões de mundo compartilhadas por grupos de especialistas dentro do setor público. Ideias, portanto, são essenciais para explicar a escolha dos instrumentos, principalmente os entendimentos sobre os problemas, seus mecanismos causais e soluções percebidas como mais ajustadas.

Considerando que a escolha entre os instrumentos pode ter como consequência o favorecimento ou o prejuízo a diferentes grupos, os **interesses** sociais e econômicos também desempenham papel importante

na decisão sobre ferramentas. Essa relação - entre interesses e instrumentos - muitas vezes não é óbvia: um instrumento selecionado para lidar com problemas relacionados a um determinado grupo social pode ser bem sucedido em atingir esse objetivo, mas pode também distribuir benefícios para outros grupos de forma indireta e mobilizá-los politicamente. Assim, os instrumentos têm beneficiários diretos, mas também podem incidir sobre grupos de beneficiários indiretos, envolvendo diferentes interesses. A literatura sobre instrumentos também debate os interesses dos políticos na seleção de instrumentos, indicando, por exemplo, que de forma geral políticos têm interesse em escolher a ferramenta menos visível possível em contextos que consideram de forma negativa a intervenção econômica e social do Estado. Além disso, os estudos sobre a “nova governança” (SALOMON, 2000) apontam para certa preferência política por instrumentos indiretos, em que a atuação governamental se dá mediante o envolvimento de outros atores, diluindo responsabilidades. Essa escolha configura um verdadeiro “paradoxo da gestão pública”, em que instrumentos mais difíceis de implementar devido à complexidade de gestão, coordenação e execução (instrumentos indiretos) são exatamente os preferidos dos atores políticos, pois desarmam possíveis oposições políticas ao governo.

O terceiro fator relevante da dimensão política sobre as escolhas de instrumentos refere-se às **instituições**. “Instituições têm preferências sobre as ferramentas da política utilizadas”, afirma Peters (2002, p. 557, tradução nossa). As escolhas, nesse caso, decorrem de características típicas das burocracias públicas, como a rotina, estabilidade e a busca por soluções já conhecidas. Ferramentas com as quais uma instituição tem familiaridade, ou sobre as quais se acredita ter capacidade de enfrentar os objetivos de uma política de forma adequada, são privilegiadas em relação a outras. Instrumentos sobre os quais pode-se exercer controle também tendem a ser preferidos. A política burocrática também é um fator relevante na seleção de instrumentos, levando ao favorecimento de ferramentas que possam beneficiar a organização.

Por fim, não apenas as instituições exercem impacto sobre a escolha das ferramentas, mas também os **indivíduos**. “Indivíduos desempenham um papel pressionando ou resistindo a formas específicas de intervenção em políticas” (PETERS, 2002, p. 557, tradução nossa). Especificamente relevante é o papel dos burocratas, que têm perspectivas pessoais sobre os instrumentos, muitas vezes apresentando preferências sobre uma ferramenta em comparação com outras, baseando-se em sua percepção sobre as vantagens e desvantagens entre as alternativas à disposição.

Esse tipo de debate, envolvendo as escolhas entre instrumentos ou sua combinação é central aos estudos sobre o desenho de políticas (*policy design*), termo que pode ser definido como:

O esforço para desenvolver políticas eficientes e efetivas de forma mais ou menos sistemática por meio da aplicação do conhecimento sobre os recursos da política, obtidos por meio da experiência, da razão, para o desenvolvimento e adoção de cursos de ação que provavelmente terão sucesso em alcançar as metas ou objetivos desejados em contextos específicos (HOWLETT, 2011, p. 22, tradução nossa).

No processo de formulação de políticas públicas, as diferentes opções para lidar com os problemas públicos são avaliadas, mesmo que de forma inicial e desestruturada. Distintas alternativas são comparadas e alguns cursos de ação são considerados mais seriamente. Assim, a formulação, do ponto de vista da literatura do desenho de políticas públicas, é o momento para explorar as opções ou alternativas, conectando os objetivos pretendidos aos instrumentos disponíveis (HOWLETT, 2011). Além de debruçarem-se sobre as ferramentas isoladamente – elemento básico do desenho – os estudos mais recentes procuram investigar o emprego de múltiplas ferramentas e suas combinações em processos de formulação de políticas (HOWLETT; MUKHERJEE; WOO, 2015).

Outros estudos procuram compreender as consequências do desenho sobre a democracia. Para Schneider e Ingram (1997), o desenho de uma política tem origem no contexto que cerca uma questão e esse, por sua vez, é oriundo do contexto social mais amplo. O **contexto social**

corresponde ao conjunto dos elementos culturais, políticos, históricos, econômicos mais gerais, enquanto o **contexto da questão** compreende os entendimentos socialmente construídos, envolvendo crenças, concepções, imagens e outras referências utilizadas para produzir sentido sobre o mundo. Três elementos do contexto de questões são particularmente relevantes para as autoras: construções sociais, poder político e culturas institucionais. As construções sociais correspondem às interpretações, expectativas e crenças que produzem realidades distintas para diferentes grupos sociais. A produção de políticas e seu desenho envolvem disputas contínuas em torno da construção de eventos, histórias, condições e interpretações. Diferentes grupos podem ser beneficiados ou prejudicados dependendo das construções que se sobrepõem a outras e que acabam sendo amplamente aceitas. O poder político é o segundo elemento contextual e pressupõe não apenas a face visível do poder (poder de tomar decisões relacionadas a uma política, poder de definir a agenda, poder de estabelecer normas e regras) mas também suas facetas menos visíveis que incluem persuasão, manipulação, ideologias e outros fatores não necessariamente percebidos pelos indivíduos e grupos envolvidos em relações de poder. As instituições – terceiro elemento do contexto – dizem respeito não apenas às normas e estruturas que influenciam o desenho de uma política, mas também à cultura institucional que tende a permanecer ao longo do tempo.

O contexto das questões (construções sociais, poder político e instituições) exerce influência no desenho de uma política por meio daquilo que as autoras denominam como **dinâmica do desenho**, que envolve aspectos da agência humana e da intencionalidade num ambiente complexo e de racionalidade limitada. A dinâmica do desenho envolve a definição e redefinição de questões, com impactos sobre as agendas e sobre os problemas considerados prioritários. Também envolve o papel do empreendedor de políticas e sua capacidade de definir as questões, aproveitar oportunidades políticas e influenciar o desenho. O processo de desenho, como atividade operacional, está

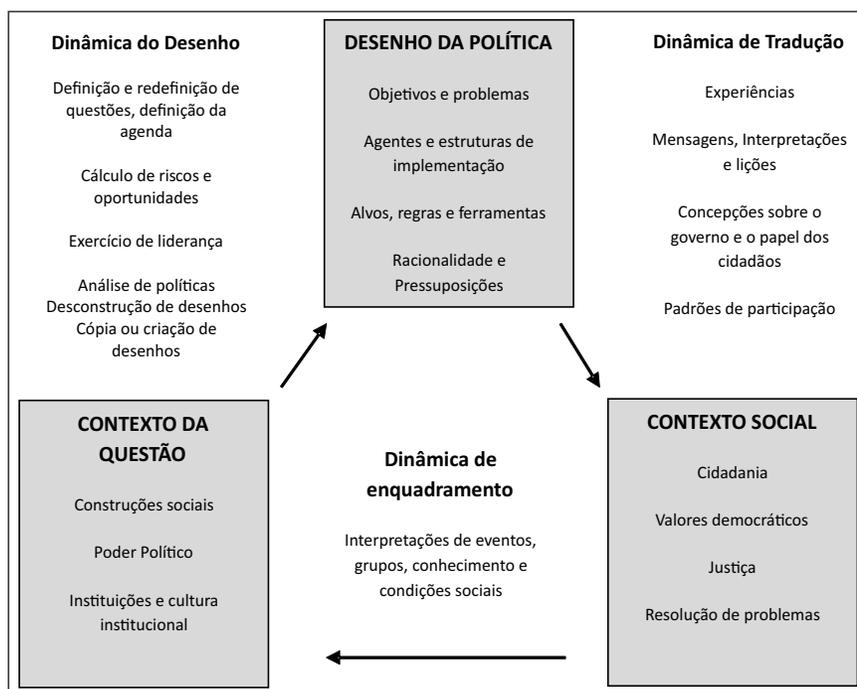
ligado à reprodução e aprimoramento de práticas já existentes, havendo espaço também para a inovação. Esses elementos da dinâmica ajudam a explicar o desenho das políticas, para os quais são fundamentais não apenas as ferramentas (ou instrumentos) mas também os agentes, as estruturas de implementação, objetivos, regras, ferramentas, racionalidades e pressuposições.

O **desenho da política**, portanto, emerge do contexto de questões que, por sua vez, provêm do contexto mais geral da sociedade. As autoras mostram, por outro lado, que o desenho também produz consequências sobre esse contexto social. As consequências do desenho dependem não apenas da escolha ou combinação de ferramentas, mas dos entendimentos associados à política. Para as autoras,

O desenho da política tem consequências reais, mas os significados e interpretações da política moldam os padrões de participação resultantes. Se as políticas resultam em conformidade, resistência ou afastamento, isso não depende tanto do que a política realmente faz, mas da forma como as pessoas constroem socialmente o significado da política e o que elas acreditam serem ações cidadãs apropriadas e corretas (SCHNEIDER; INGRAM, 1997, p. 79, tradução nossa).

Entre as diversas consequências do desenho das políticas públicas sobre a sociedade, as autoras destacam quatro aspectos: a) instituições democráticas, envolvendo fatores como responsividade, controle social e *accountability*; b) resolução de problemas, afinal as políticas são respostas a problemas públicos considerados prioritários, portanto o desenho deve dar suporte à política para cumprir seus objetivos; c) justiça, compreendendo o tratamento igualitário e respeitoso a todos os cidadãos; d) cidadania, considerando que há desenhos capazes de encorajar atitudes cidadãs ao promoverem arenas para participação, por exemplo. Assim, o desenho das políticas, para as autoras têm impacto sobre múltiplos valores democráticos. O argumento geral proposto pelas autoras para explicar o desenho de políticas pode ser esquematizado na Figura 4 a seguir:

**Figura 4 – Desenho de políticas, segundo Schneider e Ingram:**



Fonte: Schneider e Ingram, 1997, p. 74.

Assim, na perspectiva proposta pelas autoras, o desenho envolve: objetivos, relacionados ao problema que se busca resolver ou à situação que se pretende alterar; agentes, ou seja, instituições que integram a estrutura formal de governança e que são responsáveis pela estruturação e implementação da política; população-alvo, compreendendo indivíduos, grupos ou organizações cujo comportamento a política pretende mudar; regras, que definem os procedimentos para a ação definindo competências, padrões e critérios; ferramentas que proporcionam incentivos ou sanções, persuasão ou educação; crenças que dão suporte às justificativas e legitimam a política; e pressuposições que sustentam premissas técnicas, comportamentais e normativas.

Embora não empregue especificamente o conceito de desenho de políticas, Kingdon destaca os aspectos de percepção e interpretação ao propor explicações sobre a formulação, tal como fazem Schneider e

Ingram. Ao detalhar o fluxo de soluções (*policy stream*), caracterizado pelo processo de seleção de alternativas, o modelo de Múltiplos Fluxos, fundamentado no “modelo da lata do lixo” (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), afasta-se da perspectiva racionalista, predominante em parte da literatura sobre o desenho de políticas e oferece uma explicação alternativa para as escolhas das formas de atuação governamental. Como vimos no capítulo anterior, Kingdon caracteriza a geração de alternativas em analogia ao processo biológico de seleção natural: da mesma forma como moléculas flutuam no que os biólogos chamam de caldo primordial (teoria que explica o surgimento da vida na Terra), o modelo parte do entendimento de que as ideias sobre soluções e alternativas (as ideias “sobre o que fazer”) flutuam em um “caldo primordial de políticas” (*policy primeval soup*). Nesse “caldo”, algumas ideias sobrevivem intactas, outras se confrontam e se combinam em novas propostas, outras são descartadas. As ideias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem a esse processo competitivo de seleção, assim como aquelas que representam valores compartilhados, contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas. Como resultado final, partindo de um grande número de ideias possíveis, um pequeno conjunto de propostas é levado ao topo do “caldo primordial de políticas”, conjunto de alternativas que emergem para a efetiva consideração dos participantes do processo decisório.

No processo de seleção descrito acima, quando uma proposta é percebida como viável, essa é rapidamente difundida entre os atores. A difusão de alternativas é descrita por Kingdon como um processo no qual os indivíduos que defendem uma ideia procuram levá-la a diferentes fóruns, na tentativa de sensibilizar não apenas os tomadores de decisão mas também o público em geral, habituando a audiência às propostas e construindo progressivamente sua aceitação. Dessa forma, as ideias são difundidas, basicamente, por meio de mecanismos de persuasão. A importância desse processo de difusão – chamada de *soften up* pelo autor – vem da constatação de que, sem essa sensibilização, as

propostas não seriam seriamente consideradas quando apresentadas como soluções. Com o processo de difusão, ocorre uma espécie de efeito multiplicador (*bandwagon*), em que as ideias se espalham e ganham cada vez mais adeptos. Essas ideias não representam, necessariamente, uma visão consensual dos atores a respeito de uma proposta, mas sim o reconhecimento de que algumas propostas são relevantes, dentro do enorme conjunto de propostas potencialmente possíveis.

Na próxima seção, examinaremos de forma mais detalhada a influência dos atores, seus interesses e ideias, no processo de construção das alternativas.

### **3.3 Comunidades e redes na formulação de políticas públicas**

O debate sobre o desenho das políticas e seus instrumentos está relacionado à definição de alternativas, ou seja, aos possíveis cursos de ação que os formuladores de políticas podem seguir. Para além das ferramentas disponíveis e dos possíveis critérios de escolha a serem empregados, cabe ainda investigar a influência dos atores, seus interesses e ideias, no processo de construção dessas alternativas. E para compreender o papel dos atores na formulação, a literatura desenvolvida no campo de políticas públicas tem privilegiado a análise de subunidades do sistema político, espaços político-administrativos que têm recebido diferenciados tratamentos teóricos ao longo das últimas décadas, sendo de forma geral denominados como subsistemas (*policy subsystems*) (BAUMGARTNER; JONES, 1993; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; HOWLETT; RAMESH, 2003). Em tais subsistemas, as políticas são produzidas em um ambiente composto por diversas instituições e atores, geralmente reunidos em grupos mais ou menos coesos, que acabam se especializando e direcionando seus esforços para alguns aspectos específicos de uma política. Tal entendimento tem permitido o desenvolvimento de uma extensa bibliografia em torno desses subsistemas, suas características, composição e impacto na produção de políticas públicas (CAPELLA; BRASIL, 2015b).

Os subsistemas são assim denominados na literatura da ciência política por ocuparem um espaço intermediário entre o macrosistema (*macro policy systems*), no qual são tomadas decisões que afetam uma política pública ou a estrutura de poder em torno dela, e os microsistemas (*micro policy systems*), que envolvem decisões que geralmente não despertam a atenção do público. Enquanto no macrosistema são tomadas decisões que geram impactos consideráveis sobre a sociedade e o sistema político, afetando muitos indivíduos e grupos, e envolvendo interesses amplos e questões frequentemente controversas que despertam a atenção da mídia e da opinião pública, nos microsistemas as decisões são baseadas em alta complexidade técnica, envolvendo um número bastante reduzido de tomadores de decisão que procuram restringir o acesso de outros participantes (THURBER, 1996). Entre essas duas dimensões situam-se os subsistemas, que representam padrões de interações estabelecidos entre atores envolvidos em uma área específica de uma política pública. Nos subsistemas, esse grupo de atores, que podem ser servidores públicos, grupos de interesse, pesquisadores acadêmicos, membros do legislativo, representantes de governos locais, entre outros, estabelecem redes de relacionamento e utilizam estratégias de persuasão e barganha de forma a privilegiar seus interesses (CAPELLA; BRASIL, 2015a). No processo de produção de políticas, as questões movem-se por essas três dimensões do sistema político. No entanto, a maior parte delas reside nos subsistemas, caracterizados pela participação de um número reduzido de participantes reunidos em torno de questões que não despertam a atenção do público e que se processam de forma rotineira, em relação a uma determinada área de política. O Quadro 2 esquematiza as principais diferenças entre os sistemas de produção de políticas públicas.

**Quadro 2 – Dimensões do sistema de produção de políticas**

	Visibilidade da decisão	Escopo do conflito	Quantidade de participantes
Macrossistema	alta	alto	muitos
Subsistema	baixa	baixo	poucos
Microsistema	invisível	baixo e personalizado	poucos

Fonte: Thurber (1996, p. 77).

Diversos autores procuraram analisar a dinâmica dos subsistemas e o padrão de relacionamento dos participantes nessa dimensão do processo decisório. As explicações sobre o funcionamento dos subsistemas abrangem desde os estudos de Ernest Griffith (1939), sobre os *policy whirlpools*, entendidos como centros de atividades focalizados em questões específicas, passando pela noção de “triângulos de ferro”, abordagem que rompe com a perspectiva pluralista sobre a produção de políticas públicas dominante nos anos 1950 e 1960 nos Estados Unidos e que evidencia a troca de favores como propulsor da *policymaking*, até o conceito de subgoverno (*subgovernment*) de Ripley e Franklin (1987), definido como pequenos grupos compostos por atores, pertencentes ou não ao governo, especializados em áreas temáticas específicas. No final dos anos 1970, Hecló propõe um enfoque baseado em redes de temáticas (*issue networks*) para a compreensão da produção de políticas. Para o autor, as redes temáticas envolveriam grande quantidade de participantes, que se relacionariam em diversos níveis de comprometimento e dependência. Nessas redes, a permanência dos grupos seria fluída e instável, uma vez que seu ingresso e saída se dariam de forma constante. Além disso, o principal interesse dos participantes dessas redes seria o comprometimento intelectual ou emocional. Assim, o elemento que os manteria unidos na rede seria o compartilhamento de uma base comum de informação e uma compreensão compartilhada sobre uma política e seus problemas. Para o autor, “uma *issue network* é um grupo de conhecimento compartilhado

que tem a ver com algum aspecto (ou, como definido pela rede, algum problema) de política pública” (HECLO, 1978, p. 103).

O conceito de rede, desenvolvido por Hecló, foi aprofundado por vários autores durante as décadas seguintes, sendo a perspectiva das redes de políticas públicas (*policy networks*), proposta por Rhodes (1988), uma das mais influentes. Rhodes destaca os estudos desenvolvidos nos Estados Unidos sobre os subsistemas, subgovernos e redes temáticas, como contribuições fundamentais à elaboração do conceito de redes, identificando essa literatura com uma perspectiva pluralista, que teria permitido o desenvolvimento de explicações não apenas sobre o relacionamento entre o Estado e os diferentes grupos que buscam influenciar a produção de políticas públicas, mas também o interesse do próprio Estado em obter apoio desses grupos. Tais relações de interesse, argumenta o autor, são recíprocas: tanto o Estado quanto os diversos grupos buscam trocar experiências, conhecimentos e influência. Esses padrões de relacionamento institucionalizam-se e tornam-se parte do dia-a-dia das organizações públicas: “eles [os grupos] são consultados antes de os documentos serem enviados para consulta. Eles não fazem *lobby*. Eles almoçam juntos. Esses padrões rotineiros de interação entre governo e interesses se transformam em redes de políticas públicas” (RHODES, 2006, p. 427, tradução nossa). Assim, as redes representam uma abordagem que, de certa forma, rompe com a dicotomia Estado-sociedade, ao entender que atores pertencentes aos quadros governamentais são também atores sociais e mantêm relações constantes com outros atores numa ampla rede de relacionamentos.

Outro conceito, bastante relacionado à ideia de redes, é o de comunidades de políticas (*policy communities*), que desenvolve-se entre os anos 1970 e 1980, sobretudo no contexto do Reino Unido. Embora ainda não haja consenso na literatura a respeito de uma definição precisa sobre o termo, grande parte dos pesquisadores associa a ideia de comunidades de políticas ao modelo de Rhodes, que as define em termos das seguintes características principais: participação limitada, alta integração entre os membros, consistência ao longo do tempo, controle de recursos e

distribuição balanceada de poder. Por outro lado, ainda segundo Rhodes, as redes temáticas têm participação ampla, baixa integração entre os membros, ausência de consenso, conflito e relações assimétricas de poder entre os integrantes. Assim, as comunidades representariam uma modalidade específica de rede, caracterizada por alta integração e padrões densos de relacionamento entre os atores.

Howlett e Ramesh (2003) exploram a literatura em torno dos conceitos de redes e comunidades, destacando que as comunidades e as redes de políticas formam a estrutura dos subsistemas. No entanto, ambos os termos estão ligados a dinâmicas distintas de relacionamento entre os atores na produção de políticas públicas. As comunidades representam o conjunto de atores que detêm algum tipo de conhecimento sobre uma política e que constroem de forma coletiva um discurso sobre ela. Dentro dessas comunidades, formam-se outros grupos de atores que se relacionam de maneira regular e sistemática, em função de seus interesses. Assim, a diferença básica entre comunidades e redes de políticas públicas reside nas motivações que orientam os relacionamentos entre os atores: o compartilhamento de ideias, no caso das comunidades, e a defesa de interesses, no caso das redes. Dessa forma, segundo a interpretação dos autores, enquanto as comunidades estão relacionadas às ideias, as redes estão relacionadas aos interesses e, dessa forma, a literatura de subsistema tem contribuído para a chamada “guinada pós-positivista”, operacionalizando a análise de políticas pública sob essa perspectiva (HOWLETT; RAMESH, 1998).

Em uma perspectiva distinta, focada no conceito de redes, Bressers e O’Tolle (1998) se dedicam a investigar especificamente o processo de seleção de instrumentos de políticas. As redes, para os autores, consistem em um sistema social no qual os atores desenvolvem padrões de relacionamento, envolvendo interação e comunicação, em torno de políticas públicas. Nessa rede, o relacionamento se estrutura em torno de uma coalizão líder (uma autoridade governamental, que pode ser um Ministério, uma agência) e seus aliados (dentro e fora do governo) e, de outro lado, um conjunto de atores (organizações, outras

agências governamentais) que compõem a população-alvo da política. Durante a formulação de políticas, essa rede influencia diretamente na seleção de instrumentos: “em geral, quanto mais as características de um instrumento auxiliam na manutenção das propriedades existentes em uma rede, mais provável é que esse instrumento seja selecionado durante o processo de formulação da política” (BRESSERS; O’TOLLE, 1998, p. 220, tradução nossa). Assim, os autores defendem que a escolha de um instrumento de política não se processa em função das preferências de um ator em particular, mas consiste em um processo que se desenvolve dentro de uma rede e que reforça suas características sociais já existentes. Alguns instrumentos são defendidos com vigor no interior das redes e esses mesmos instrumentos, por outro lado, sustentam elementos essenciais para a manutenção das redes, como a coesão e a interligação.

Apesar do debate que ainda se faz presente na literatura especializada em torno dos conceitos de subsistemas, comunidades e redes, essa perspectiva tem se expandido na literatura de políticas públicas desde os anos 1990. Em tais abordagens, os diferentes tipos de relacionamento estabelecidos entre os diversos atores (estatais e não-estatais), desenvolvidos em contextos institucionais específicos, explicam as formas pelas quais o sistema político produz as políticas públicas. Em relação à formulação de políticas, os dois modelos teóricos mais relevantes baseiam-se precisamente na dinâmica das comunidades para explicar o processo de seleção de alternativas, como veremos a seguir.

### **3.3.1 O papel das comunidades e subsistemas nos modelos teóricos sobre formulação de políticas públicas**

A noção de comunidades e subsistemas é central aos dois modelos teóricos dedicados ao estudo da formulação de políticas públicas, apresentados no capítulo anterior. No modelo proposto por Kingdon, as comunidades são caracterizadas como um conjunto de especialistas que compartilham uma preocupação em relação a uma área específica (saúde, educação, habitação, transporte etc.). Para o autor, tais especialistas

podem fazer parte do governo, como assessores parlamentares, servidores do poder executivo ligados a atividades de planejamento, orçamento, ou às diversas áreas funcionais. Da mesma forma, os especialistas podem integrar consultorias, grupos de interesse ou instituições de pesquisa, em organizações não estatais. Em comum, esses atores compartilham preocupações com relação a uma determinada área de política.

Em algumas comunidades, as interações se processam de forma coesa e integrada, como relata Kingdon (2003, p. 117) em suas experiências junto a membros de comunidades na área de saúde. Nesses espaços, embora os participantes tenham vínculos profissionais distintos, as interações são frequentes, formando um grupo relativamente pequeno em que os participantes se conhecem e se reconhecem. Em pesquisas realizadas na área de transportes, por outro lado, o autor observou uma realidade bastante distinta, formada por uma comunidade altamente fragmentada e que tendia a se aglutinar em torno de subáreas ainda mais especializadas, como transporte aéreo, ferroviário, rodoviário, urbano, entre outras. Nesse tipo de comunidade, muitos participantes não se conheciam e não mantinham interações frequentes, em parte porque dificilmente um indivíduo inseria-se em mais de uma dessas áreas, uma vez que elas concentram diferentes tecnologias, grupos de interesse e funcionam sob jurisdição de órgãos públicos distintos. Kingdon mostra que esses diferentes padrões de interação, presentes nas comunidades, têm influência sobre a forma como as políticas são produzidas em cada área. Em áreas de políticas nas quais comunidades são mais coesas (como no caso da saúde), os integrantes compartilham perspectivas, orientações e referenciais mais gerais sobre os temas que os unem. Dessa forma, os entendimentos são compartilhados e a comunidade se torna cada vez mais integrada. Por outro lado, em comunidades fragmentadas (como no exemplo dos transportes), a ausência de um entendimento comum torna as próprias comunidades também mais instáveis. Como resultado, a formulação das políticas de saúde tende a se apresentar de forma mais estruturada, o que pode facilitar seu ingresso na agenda, ao contrário das questões oriundas de comunidades mais fragmentadas, como no exemplo da área de transportes.

As comunidades são consideradas pelo autor como espaços fundamentais para a geração e experimentação de ideias que podem ser desenvolvidas e adotadas como políticas públicas pelos tomadores de decisão. São espaços de debate e difusão, essenciais à dinâmica do fluxo de soluções ou alternativas (*policy stream*). São também regidas por uma lógica distinta do fluxo político (*political stream*), funcionando de forma independente do calendário eleitoral ou de mudanças nos postos de comando da alta burocracia. As comunidades também não são diretamente afetadas pelas pressões da opinião pública sobre a ação governamental. Por outro lado, as ideias geradas nas comunidades não estão necessariamente ligadas a problemas a serem resolvidos (*problems stream*). O modelo, baseado em três processos (ou fluxos) que afetam a formação da agenda governamental – problemas, soluções ou alternativas e contexto político – pressupõe certa independência entre esses três elementos. Assim, Kingdon assegura às comunidades papel fundamental no desenvolvimento das ideias que podem ser adotadas pelos formuladores de políticas. A atividade das comunidades, entretanto, não constitui condição suficiente para explicar o ingresso de uma questão na agenda governamental, uma vez que o modelo destaca a importância da confluência entre as propostas (geradas pelas comunidades no fluxo de soluções), a percepção de problemas (no fluxo de problemas) e um contexto político favorável (fluxo político). Ou seja, as comunidades e as ideias que circulam nesses espaços são importantes mas não explicam, por si sós, mudanças em políticas públicas. É importante considerar, ainda, o papel exercido pelos empreendedores de políticas públicas – indivíduos ou grupos de indivíduos considerados fundamentais para a mudança na agenda governamental no modelo de múltiplos fluxos. Uma das tarefas principais dos empreendedores consiste na defesa de ideias a respeito de problemas e soluções relacionados a uma política, e grande parte dessa atividade se desenvolve junto às comunidades. Os empreendedores atuam na estruturação do debate interno das comunidades a respeito de possíveis mudanças a serem introduzidas numa política, defendendo relações causais entre problemas e soluções, destacando aspectos

de propostas que sejam adequados aos seus membros. Além disso, o empreendedor atua nas conexões entre uma comunidade e outros grupos, por meio do estabelecimento de contato com diferentes audiências, da difusão e experimentação de ideias (CAPELLA, 2016a).

No modelo do equilíbrio pontuado, proposto por Baumgartner e Jones (1993), os subsistemas são fundamentais às explicações sobre mudanças na agenda. O modelo parte da perspectiva de que o sistema político é estruturado em torno de subsistemas, que se formam devido à complexidade do processo decisório nas organizações. Considerando que nem todas as questões podem ser processadas pela burocracia pública ao mesmo tempo, formam-se subsistemas que dividem o trabalho, processando milhares de questões cotidianas da administração pública de forma paralela (e simultânea) com suas respectivas comunidades de especialistas. Os subsistemas, para os autores, constituem-se como comunidades de especialistas caracterizadas por participação limitada e mudanças lentas e incrementais (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 1999). Há, no entanto, momentos em que algumas questões escapam ao processamento insulado nos subsistemas e passam a transitar pela “alta política” – o macrossistema –, que tem como característica processar as questões de forma serial (uma a uma). “As questões não podem ser consideradas para sempre dentro dos limites de um subsistema, ocasionalmente forças macropolíticas intervêm” (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 1999, p. 100, tradução nossa). O acesso de uma questão ao macrossistema é o momento em que as maiores mudanças numa política tendem a ocorrer, podendo gerar, como consequência, mudanças nos próprios subsistemas.

Os monopólios de políticas, responsáveis pela manutenção da estabilidade na produção de políticas públicas e pela restrição de novas questões à agenda governamental, consistem em comunidades altamente integradas e que sustentam a imagem sobre uma política, desencorajando processos de mudança. Quando o monopólio se desfaz, geralmente em função do ingresso de atores capazes de promoverem alterações na “imagem” de uma política, e essa comunidade altamente integrada perde o controle sobre os sentidos e significados da política, as questões podem

ascender ao macrossistema. Nesse momento, o monopólio deixa de existir e o sistema torna-se propenso à mudança, já que a atenção dos líderes governamentais e do público pode levar à introdução de novas ideias e de novos atores. As novas ideias e instituições tendem a permanecer ao longo do tempo, criando um novo estado de equilíbrio no sistema político que, após um período, tende a voltar à estabilidade.

Assim, o modelo de equilíbrio pontuado toma como unidade básica de análise os monopólios de políticas, destacando a dimensão das ideias na estruturação desses espaços de atuação. A abordagem desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993) também pressupõe a atividade dos empreendedores junto aos monopólios de políticas. Nesse aspecto, os empreendedores exercem influência na construção da imagem de uma política, elemento importante para mobilizar a atenção e apoio a determinadas proposições. O modelo representa, assim, um desenvolvimento importante na literatura sobre os subsistemas, considerando não apenas a estabilidade característica desses, mas os mecanismos de mudanças que impactam a produção de políticas numa determinada área, e o papel das ideias nesse processo de mudança.



## 4. MÉTODOS E TÉCNICAS PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O campo de políticas públicas caracteriza-se por estudos que se desenvolvem em duas direções distintas, porém complementares. A primeira é a análise **do processo** de produção de políticas, que procura oferecer subsídios teóricos para a compreensão do processo de formação da agenda e de seleção de alternativas. A segunda é a análise **para o processo** de produção de políticas, envolvendo o emprego de técnicas de análise para a definição de problemas e para a seleção de alternativas para a formulação (PARSONS, 2007). Nos capítulos anteriores, buscamos sintetizar os principais debates relacionados à primeira dimensão, apresentando questões teóricas voltadas à compreensão dos diversos aspectos da formulação de políticas públicas. O objetivo deste último capítulo é apresentar algumas abordagens relacionadas à segunda dimensão, ou seja, reflexões direcionadas aos interessados em promover intervenções em políticas públicas, considerando, especificamente os aspectos relacionados à formulação. Iniciaremos o capítulo com a metodologia desenvolvida por William Dunn para a definição de problemas (processo chamado por ele de “estruturação de problemas”). Em seguida, apresentaremos a perspectiva para a “formação da agenda na prática” proposta por Brian Hogwood e Lewis Gunn, destinada aos formuladores envolvidos com a produção de políticas no “mundo real”. Na sequência, destacaremos os estágios delineados por Philippe Zittoun tanto para a definição de problemas quanto para a definição de soluções, abarcando todo o processo de formulação de políticas públicas. Por fim, a contribuição de Eugene Bardach, sintetizada na ideia de oito passos para a análise de políticas será explorada. Dessa forma, os formuladores de políticas – e demais interessados nessa temática – poderão ampliar seu entendimento sobre esse complexo processo, considerado de forma mais objetiva, destacando sua dimensão simultaneamente técnica e política.

#### 4.1 Definição de problemas – Dunn e os métodos para estruturação

Ao desenvolver uma metodologia para análise de políticas públicas que privilegia a dimensão dos problemas<sup>1</sup>, Dunn (2012) estabelece uma interface entre teoria e prática extremamente útil para os formuladores. O autor adverte que tomar problemas como fatos objetivos consiste em uma visão “inocente” sobre um processo que é, na verdade, extremamente complexo:

Analistas inexperientes supõem que os problemas são condições puramente objetivas, determinadas pelos “fatos”. Esta visão metodologicamente inocente não reconhece que os mesmos fatos - por exemplo, estatísticas que demonstram que o aquecimento global está no auge - são interpretados de maneiras variadas pelos *stakeholders* da política. Por esse motivo, a mesma informação relevante para a política frequentemente resulta em definições conflitantes de um “problema”. Essas definições são moldadas por interesses pessoais e institucionais, pressupostos sobre a natureza humana, ideias sobre o papel apropriado do governo e crenças sobre a própria natureza do conhecimento (DUNN, 2012, p. 66, tradução nossa).

Partindo dessa visão sobre problemas, o autor estabelece uma distinção importante para a compreensão do processo de formulação de políticas públicas: a **resolução de problemas**, processo em que o analista lida com questões mais definidas e concretas, e a **estruturação de problemas**, na qual o analista enfrenta questões mais amplas, em um nível alto de abstração, subjetividade e instabilidade<sup>2</sup>. Assim, escolher alternativas para a redução da poluição industrial é um exemplo de resolução de problemas; pensar em estratégias para lidar com o tema da poluição, explorando suas

---

<sup>1</sup> O livro do autor, publicado originalmente em 1994, é um dos únicos manuais de políticas públicas (livros-textos amplamente utilizados nos cursos de graduação e pós-graduação) a propor que a análise de políticas deva estar centrada na definição de problemas. A perspectiva mais usual desse tipo de literatura é assumir a definição de problemas como um elemento que integra o ciclo de políticas, na fase de formulação, geralmente seguida pelo processo decisório, implementação e avaliação.

<sup>2</sup> Diferentemente de grande parte da literatura sobre formulação, o autor emprega o termo “estruturação de problemas” para referir-se ao processo de definição de problemas em políticas públicas. Nesta seção optamos por manter o termo empregado por Dunn, porém consideramos ambos os termos como sinônimos.

causas, o impacto da atividade industrial e de outras fontes de poluição e a escolha de formas possíveis para a mitigação desse problema, são exemplos de estruturação de problemas. Na resolução, o problema já está relativamente bem definido (no exemplo acima, a poluição industrial é considerada como um problema), enquanto na estruturação as questões envolvem dimensões mais amplas relacionadas ao tema. Para o autor, o emprego de métodos e técnicas de resolução de problemas não é válido para a estruturação de problemas (e vice-versa), daí a importância da distinção entre essas duas dimensões. Na resolução de problemas, o analista frequentemente emprega a técnica de separação ou decomposição de um problema em conjuntos relativamente independentes, para lidar com esses elementos de forma mais direta (um problema de educação superior, por exemplo, pode ser decomposto em avaliação, financiamento, ampliação do acesso, entre outros). Na estruturação, porém, os problemas não consistem em “entidades mecânicas discretas; eles são **sistemas propositivos** (teleológicos)”<sup>3</sup>, baseados nas propriedades e nos comportamentos dos membros, o que torna esses problemas impossíveis de serem decompostos em subconjuntos. A decomposição de problemas no momento da estruturação pode levar ao que o autor denomina como “erro fatal”: produzir “soluções corretas para problemas errados” (DUNN, 2012, p. 70, tradução nossa). Além disso, a estruturação de problemas é um dos momentos mais críticos do processo de produção de políticas, já que a forma como o problema é definido produz consequências sobre as todas as demais etapas do processo. Assim, entender a natureza da estruturação dos problemas é fundamental para a produção de políticas públicas: “Os analistas parecem falhar com mais frequência porque resolvem o problema errado, do que por conseguir a solução errada para o problema certo” (DUNN, 2012, p. 67, tradução nossa).

Para DUNN (2012, p. 05), a estruturação de problemas envolve quatro fases distintas: busca; definição; especificação e detecção de problemas. O processo de estruturação de problemas não tem início

---

<sup>3</sup> Grifo do original.

com um problema claramente articulado, mas sim a partir de percepções difusas sobre condições sociais, que vão formar uma **situação-problema**. O reconhecimento da situação-problema é um processo complexo, conforme discutimos no primeiro capítulo, que envolve, necessariamente, a mobilização da atenção governamental.

Uma vez reconhecida uma situação-problema, o analista parte para a etapa de **busca de problemas**, ou seja, para um processo de investigação sobre as diversas representações existentes sobre o problema. Nessa fase, a questão central é identificar as diferentes interpretações socialmente construídas pelos diferentes *stakeholders* sobre o problema. O *stakeholder* é definido como uma pessoa que representa ou que fala por um grupo que é afetado ou que afeta uma política pública (Dunn, 2012, p. 111), como o presidente de um comitê legislativo, membros de grupo de interesse, representantes de movimentos sociais ou grupos de defesa de políticas específicas, analistas de políticas dentro do governo, entre outros. Durante a busca de problemas, o analista se defrontará com o **metaproblema**, um problema mal estruturado em função das diversas representações presentes na sociedade<sup>4</sup>. A tarefa central, nesse momento, é definir os limites do metaproblema, para que o problema seja, então, definido em seus termos mais básicos e gerais, dando origem ao **problema substantivo**, que consiste em uma decisão por uma representação específica do problema:

O analista pode decidir se o problema é da economia, sociologia, ciência política, engenharia, e assim por diante. Se o problema substantivo for conceituado como um problema econômico, o analista vai tratá-lo

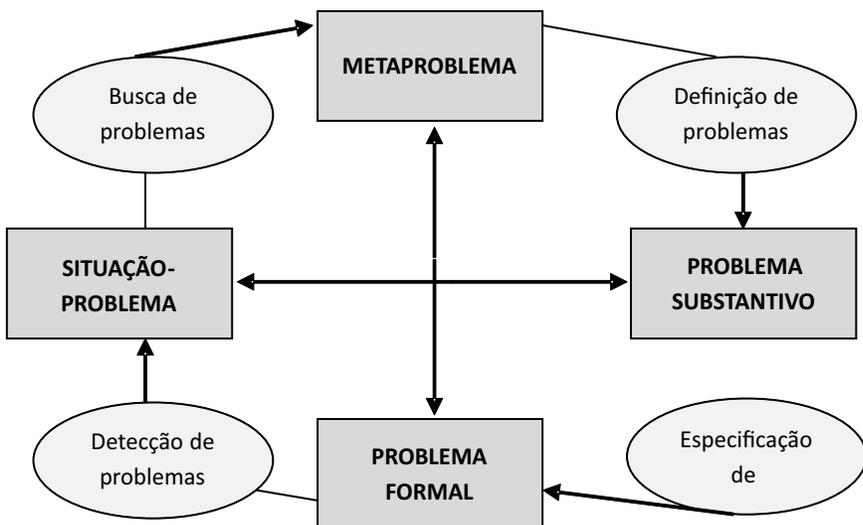
---

<sup>4</sup> Com base na literatura de processo decisório, Dunn afirma que os problemas podem ser: a) bem estruturados, envolvendo um ou poucos tomadores de decisão, um pequeno número de alternativas fixas a serem escolhidas e consequências que podem ser estimadas, como são as decisões geralmente tomadas em relação a problemas operacionais de órgãos que formam a base das organizações, problemas que são passíveis de serem pré-programados e planejados; b) moderadamente estruturados, envolvendo poucos tomadores de decisão, um pequeno número de alternativas a serem escolhidas, com maior liberdade de decisão, o que implica também em consequências mais incertas; c) desestruturados, envolvendo muitos tomadores de decisão, ilimitadas alternativas que geralmente estão em conflito e consequências imprevisíveis, como são a maioria dos problemas em políticas públicas (DUNN, 2012, p. 74).

em termos dos fatores relacionados com a produção e distribuição de bens e serviços – por exemplo, preços de mercado como determinante de custos e benefícios de programas públicos. Alternativamente, se o problema é visto como político ou sociológico, o analista o abordará em termos da distribuição de poder e influência entre grupos de interesse, elites ou classes em competição. A escolha de uma estrutura conceitual é frequentemente similar à escolha de uma visão de mundo, ideologia, ou mito popular e indica um compromisso com determinada visão da realidade (DUNN, 2012, p. 77, tradução nossa).

Quando um problema substantivo é definido, tem início o processo de **especificação**, por meio do qual é construída uma representação do problema substantivo. Essa representação geralmente assume a forma de um modelo (simbólico ou matemático, por exemplo), que descreve o relacionamento entre as variáveis chave que caracterizam o problema. Essa representação definirá o problema de forma mais específica, produzindo, então, **o problema formal**. A Figura 5 a seguir ilustra as fases de estruturação de problemas:

**Figura 5 – Fases da estruturação de problemas**



Fonte: Dunn, 2012, p. 76.

Vários métodos e técnicas estão disponíveis para dar suporte à estruturação do problema. Os mais úteis, de acordo com Dunn (2012, p. 88-107), são:

- a) **Análise de limites:** permite delinear os contornos do metaproblema em três etapas. A primeira envolve uma amostragem de saturação de *stakeholders* (técnica da bola de neve). Esses indivíduos podem ser contatados e solicitados a indicar os nomes de mais dois *stakeholders*, um que concorda com seus argumentos, e outro em posição oposta. O processo continua até que nenhum nome novo seja apontado. A segunda etapa consiste na elicitación das diferentes representações do problema, buscando fazer emergir as ideias, paradigmas, metáforas e outras formas de representação da realidade presentes dos discursos dos *stakeholders*, informações obtidas geralmente por meio de entrevistas. Por fim, a terceira etapa da análise envolve a estimativa de limites do metaproblema, produzida por meio de um gráfico de distribuição cumulativa de frequência, no qual o eixo horizontal aponta os *stakeholders* e o eixo vertical o número de novos elementos (ideias, conceitos, objetivos etc.). Como os demais métodos, a análise de limites pode apontar resultados plausíveis (e não necessariamente corretos), podendo ser utilizada conjuntamente com outros métodos de estruturação de problemas.
- b) **Análise de classificação:** técnica empregada para esclarecer os conceitos utilizados e para classificar situações-problema. A análise de classificação envolve dois procedimentos distintos, denominados divisão lógica (divisão de um todo em pequenas partes) e classificação lógica (processo inverso, em que as partes – situações, objetos, pessoas – são agrupadas). Algumas regras gerais ajudam a garantir que o sistema de classificação seja relevante para a situação-problema e, ao mesmo tempo, consistente do ponto de vista lógico. Para tanto as categorias devem responder aos critérios de relevância substantiva (a base da classificação deve obedecer a situação-problema

e sua natureza); exaustão (todos os assuntos ou situações de interesse devem ser categorizados); disjunção (cada categoria deve ser mutuamente exclusiva); consistência (cada categoria deve basear-se em um único princípio classificatório); e distinção hierárquica (níveis de classificação devem ser claramente distintos). Esse tipo de análise é produzido pelo analista, individualmente, e ainda que se observe os critérios mencionados, a técnica é útil para aprimorar a clareza dos conceitos e seu relacionamento, não podendo garantir que os conceitos tenham relevância substantiva.

- c) Análise de hierarquia: compreende os mesmos critérios de relevância substantiva e os mesmos procedimentos de divisão e classificação lógicos da análise de classificação. Porém a análise de hierarquia tem como objetivo identificar as possíveis causas de um problema, distinguindo três tipos distintos: causas possíveis (ações que, embora remotas, podem contribuir para o problema); causas plausíveis (ações que, acredita-se, exercem influência sobre o problema); causas acionáveis (ações sujeitas ao controle e manipulação do formulador de política). A maior diferença entre a análise de hierarquia e a análise de classificação é que a última opera sobre conceitos genéricos, enquanto a primeira é construída sobre conceitos do analista a respeito do que ele julga ser possível, plausível e acionável.
- d) Síncronos: método aplicado para o reconhecimento de problemas análogos. A ideia básica dessa técnica é que a identificação de relacionamentos similares entre problemas aumenta a capacidade do analista para a proposição de soluções. Quatro tipos de analogias são comuns na estruturação de problemas em políticas públicas: analogias pessoais, em que o analista se coloca no lugar de algum *stakeholder*, por exemplo, para melhor compreender o problema; analogias diretas, nas quais o analista busca experiências em relação a um problema similar (ao estruturar problemas em dependência química o analista pode recorrer a experiências na área de controle de

doenças contagiosas, por exemplo); analogias simbólicas, que permitem estabelecer paralelos entre um problema e um processo simbólico; analogias de fantasia, relacionando o problema a um estado imaginário qualquer.

- e) *Brainstorming*: essa técnica permite identificar e conceituar situações-problema por meio da geração de ideias. Para tanto, podem ser realizadas sessões de debate, informais e espontâneas, envolvendo, por exemplo, analistas de políticas pertencentes a agências governamentais e acadêmicos. Também podem ser criados grupos de discussão, com caráter mais formal e coordenado, para estabelecer um debate contínuo, na forma, por exemplo, de seminários. A construção de cenários é outra alternativa para o *brainstorming*, envolvendo a imaginação de eventos futuros. Diferentemente de outras técnicas de estruturação de problemas, o *brainstorming* não fica restrito ao analista e às suas percepções, mas amplia o círculo de participantes, além de não se limitar à consistência lógica ou plausibilidade das possíveis soluções geradas.
- f) Análise de perspectiva múltipla: método que combina perspectivas pessoais, organizacionais e técnicas para a estruturação de problemas. A perspectiva pessoal compreende os problemas em termos das percepções, necessidades e valores individuais e enfatiza a intuição, liderança e autointeresse na estruturação de problemas. A perspectiva organizacional considera os problemas como parte da dimensão organizacional, envolvendo procedimentos, regras, rotinas institucionais. Já a perspectiva técnica entende problemas em termos da otimização de desempenho, sendo baseada em raciocínios causais, análises objetivas, previsão, inferência estatística, empregando análises de custo-benefício, análise sistêmica, análise decisória e outros instrumentos. A análise de perspectiva múltipla envolve a combinação dessas diferentes perspectivas, auxiliando o analista a compreender

as diferentes dimensões de problemas desestruturados em sistemas sociotécnicos complexos.

- g) Análise de hipóteses: método específico para lidar com problemas desestruturados e que ajuda a promover uma síntese das pressuposições conflitantes sobre um mesmo problema. Esse método desenvolve-se em cinco etapas: identificação dos *stakeholders* e posterior classificação e priorização desses de acordo com a influência que exercem na política em questão e, por outro lado, em quanto são influenciados pela mesma política; mapeamento das hipóteses, por meio do levantamento e análise de dados que apontem para as recomendações manifestadas pelos *stakeholders* e o mapeamento de todas as pressuposições que as sustentam; comparação e avaliação das hipóteses e suas suposições subjacentes; junção das hipóteses que resultaram da comparação anterior e hierarquização com base no grau de importância para diferentes *stakeholders*; síntese de hipóteses, por meio da criação de uma solução sintética para o problema, que servirá como base para uma nova conceituação para o problema. A análise de suposição pode ser empregada conjuntamente com outras técnicas e pode basear-se em grupos, indivíduos ou ambos.
- h) Mapeamento de argumentos: método que consiste na elaboração de gráficos usados para mapear plausibilidade e importância dos elementos (informações, justificativas, apoios, objeções, refutações) de um argumento. O primeiro passo consiste em identificar os *stakeholders* e identificar seus argumentos e hipóteses (por meio de entrevistas, documentos, *websites* etc.) para então classificar os elementos nas escalas de plausibilidade e importância. Um gráfico pode ser criado para mostrar os *stakeholders* distribuídos em quadrantes, indicando maior ou menor desacordo sobre a plausibilidade e a importância dos argumentos, permitindo ao analista uma visualização de possíveis concentrações dos argumentos ou de divergências entre eles.

## 4.2 Definição de problemas e definição de opções – Hogwood e Gunn –: as políticas para o “mundo real”

Ao escreverem *Policy Analysis for the Real World* (que numa tradução para o português poderia chamar-se “análise de políticas públicas para o mundo real”), os autores buscaram apresentar abordagens e técnicas para auxiliar o analista de políticas públicas em sua atuação prática (HOGWOOD; GUNN, 1984). Para eles, a literatura de políticas públicas destinada a amparar a atuação do *policymaker* concentra-se apenas na dimensão técnica de suas atividades, assumindo que a melhor decisão, resultante de seu esforço sistemático e criterioso de análise, será adotada. O mundo real da política, no entanto, é muito mais complexo: a análise de políticas não fornece soluções rápidas para problemas intratáveis; a análise de políticas não pode resolver conflitos ou determinar prioridades políticas; a análise de políticas não pode tomar decisões que são, fundamentalmente, políticas; a análise de políticas nunca é neutra, sempre envolve valores; a utilização da análise tem implicações para o poder político; a análise de políticas públicas complementa as ações de caráter político, porém não pode ser isolada da política (HOGWOOD; GUNN, 1984, p. 263-268).

Assim, considerando esses aspectos característicos da gestão de políticas públicas, os autores desenvolveram uma perspectiva para análise, privilegiando a dimensão prática. No que diz respeito à formulação, os autores apresentam as características da “formação de agenda na prática”, que se inicia pela etapa de **busca por problemas**, passa pela **seleção de problemas** e pela **definição de problemas**, chegando até a **definição de objetivos** e **prioridades e análise de opções**. A seguir, apresentaremos sinteticamente as orientações básicas dos autores para essas etapas que envolvem métodos e técnicas para formulação de políticas públicas, sob a ótica do analista.

A **busca por problemas** é a etapa na qual os atores “decidem sobre o que decidir”. Os autores pontuam que a grande maioria dos problemas que circundam a gestão pública não é nova: são problemas já conhecidos pelos atores políticos e sociais. Independentemente de

serem novos ou não, há momentos em que algumas questões despertam a atenção na agenda, geralmente porque configuram problemas que envolvem as seguintes características: a) momentos de crise (questões que emergem nesses momentos e que não podem mais ser ignoradas); b) particularidade (uma questão muito específica ou que envolve uma realidade nova); c) aspecto emotivo (questões que despertam comoção popular); impacto (questões que envolvem largas parcelas da população); poder e legitimidade (questões que envolvem uso de recursos por grupos específicos); modismo (questões facilmente reconhecidas como temas que estão em debate na mídia, em outros contextos nacionais etc.). Em concordância com a literatura sobre *agenda-setting*, os autores mostram que essas características não são capazes de mover uma questão para agenda, uma vez que esse processo envolve os diversos atores envolvidos no processo, suas atividades, interesses e capacidade de influência no processo de definir a saliência política de questões. Apesar disso, os autores defendem que os analistas podem atuar no sentido de antecipar questões antes do surgimento de crises. Além disso, por diversos motivos, os governos se ocupam tipicamente de problemas atuais e recorrentes, quando poderiam ser mais efetivos concentrando atenção, adicionalmente, sobre problemas cujos efeitos ainda não se fazem sentir, problemas que ainda emitem “sinais fracos”, como denominam os autores. Para a busca desse tipo de problema, os autores recomendam a observação dos seguintes elementos:

- a) Mudanças na clientela: considerando a prestação de serviços públicos, uma das maiores fontes potenciais de problemas está relacionada às mudanças nos padrões de atendimento aos usuários, ou a alterações nas demandas pelos serviços. A **busca por problemas** conduzida de forma ativa pode antecipar discontinuidades e dificuldades que seriam enfrentadas posteriormente.
- b) Novos problemas: os analistas precisam ter atenção à emergência de novos problemas, alguns deles decorrentes

de mudanças sociais e muitos causados pela própria ação governamental, como é o caso de problemas causados por soluções adotadas anteriormente.

- c) Novas soluções: a emergência de novas soluções – que podem envolver tanto o surgimento de novas tecnologias quanto mudanças na percepção na prestação de um serviço público – pode ser um elemento importante para prevenir problemas.

Já em termos dos métodos para a **busca por problemas**, os autores recomendam aos analistas as seguintes técnicas para o reconhecimento de ameaças e oportunidades para lidar com as questões emergentes (HOGWOOD; GUNN, 1984, p. 78-85):

- a) Busca de informação em fontes administrativas, por meio de relatórios que sistematizem dados administrativos úteis para uma visão sobre a organização ou a questão;
- b) Análise demográfica, que pode apontar tendências na estruturação da população e com eventuais implicações para questões relacionadas à prestação dos serviços públicos;
- c) Indicadores e dados sociais, capazes de reunir informações sociais e apontar para elementos relevantes à identificação de problemas emergentes;
- d) Técnicas de julgamento, que consistem em técnicas de previsão baseadas em análise qualitativa, como por exemplo, a técnica *Delphi* ou sessões de *Brainstorming*. Nesse caso, as ideias trazidas pelos participantes são consideradas como elementos que podem orientar o analista da prospecção de questões que podem ser consideradas como problemas;
- e) Mapeamento bibliográfico, baseado na identificação de fontes de informação relevantes, envolvendo artigos e notícias sobre temas relevantes;
- f) Avaliação de políticas existentes, com base em informações de políticas, programas e/ou projetos em andamento ou concluídos, o analista pode ter informações sobre circunstâncias em processo de mudança, ou dificuldades em outras ações.

A etapa seguinte, denominada **seleção de problemas** é o momento de “decidir como decidir”. No cotidiano das organizações públicas, todos os indivíduos classificam problemas e questões, em todos os níveis de atividade administrativa: desde as escolhas entre fazer algo imediatamente, colocar em espera, ou encaminhar para outra instância. Seja no plano individual ou coletivo, os critérios empregados no dia-a-dia para a seleção daquilo que é importante não costumam se tornar objeto de análise, o que pode gerar dificuldades como, por exemplo, a confusão frequentemente estabelecida entre prioridade e urgência. Assim, considerando a realidade organizacional, os autores propõem alguns critérios a serem considerados pelos analistas de políticas públicas para filtrar de forma mais adequada os problemas:

- a) Em relação ao contexto do problema:
  - Há tempo para desenvolver análises mais aprofundadas sobre o problema?
  - Quais as implicações políticas do problema? Há desacordo interno, possíveis debates entre departamentos, impactos em outros grupos profissionais, consequências para outras regiões?
  - Existem grupos com posições fixas sobre o problema? Questões não consensuais costumam ter grupos com posições claramente definidas sobre os temas e resistentes à mudança de ideias.
  - Qual a centralidade do problema para a organização? Enquanto algumas questões são periféricas, outras implicam nos valores centrais ou nos propósitos organizacionais, ou ainda têm impactos amplos, de longo prazo, ou afetam diversas atividades ao mesmo tempo.
- b) Em relação às características do problema:
  - Existe espaço para escolha em relação a diferentes opções para lidar com o problema? Se não há muitas alternativas, ou se as escolhas disponíveis parecem produzir o mesmo resultado, uma análise em profundidade será limitada.

- Quanto consenso há em torno do problema e da solução? Se há baixo grau de consenso, há espaço de atuação para o analista defender uma questão e demonstrar seus pontos de vista. Por outro lado, se há consenso, o papel do analista pode ser bastante limitado.
  - Qual a complexidade do problema? Questões complexas, que envolvem discordância sobre a definição e o escopo, ou ainda problemas que apresentam critérios diferentes a serem considerados de forma conjunta, demandam análise mais sistemática e maior participação do analista de políticas públicas.
  - Qual o grau de incerteza sobre o problema e seus possíveis resultados? Quanto maior a incerteza sobre a natureza da questão, quanto menos conhecidos forem os fatores causais relacionados a ela, ou quanto mais obscuras as consequências futuras e a viabilidade das soluções disponíveis, maiores as necessidades de análise do problema.
  - Como são percebidos os valores que cercam o problema? A análise de problemas caracterizados como mais “subjetivos”, que envolvem valores e crenças, são mais limitadas, no sentido de que os grupos em disputa já detêm uma posição sobre a questão. Já a análise de problemas que parecem relativamente mais “objetivos”, que são passíveis de serem quantificados ou comparados, tem maior possibilidade de ser aceita.
- c) Em relação à repercussão do problema:
- Qual a escala de consequências envolvida? A resolução do problema pode levar a impactos significativos, como a extinção de atividades existentes, criação de novas atividades, mudanças em programas ou projetos? Quanto maiores as consequências, maior a necessidade de estudos e análises.
  - Quantas pessoas serão afetadas? Quanto maior o grupo a ser impactado pela resolução do problema, maior demanda pela análise especializada do problema.

- Quão significativos são os grupos afetados pelo problema? Não apenas o tamanho dos grupos importa, mas do ponto de vista político também se torna relevante considerar a capacidade de organização dos grupos afetados pela questão.
  - Quão significativo é o grupo envolvido com a resolução do problema? Problemas que envolvem um grupo significativo tendem a ter maior prioridade na agenda de analistas e políticos.
  - Os problemas estão ligados a outras questões? Enquanto alguns problemas são relativamente independentes dos demais, outros têm efeitos sobre outras questões, políticas ou agências. Esses últimos tendem a ser vistos como mais centrais e complexos, ampliando a percepção da necessidade de análise detalhada.
  - A atuação sobre o problema restringirá possibilidades de ação futura? A resolução do problema pode gerar consequências, como a redução da flexibilidade de uma agência? O encaminhamento de uma questão que envolva condicionar outras questões no futuro, restringindo as alternativas disponíveis, pode demandar alternativas e estudos.
- d) Em relação aos custos da análise:
- Quais os custos da atuação sobre o problema? Custos envolvem não apenas a dimensão financeira, mas recursos humanos, instalações, entre outros fatores.
  - Incrementalismo ou mudança radical? Alguns problemas podem ser resolvidos de forma incremental, com base em tentativas e erros, com baixo custo. Outras iniciativas envolvem soluções mais rápidas, comprometendo maior volume de recursos em menor tempo.
  - Por quanto tempo os recursos serão comprometidos? O tempo é um elemento que eleva a complexidade da análise: quanto maior o tempo pelo qual os recursos ficarem comprometidos, maior a necessidade de planejamento para a solução do problema.

- Qual será o custo da análise? Recursos financeiros e humanos para o desenvolvimento da análise são recursos extremamente limitados, e esses custos devem ser objeto de consideração.
- A análise terá uma compensação? Os custos equivalem aos benefícios que pode-se antecipar da análise?

O próximo passo da metodologia proposta pelos autores para orientar a seleção dos problemas consiste em organizar esses critérios – contexto do problema, características do problema, repercussão do problema e custos da análise – em matrizes, nas quais cada tópico será considerado (por meio de sua aplicação ou não ao caso específico, ou pela atribuição de valores numéricos). Assim é possível ter uma visão geral sobre a pertinência da realização de uma análise sobre o problema e também dos vários aspectos a serem observados em relação à questão. Ao final da etapa de **seleção de problemas**, algumas aproximações iniciais ao problema são realizadas e questões são selecionadas para encaminhamentos, ainda que de forma preliminar.

A fase seguinte envolve a **definição de problemas**, que consiste na identificação de um problema – mais frequentemente, de um conjunto de problemas. Por definição de objetivos os autores entendem

Os processos pelos quais uma questão (problema, oportunidade ou tendência), tendo sido reconhecida como tal e colocada na agenda de políticas públicas, é percebida pelas diversas partes interessadas; explorada mais a fundo, articulada e possivelmente quantificada; e em alguns casos – mas não em todos – adquirindo uma definição formalizada ou, pelo menos, provisoriamente aceitável em termos de suas prováveis causas, componentes e consequências (HOGWOOD; GUNN, 1984, p. 108, tradução nossa).

Os autores destacam, nessa definição, os vários processos que envolvem uma questão, chamando a atenção para a complexidade da fase de definição de problemas. Além disso, falam em percepção da questão, ou seja, destacam a atribuição de sentidos, entendimentos e significados aos problemas, pelos diversos atores envolvidos, em um processo subjetivo de construção coletiva. Para os autores,

Poucos problemas, se houver algum, são capazes de uma definição completamente verificável ou não discutível; eles não estão “por aí” em algum lugar esperando para serem descobertos e delineados, na verdade, eles podem não ser objetivamente conhecidos em absoluto. Nós criamos nossa própria “realidade” e isso é mais verdadeiro ainda na forma como identificamos problemas ou questões, e os interpretamos e relacionamos com o nosso mapa mental de uma situação mais geral (HOGWOOD; GUNN, 1984, p. 109, tradução nossa).

Apesar da caracterização dos problemas como construções, os autores mostram que o processo de definição avança para a elaboração de uma “definição formalizada”. Essa definição pode ser oficializada, se promovida, por exemplo, por órgãos que detêm a jurisdição formal-legal sobre a questão. Porém essa definição formal não necessariamente será aceita pelo conjunto dos demais atores. As definições de problemas, como apontam os autores, são, no máximo “provisoriamente aceitáveis”, daí estarem sempre abertas a processos de redefinição em função de mudanças políticas e sociais.

Embora a definição de problemas seja um processo complexo, os autores entendem que é possível pensar em abordagens analíticas aplicáveis a essa fase. Em parte, por conta dos impactos que ela representará para os desenvolvimentos seguintes da política: o problema, tal como definido nesse momento, influenciará todo o processo decisório e de implementação que ocorrerá posteriormente. O analista tem a possibilidade de auxiliar na definição de problemas por meio de um *ckecklist* de perguntas que os autores entendem ser útil para esclarecer a discussão em torno de um problema:

- a) Quem diz que há um problema? E por que? A forma como um problema é percebido depende de quem o reconhece, quem buscou inseri-lo na agenda e por quais razões.
- b) É um problema real, possível de ser tratado pelo governo? Políticas públicas envolvem, necessariamente, atuação governamental.
- c) É provável que haja acordo sobre o problema? Alguns aspectos como a quantidade de diferentes agências envolvidas na

questão, a disponibilidade de informações sobre o tema, a dimensão valorativa que cerca o problema, e o alcance de enquadramentos possíveis são fatores que indicam maiores chances de consenso ou de dissenso sobre o problema.

- d) É cedo para experimentar uma definição? A definição influenciará todo o processo de produção da política, e precisa ser explicitada. Por outro lado, se afirmada de forma prematura, pode imprimir um caráter restritivo à questão.
- e) Aqueles que definem o problema têm um enquadramento político específico? Em suas experiências de treinamento, os autores recomendam que os analistas tenham consciência de seus enquadramentos preferenciais, muitas vezes construídos em sua formação profissional (como é frequente entre economistas, advogados e outras categorias), experiências profissionais e premissas pessoais.
- f) Há enquadramentos alternativos? Há outras formas de se olhar o problema? E se houver, como levar outros atores, como políticos ou altos servidores públicos, a olhar o problema de forma diferente?
- g) Qual o nível ideal de agregação? É frequente que os termos empregados na definição de um problema não sejam específicos e envolvam categorias amplas. O problema dos sem-teto, por exemplo, citado pelos autores, envolve tanto grupos que foram alvo de ações de despejo; quanto vítimas de disputas conjugais ou domésticas; pessoas recém chegadas a uma área, em busca de emprego; vítimas de situações de emergência, como desastres naturais, entre outras categorias. Trata-se de situações diferentes que implicam em problemas distintos, porém muitas vezes são agregados sob o mesmo rótulo.
- h) A causa estrutural do problema é conhecida? É possível sugerir causas e providenciar explicações? Essa atividade é particularmente difícil para o caso de políticas sociais, sujeitas a maior complexidade, interdependência e efeitos adversos.

- i) As implicações do problema podem ser especificadas e quantificadas? Políticos e altos servidores têm consciência sobre as consequências do problema? Essa informação deve ser apresentada da forma mais objetiva possível, empregando informações obtidas durante a busca de questões (dados demográficos, indicadores sociais, relatórios administrativos, entre outros) e análises secundárias. Isso é útil para indicar com clareza a incidência do problema, as características dos cidadãos afetados pela questão, as variações do problema ao longo do tempo, entre outros.
- j) Quando e como o problema será revisado? Apesar do esforço recomendado pelos autores para auxiliar na definição de problemas, eles reconhecem que nem todas as questões serão definidas formalmente, algumas definições serão aceitas apenas provisoriamente e que as percepções tendem à mudança ao longo do tempo. Assim, essas técnicas para definição têm limites que devem estar claros para o analista.

Na sequência da fase de **definição de problemas**, os autores recomendam ao analista concentrar atenção no futuro, em um esforço de pensar alternativas possíveis, considerando os problemas tal como definidos na etapa anterior. Assim a etapa seguinte consiste na **elaboração de prognósticos** que podem ser construídos por meio de diferentes ferramentas:

- a) **Extrapolação e modelagem**: técnica que permite projetar para o futuro as tendências atuais. A maior dificuldade dessa técnica consiste na qualidade dos dados que revelam tendências e em sua interpretação. Além disso, os fatores imprevisíveis não podem ser completamente antecipados e nenhuma técnica de prognóstico é, obviamente, capaz de prever o futuro em termos de políticas públicas, apenas auxiliar o tomador de decisão a lidar com o cenário de incerteza para explorar as alternativas disponíveis. O produto da análise de extrapolção pode ser visualizado em gráficos que apontam tendências de mudanças (em curvas lineares, exponenciais, em “s” etc.).

- b) Técnicas de julgamento: consistem em prognósticos baseados em análises intuitivas, de caráter mais qualitativo do que quantitativo. Algumas ferramentas podem ser empregadas, como a técnica *delphi*, baseada na reunião de vários especialistas que respondem questões sobre as possibilidades em desenvolvimento na área em questão, ou atividades de *braimstorming*, em que participantes contribuem com ideias sobre eventos futuros ou tendências identificadas, discorrendo sobre elas de forma criativa. Outra ferramenta, a matriz de impacto cruzado, pode ser empregada em conjunto com as técnicas acima mencionadas, relacionando os eventos atuais e projetados e, dessa forma, estruturando um modelo que pode ajudar a sistematizar as informações. Da mesma forma, a geração de cenários (por meio de sistemas computadorizados ou não) pode auxiliar a identificar sequências de eventos futuros, alargando a visão de contexto do analista e dos demais envolvidos com o processo de formulação da política.

De forma muito pertinente, os autores lembram que a definição de objetivos é um processo altamente politizado. Focado em prognósticos, esse processo pode ser beneficiado por técnicas e ferramentas de análise, porém sempre servirá a finalidades políticas. Nesse aspecto, as previsões podem ser empregadas para justificar decisões políticas já tomadas com base em outros critérios. Além disso, prognósticos com grandes impactos políticos não derivam, necessariamente, dessas técnicas formais ou da aplicação de metodologias rigorosas de análise, elas simplesmente surgem no debate. Por outro lado, considerando que mesmo as metodologias são sempre abertas a questionamentos, as projeções sempre podem ser utilizadas para analisar de forma distinta as tendências e as perspectivas de futuro, como avaliação da atuação de governos específicos, de forma mais positiva ou negativa.

A próxima fase concentra-se na **definição de objetivos e prioridades**, uma etapa de caráter mais analítico na qual as restrições são analisadas e prioridades são traduzidas em objetivos, considerando

as limitações de recursos. O processo de definição de objetivos é um elemento central dos modelos de gestão pública contemporâneos, sendo recomendados enfaticamente em estudos sobre reformas administrativas e planejamento público. Paralelamente a esses estudos que, segundo os autores, tomam os objetivos de forma ingênua e retórica, a literatura sobre organizações tem chamado a atenção para uma dimensão mais complexa na definição de objetivos, que na prática frequentemente se mostram difusos, obscuros, não específicos ou inconsistentes. A definição de objetivos, nessa perspectiva, é dificultada pelas possíveis distinções entre objetivos reais e objetivos declarados, pela incongruência entre objetivos organizacionais e pessoais, pela multiplicidade de objetivos estabelecidos e geralmente incompatíveis entre si, pela mudança dos objetivos ao longo do tempo, entre outros fatores. Essas características fazem com que o processo de definição de prioridades não consista em uma atividade puramente técnica, baseada em análises estatísticas ou métodos formais. Para os autores, o papel do analista nesse momento consiste em auxiliar no processo de tomada de decisão, sem no entanto definir de forma restrita as possibilidades:

A análise para a definição de prioridades é mais útil quando não se baseia em uma abordagem puramente mecanicista, mas sim em um processo de diálogo entre analistas e tomadores de decisão, com o analista auxiliando o tomador de decisão a fazer escolhas explícitas sobre critérios, dimensões de escolha e mecanismos de alocação, e especificando informações sobre os efeitos prováveis das escolhas (HOGWOOD; GUNN, 1984, p. 170, tradução nossa).

Por fim, a **análise de opções** ajuda ao analista encontrar formas de lidar com as prioridades e atingir o conjunto de objetivos definidos. Para tanto, a análise de opções inicia-se com a identificação das opções disponíveis e a definição das alternativas, considerando tanto as escolhas políticas quanto as técnicas envolvidas. Questões relacionadas à viabilidade técnica, econômica e administrativa são fatores importantes para a consideração do analista. Uma vez definidas as alternativas, o analista pode iniciar a avaliação e escolha das opções, etapa para a qual estão disponíveis diversas ferramentas analíticas (programação linear,

programação dinâmica, matriz de *pay-off*, árvores de decisão, análise de risco, teoria das filas – *queuing theory*), modelos de estoque – *inventory models* –, entre outros). Por fim, um pequeno número de soluções viáveis são apresentadas pelo analista ao tomador de decisão, finalizando o processo de assessoramento do analista à formulação de políticas públicas.

### **4.3 Definição de problemas e definição de soluções: Zittoun e os cinco estágios**

A abordagem de Zittoun sobre o processo de produção de políticas públicas tem como objetivo destacar seu aspecto essencialmente político (ZITTOUN, 2014). Poderia parecer um esforço desnecessário, porém o autor mostra que parte da literatura ainda considera a produção de políticas como um processo técnico e neutro. O autor parte do entendimento da atividade política como um fenômeno movido por duas forças paradoxalmente contraditórias e complementares: ordem e desordem. A ideia de política como ordem tem origem em autores clássicos como Platão e Max Weber, e supõe que a política é o elemento que permite superar o inevitável conflito social. Já a noção de política como desordem parte do conflito, da contestação, oposição, competição como elementos fundamentais da própria atividade política. Esse olhar sobre as políticas públicas faz com que o autor proponha uma perspectiva bastante interessante sobre o processo de *agenda-setting* e, em especial, sobre a “politização de problemas”, ou seja, o processo pelo qual condições se transformam em problemas públicos. Para o autor, esse processo é caracterizado pela criação de “desordem social”: a definição de problemas (sua construção, propagação e politização) envolve basicamente conflito e disputa entre grupos sociais. Especificamente sobre a definição de problemas, Zittoun (2014; 2016) descreve cinco etapas comumente empregadas no processo politização de problemas. Essas etapas podem contribuir para a prática da formulação de políticas porque, além de explicitarem aspectos envolvidos nesse processo, ao destacarem a dimensão política inerente à definição

de problemas ampliam o conhecimento dos interessados na prática da formulação, permitindo uma melhor compreensão sobre a forma como os atores que produzem problemas (*problem-makers*, como o autor denomina) e criam desordem, ou seja, atuam politicamente.

- a) **Nomear e qualificar uma situação como um problema:** o primeiro passo para a politização de um problema consiste em nomeá-lo. Essa prática discursiva tem como objetivo caracterizar uma situação como desviante do desejável, ou daquilo que é considerado normal, implicando necessariamente em um julgamento. “Violência no trânsito” é um termo geralmente empregado para descrever problemas que envolvem acidentes de trânsito. A ideia trazida pelo termo “violência” é de intencionalidade, e não de acaso, como “acidente” sugere. “Escalada da violência” é outro termo bastante comum na linguagem jornalística e pressupõe que o problema da violência (em grandes centros urbanos, geralmente) está se intensificando, não sendo caracterizado por um evento isolado, mas como uma mudança contínua em direção a um cenário cada vez pior. O próprio termo “problema” é associado a diversas questões: o “problema do trânsito”, o “problema do lixo”, são expressões que reforçam que a situação do trânsito, ou do lixo, não está dentro do que é considerado “normal”. Assim, nomear um problema é tanto uma prática discursiva como uma prática normativa, na qual são estabelecidos valores e parâmetros do que é considerado indesejável, ruim, pior etc. Além disso, Zittoun lembra que nomear uma situação associando o termo “problema” à questão traz vantagens aos atores, uma vez que ao mencionar o “problema do subúrbio”, torna-se desnecessário definir, determinar os limites do problema, ou justificá-lo: “o termo ‘problema’, portanto, funciona como uma forma de autorreferência que prova a existência do problema declarado” (ZITTOUN, 2014, p. 26, tradução nossa). Nomear é também uma prática taxonômica, porque permite definir sistemas de

classificação: um problema individual pode se transformar em um problema coletivo quando são empregadas classificações geográficas, de gênero, profissionais, entre tantas outras. Assim, nomear o problema contribui não apenas “para alertar o mundo sobre a existência da desordem, mas também para moldá-lo” (ZITTOUN, 2014, p. 27, tradução nossa).

- b) **Identificar um público de vítimas:** uma vez nomeado o problema, o próximo passo consiste em definir “um grupo que não é simplesmente a soma das vítimas, mas é também um grupo social nomeado como um ator coletivo autônomo, e que forma uma divisão social real” (ZITTOUN, 2014, p. 26, tradução nossa). A ideia do “público de vítimas” envolve não apenas um conjunto de indivíduos que enfrentam uma situação desfavorável, mas um grupo socialmente reconhecido e que é vítima de outro. Há grupos que são, eles próprios, o problema: os “sem-teto” existem porque existe o “problema da habitação”, uma vez que a sociedade entende o acesso à moradia como norma. Em outros casos, os grupos não constituem o problema, como no caso de estudantes, pessoas com necessidades especiais, entre outros. Nesse caso, a definição do problema buscará alinhar esse grupo social e o público de vítimas, ajudando a definir os contornos do problema de forma mais clara.
- c) **Definir responsáveis, relações causais e um grupo de culpados:** o terceiro passo consiste em definir um fenômeno como sendo a causa do problema, uma associação que é tanto causal (estabelece uma relação direta entre o fenômeno e o problema) quanto temporal (o fenômeno precedeu o problema). O estabelecimento de relações causais é uma tarefa complexa, desenvolvida por meio de argumentos, sempre sujeitos a contestação. Esse processo torna possível alterar os termos do debate, muitas vezes possibilitando substituir o problema inicialmente definido por sua causa. Nesse momento, entram em cena dois elementos: grupos de culpados e de responsáveis.

Culpados são grupos ou instituições apontadas como aqueles que produziram o problema. Já os responsáveis são aqueles a quem se atribui a tarefa de solucionar o problema. A definição de ambos depende das relações causais estabelecidas e que vão definindo os contornos mais precisos do problema.

- d) **Criar um “futuro apocalíptico”:** essa etapa está relacionada com a perspectiva das consequências futuras do problema, seus impactos e custos para a sociedade. Por meio do estabelecimento de narrativas – discursos que permitem aos atores organizar o passado, dar sentido a suas ações selecionando e combinando eventos – o futuro também pode ser moldado. E, nesse aspecto, quando o futuro é apresentado como gerador de desordem, a necessidade de ação torna-se elemento fundamental e o problema ganha uma dimensão de relevância.
- e) **Requerer ação imediata:** por fim, e até como consequência da etapa anterior, o problema assume um sentido de urgência: “confrontado com a construção de uma descrição de problema que retrata um futuro apocalíptico, a questão que emerge, e à qual os atores têm que responder, é por que a não-intervenção é mais intolerável hoje do que ontem” (ZITTOUN, 2014, p. 35, tradução nossa).

Assim como os problemas trazem desordem à atividade política, as soluções trazem ordem, na perspectiva de Zittoun. Isso não significa dizer que a geração de soluções para políticas públicas seja um processo neutro, técnico ou apolítico, muito pelo contrário. Para o autor, que se alinha à perspectiva de que problemas e soluções são processos relativamente autônomos, como apontado por Kingdon, o desenho das políticas, envolvendo a escolha de seus instrumentos, é uma atividade de definição, assim como ocorre com os problemas. Soluções, nesse aspecto, são declarações normativas, produzidas por meio do processo de conexão (*coupling*) com os problemas. Na definição de soluções, os atores buscam associar uma proposta com diversos outros elementos, para construir

sentido e permitir a difusão dessas ideias. Esse processo é decomposto por Zittoun (2014) em cinco etapas, à semelhança do processo de definição de problemas:

- a) **Nomear soluções e títulos de propriedade:** nomear soluções é um processo semelhante ao de nomear problemas, consistindo na atribuição de um nome à ferramenta que será empregada na solução. Algumas soluções são nomeadas em função da própria solução, geralmente no caso de ferramentas já conhecidas pelos atores (o autor cita os exemplos de leis que promovem alteração na idade de aposentadoria, ou que mudam limites de velocidade). Nesse caso, geralmente as soluções já foram formuladas muitas vezes e são constantemente recicladas pelos atores. Outras soluções, porém, possibilitam a escolha sobre o nome a ser empregado, e nesse caso a qualificação atribuída normalmente afirma questões relacionadas à solução selecionada. O programa “Minha Casa, Minha Vida” (programa de habitação lançado em 2009 pelo governo brasileiro), por exemplo, faz alusão à realização do sonho de vida de muitos cidadãos, estabelecendo uma comunicação direta com a realidade dos beneficiários, a partir do seu ponto de vista, valorizando suas experiências, seus afetos, expectativas e desejos. A escolha de um nome de caráter mais técnico pra esse programa talvez não tivesse o mesmo efeito na memória das pessoas, ou no estabelecimento de um entendimento rápido, preciso e direto sobre o programa. Vários outros programas podem ser analisados da mesma forma: “Fome Zero”, “Bolsa Família”, “Mais Médicos”, “Luz para Todos”, “Brasil Carinhoso”, são exemplos de soluções reunidas sob uma denominação estratégica, caracterizados pelo emprego de nomes curtos, facilmente compreendidos pela população, envolvendo a sociedade como um todo nas questões tratadas pelos programas (ou seja, o alcance do nome extrapola o grupo de beneficiários em potencial). O processo de nomeação de

uma solução também a relaciona com seu proprietário, ou seja, com um ator responsável por sua implementação. Zittoun cita o exemplo do governo francês que atribui competências institucionais distintas à questão da habitação (tratada pelo ministério da habitação) e de abrigo (tratada pelo ministério de assuntos sociais), ou seja, “para além de diferenças semânticas, o que distingue uma casa de um abrigo na França é, em primeiro lugar, o ministério que tem a propriedade sobre o nome” (ZITTOUN, 2014, p. 77, tradução nossa). Portanto, nomear uma solução implica também em definir os contornos jurisdicionais do conjunto de soluções a ser empregado.

- b) **Identificar as consequências e o Público de beneficiários:** da mesma forma como na definição de problemas, no caso da definição de soluções a segunda etapa consiste na identificação das consequências futuras (e não mais das causas com raízes no passado) e dos beneficiários da solução proposta (e não mais dos culpados pelo problema). Trata-se, obviamente, de projetar as soluções como elemento positivo, capaz de levar a sociedade a um futuro desejado. “Para dar sentido a uma ferramenta”, diz o autor,

Os atores a associam à ficção social, descrevendo um mundo transformado e vinculando-o causalmente à implementação. Em outras palavras, para os atores, isso implica em criar uma ilustração de mundo diferente do presente e, paralelamente, em destacar a existência ligação de uma causalidade entre este mundo e a ferramenta proposta (ZITTOUN, 2014, p. 78, tradução nossa).

Além de identificar as consequências, essa etapa adicionalmente busca estruturar o “público de beneficiários”, ou seja, definir quais grupos sociais serão beneficiados pelas soluções propostas. Definir as consequências e os beneficiários são estratégias que conferem sentido à proposta ao inseri-la no contexto social, porém Zittoun enfatiza que essas representações são sempre abertas à contestação, especialmente no que diz respeito às possíveis consequências não intencionais relacionadas à solução.

- c) **Estabelecer a conexão com um problema a ser resolvido:** conectar soluções e problemas (o conceito de *coupling*, desenvolvido por Kingdon) consiste na terceira etapa de definição de soluções. Partindo do pressuposto de Kingdon, soluções e problemas são elementos independentes, no sentido de que problemas não necessitam de soluções para existirem e, por outro lado, soluções são desenvolvidas independentemente de problemas. Soluções são desenvolvidas, como vimos no capítulo anterior, em comunidades de políticas. No modelo de Kingdon, porém, para uma questão chegar à agenda, ela precisa, necessariamente, ter uma conexão estabelecida entre problema e soluções (e mais o fluxo político), atividade que é característica do empreendedor de políticas. Na relação entre problemas e soluções, Zittoun considera que Kingdon não explorou adequadamente o papel da definição de soluções. Para Zittoun, soluções só se tornam “ideias sobre o que fazer”, verdadeiramente, quanto articuladas a problemas: “uma proposta torna-se uma solução quando é amarrada (*coupled*) ao problema, mesmo que seja bem sucedida, e quando funciona e faz sentido. O *coupling* é, portanto, uma forma de jogo de linguagem que contribui para esse sentido” (ZITTOUN, 2014, p. 80, tradução nossa). Dessa forma, uma das maiores contribuições do autor aos estudos de formulação de políticas consiste em destacar a importância não apenas dos processos de definição de problemas, mas também da definição de soluções:

Enquanto a formulação de soluções é também um processo de definição, as soluções parecem ser o oposto da definição de problemas, como sua sombra. Enquanto problemas são associados com uma causa – um público de vítimas, um futuro apocalíptico e um ator responsável por resolvê-lo – soluções são associadas com consequências – um público de beneficiários, uma figura de autoridade de quem se espera ação e uma visão mais otimista de futuro na qual os problemas serão resolvidos (ZITTOUN, 2016, p. 264, tradução nossa).

- d) **Integração com uma política que precisa de mudança:** o próximo passo consiste em estabelecer a conexão entre a solução e uma política pública, entendida pelo autor como “um conceito que os atores mobilizam para produzir coerência e restaurar a ordem em um mundo caótico de ações e ferramentas públicas” (ZITTOUN, 2014, p. 82, tradução nossa). As ferramentas são instrumentos que possibilitam a mudança nas políticas públicas, afirmando o sentido da política como ordem. Assim, enquanto a definição de problemas pode ser entendida no sentido da “política como desordem”, estabelecendo um discurso crítico à ação governamental, a solução faz parte da “política como ordem”, legitimando o curso de ação que o governo deve tomar.
- e) **Associação com um quadro referencial e valores:** as soluções também são definidas, por fim, por meio do estabelecimento de uma relação entre o conjunto de propostas e um quadro referencial específico. Esse quadro referencial, para o autor, é um conceito que possibilita demonstrar os valores que orientam os atores na criação de sentido para suas propostas. Quando os atores se referem a conceitos e referências como igualdade, liberdade, progresso, modernidade, crescimento, sustentabilidade, ou seja, conceitos que o autor denomina como “autojustificáveis”, por serem socialmente aceitos (como no caso das *valence issues*, que vimos no modelo de equilíbrio pontuado, de Baumgartner e Jones), eles legitimam as ferramentas propostas e permitem seu compartilhamento para outros grupos sociais. Assim, o quadro referencial consiste em um processo de “mobilização de referências”, por meio da qual os atores buscam associações a conceitos positivos para suas propostas.

Assim, ambas as estratégias – de definição de problemas e de soluções – descritas nesses cinco passos, são elementos essenciais do processo de formulação de políticas públicas. Por meio dessas etapas,

os atores constroem sentido para suas ações, conseguem mobilizar outros grupos sociais para sua causa, apoiam ou combatem propostas, conseguem exercer maior influência e poder. Reconhecê-las, portanto, permite perceber as práticas que diferentes atores desenvolvem na atividade política, seja essa entendida como “ordem” ou “desordem”.

#### **4.4 Resolução de problemas – Bardach e os oito passos para a análise de políticas**

Entre os estudos voltados às técnicas disponíveis para lidar com problemas em políticas públicas, cabe destacar, ainda, a proposta formulada por Eugene Bardach (2009). A experiência do autor resultou em um pequeno manual, amplamente conhecido na literatura internacional, destinado a estudantes, analistas de políticas públicas e outros interessados na dimensão prática da formulação de políticas. Mobilizando os conceitos básicos da literatura sobre *agenda-setting*, o autor define em uma linguagem simples e direta, oito passos a serem tomados para lidar com problemas. São eles:

- Defina o problema.
- Reúna algumas evidências.
- Construa alternativas.
- Selecione critérios.
- Projete os resultados.
- Confronte os *trade-offs*.
- Decida!
- Conte sua história.

Apesar de oferecer uma sequência clara e bem definida, o autor adverte que nem todos os problemas passam, necessariamente, por todas essas etapas ou seguem essa sequência, uma vez que não se trata de uma ordem fixa. A proposta do autor é direcionada à estruturação de uma abordagem que permita ao analista identificar as escolhas e tarefas mais fundamentais em seu trabalho. As etapas são também compreendidas no contexto político da produção de políticas públicas, que envolve a

articulação de um discurso racional voltado tanto para canalizar conflitos entre grupos em disputa quanto para construir entendimentos comuns. A abordagem do autor busca situar o analista nesse contexto, preparando-o para atuação cotidiana:

Assim como a análise de políticas se origina na política, ela também se conclui na política. A vida política tem dois lados: canalizar o conflito e construir a comunidade. A análise de políticas atende a ambos os lados. Canaliza o conflito, mostrando que alguns argumentos e seus defensores são, em certo sentido, superiores aos outros e merecem vencer. Mas ajuda a construir a comunidade, marcando também um potencial consenso. Este consenso é definido pelas regras e convenções do discurso racional - onde os oponentes podem empregar procedimentos analíticos para resolver desentendimentos, ou onde eles podem descobrir que pelo menos alguns valores conflitantes, aparentemente irrefutáveis, podem ser reformulados como desentendimentos técnicos sobre como a Política A tem maiores probabilidades do que a Política B para mitigar o Problema P. (BARDACH, 2009, p. xix, tradução nossa).

A seguir, apresentaremos de forma sintética cada um dos oito passos propostos pelo autor.

#### 1) Primeiro passo: defina o problema

Bardach lembra que a ideia de problema está na maior parte das vezes relacionada a algo fora do esperado, algo incorreto. No entanto, essa percepção frequentemente encontra variações entre diferentes indivíduos ou grupos. O autor sugere uma questão prática para pensar sobre essas situações: “Que problemas privados justificam a definição como problemas públicos e podem, assim, garantir legitimamente reivindicações por recursos públicos?” (BARDACH, 2009, p. 02, tradução nossa). Essa questão captura a ideia central da diferenciação entre problemas e problemas públicos, além de destacar a atividade governamental como o centro do processo de produção de políticas públicas. Alguns elementos, como as falhas de mercado, baixos indicadores relacionados à vida da população, existência de discriminação contra minorias, falhas de funcionamento do governo em serviços que a população espera que ele atue, são indicadores de que os problemas não se referem apenas à dimensão privada, mas

que assumem a característica de problemas públicos. Algumas iniciativas são indicadas pelo autor para a definição de problemas, começando pela identificação daquilo que ele denomina como “retórica da questão”, correspondente às ideias associadas à definição inicial do problema, geralmente presentes na linguagem dos debates em torno do tema ou no ambiente político em que ele se insere. Bardach insiste que o analista tome cuidado para não simplesmente repetir a retórica em sua definição, mas que a use como material básico para uma definição que sobreviva ao ambiente político e institucional. Outra iniciativa importante é quantificar o problema. Grande parte dos problemas pode ser pensada em termos de “falta” ou “excesso” de algo, ou seja, são vistos em uma relação de intensidade e grandeza que precisa ser calibrada. Diagnosticar as condições que causam problemas é também uma tarefa fundamental para a definição de um problema. Partindo da diferenciação entre problemas e condições, o autor sugere que nem sempre as condições são reconhecidas como causas de problemas e que o olhar atento do analista, buscando diagnosticar condições e entender sua relação com problemas, é tarefa essencial. Por outro lado, a busca por oportunidades não pode ser negligenciada nas atividades de formulação.

O cotidiano do analista é cercado por reclamações, insatisfações e queixas, colocando os problemas em primeiro plano, porém a busca por oportunidades de melhoria também deve fazer parte de suas atividades. O autor também procura alertar o analista a evitar as “duas armadilhas” mais comuns na definição de problemas. A primeira é incluir a solução na definição do problema. Quando se afirma como problema algo como “há poucos abrigos para famílias sem moradia”, implicitamente a solução está inserida (mais abrigos). Isso inibe uma visão do problema que considere a questão dos sem-teto como elemento mais importante. De forma diferente, pode-se definir o problema como “muitas famílias estão sem moradia”. A segunda armadilha consiste em aceitar as alegações causais implícitas na definição do problema, sem investigar a cadeia causal que se inicia nas condições e segue até os efeitos indesejados. A afirmação “o uso de cocaína não é um problema” precisa ser pensada em

termos das consequências desse uso para o aumento da criminalidade, da desestruturação familiar, da sobrecarga do sistema de saúde pública, entre outros. Porém essa relação não é simples, uma vez que a relação causal entre o uso de cocaína e esses efeitos não pode simplesmente ser assumida como um fato, é preciso reunir e apontar evidências. Além disso, a extensão em que o uso da substância origina essas consequências também é discutível. Assim, as evidências devem ser avaliadas antes de definir um problema simplesmente como “muito consumo de cocaína”.

## 2) Segundo passo: reúna algumas evidências

Evidências são “informações que afetam as crenças de pessoas importantes (incluindo você mesmo) sobre aspectos significativos do problema que está sendo estudado e como ele pode ser resolvido ou mitigado” (BARDACH, 2009, p. 11, tradução nossa). As evidências servem a três propósitos: avaliar a natureza e a extensão do problema, avaliar as características particulares da política que está sendo investigada, e avaliar políticas que parecem ter sido efetivas em situações similares. Para reunir evidências, o analista precisa coletar dados em documentos, livros, estudos e estatísticas, entrevistas, reuniões e outras fontes. Portanto, inicialmente, é preciso pensar e planejar quais dados (representações de fatos) podem ser úteis para produzir informações (dados que têm sentido) que poderão sustentar evidências.

Uma fonte relevante de informações é a literatura especializada: “Difícilmente existe um problema sobre o qual as causas e soluções não estejam sendo pesquisados em alguma disciplina acadêmica ou associação profissional”, diz Bardach (2009, p. 13, tradução nossa). Além disso, os estudos de caso, que apresentam soluções já tentadas, ou as chamadas “melhores práticas”, podem ser aplicáveis à situação sob análise e consistem em um valioso recurso. Além de ser um processo analítico, a busca de evidências é também um processo político e envolve perspectivas diversas, tanto favoráveis quanto desfavoráveis a determinadas crenças. A escolha das evidências, e, portanto, das informações que afetam essas crenças, precisa ser pensada no contexto dos demais atores e suas perspectivas.

### 3) Terceiro passo: construa alternativas

Alternativas representam os diferentes cursos de ação possíveis, as opções disponíveis para enfrentar o problema. Bardach enfatiza que na maior parte das vezes existem diversas alternativas, já conhecidas pelos políticos, burocratas e outros atores interessados na produção de políticas. Ao analista cabe, então, elaborar inicialmente uma listagem com essas alternativas para depois descartar algumas, combinar outras ou sintetizá-las. Duas ações são especialmente úteis em relação a essa listagem: a primeira consiste na conceituação das alternativas, ou seja, no esforço de síntese das opções disponíveis. A segunda ação envolve a simplificação das alternativas, distinguindo opções básicas de suas variantes. Opções básicas envolvem os instrumentos de política e a estratégia de intervenção (concessão de subsídios, incentivos fiscais etc.); alternativas envolvem geralmente métodos alternativos de implementação ou métodos de financiamento.

### 4) Selecione critérios

O próximo passo envolve a aplicação de critérios de avaliação sobre os resultados projetados (e não especificamente sobre as alternativas, ainda que elas influenciem os resultados de forma indireta). O critério mais comumente utilizado na análise de políticas públicas é o da eficiência, que considera a relação custo-benefício. Apesar de o critério da eficiência apresentar uma série de limitações para balizar decisões em políticas públicas, o autor defende sua relevância, elencando adicionalmente outros critérios, como igualdade, equidade, justiça, liberdade, comunidade, entre outros. Há também critérios de ordem prática, muitas vezes evocados para auxiliar a avaliar alternativas, como o critério da legalidade ou da viabilidade política, por exemplo.

### 5) Projete os resultados

“Para cada uma das alternativas em sua lista, projete todos os resultados (ou impactos) que você ou outros interessados possam se preocupar. Este é o passo mais difícil dos Oito Passos”, afirma Bardach (2009, p. 38, tradução nossa). Para essa tarefa, o autor sugere

a combinação entre modelos de análise e evidências, de forma a produzir projeções confiáveis. Metáforas são apontadas pelo autor com especialmente úteis para a definição de relações causais, ampliando a lógica da projeção. A estimativa dos impactos também é um elemento essencial na projeção de resultados. A incerteza, parte integrante da atividade de projeção que, afinal, é direcionada ao futuro, pode ser minimizada com técnicas de análise de sensibilidade. As diversas informações produzidas nessa fase de projeção de resultados podem ser sistematizadas em uma matriz de resultados. Uma tabela desse tipo tem como objetivo relacionar as alternativas (dispostas em linhas) e os critérios de avaliação (organizados em colunas), permitindo uma visualização conjunta desses elementos.

#### 6) Confronte os *trade-offs*

Uma vez projetados os resultados, o próximo passo consiste em identificar e confrontar os *trade-offs* associados às diferentes alternativas. *Trade-offs* são estimativas sobre o que se perde ou ganha em cada alternativa sob consideração. Um exemplo comum é o *trade-off* entre o custo de prestação de um serviço (manter um parque aberto em período ampliado) e seu benefício (a percepção de benefício na utilização desse espaço pela população). Para essa questão, o autor recomenda a análise de equilíbrio, técnica utilizada em análises econômicas e que auxilia na resolução de problemas envolvendo escolha entre as alternativas.

#### 7) Decida!

Com base na análise desenvolvida nas etapas anteriores, o penúltimo passo envolve decidir o que fazer.

#### 8) Conte sua história

Por fim, o autor oferece sugestões para a apresentação da proposta envolvendo os meios a serem utilizados (escrito ou verbal).



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por que o governo dirige sua atenção a alguns problemas e não a outros? Como as políticas públicas se originam? Por que elas são formuladas? O livro buscou apresentar respostas para essas questões que envolvem o processo de formulação de políticas públicas por meio da apresentação de teorias e conceitos introdutórios. Considerando a literatura desenvolvida no campo de políticas públicas, destacamos o debate conceitual que estrutura os aspectos mais elementares do processo de formulação: a formação da agenda e a definição de alternativas.

Os modelos teóricos dedicados à investigação da agenda – o modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon e o modelo de Equilíbrio Pontuado de Frank Baumgartner e Bryan Jones – foram fundamentais para ampliar a compreensão do processo de formulação de políticas nas últimas décadas, privilegiando aspectos relacionados aos atores, instituições, redes, ideias e interesses. Hoje, esses modelos teóricos são considerados não apenas abordagens específicas para lidar com a formulação de políticas públicas, mas perspectivas teóricas capazes de examinar a produção de políticas como um todo, dialogando com a natureza multidimensional desse fenômeno, consistindo em “teorias sintéticas de políticas públicas” (JOHN, 2012; 2015).

Assim, os processos de definição de problemas e de alternativas são fundamentais para a compreensão dos aspectos relacionados à formulação, como analisamos ao longo deste livro, mas podem ser também considerados cruciais para a explicação de processos de tomada de decisão, afinal, as escolhas formais são diretamente influenciadas por alternativas embasadas por entendimentos técnicos e políticos previamente definidos, reconhecidos e difundidos. Da mesma forma, a definição de problemas e alternativas pode auxiliar nas explicações sobre implementação e avaliação, quando considera-se, por exemplo, possíveis falhas de implementação relacionadas à percepções distintas de problemas (ou à desconsideração de alternativas relevantes) que

podem estar presentes na relação entre burocratas e a sociedade, ou de perspectivas diferentes sobre prioridades (e, conseqüentemente, das ações desenvolvidas) entre agências governamentais envolvidas na execução de políticas. Assim, os estudos sobre formulação contribuem não apenas para esclarecer os momentos iniciais de uma política pública, mas também lançam luzes sobre o processo mais amplo de produção da atividade governamental.

A literatura sobre agenda, em especial, ao procurar oferecer em explicações para mudanças rápidas, contribui para relevar aspectos até então inexplorados sobre processos de mudança em políticas públicas. Os estudos de agenda procuram analisar mudanças rápidas, enquanto as abordagens mais comuns, na Ciência Política e em grande parte dos estudos no próprio campo de políticas públicas, pressupõem estabilidade e incrementalismo. Ao relacionar os níveis de atenção dos atores políticos a problemas (ou questões) específicos e explicar as mudanças em políticas por meio da conexão entre esses elementos, complementados pelo contexto político e institucional, os estudos de agenda apontaram para novas direções no estudo da mudança em políticas públicas. É nesse sentido que as formulações teóricas mais recentes caminham: em direção à explicação sobre processos de mudança em políticas públicas.

Na medida em que a focalização da atenção e o processo de priorização de problemas passam a ser percebidos como elementos centrais do conflito e da disputa política, os estudos de agenda contribuem também para diferentes perspectivas para a compreensão do exercício do poder político. Conforme os elementos relacionados à escolha dos instrumentos de políticas são identificados, permitindo visualizar o desenho proposto para uma política frente a outras alternativas disponíveis, é possível compreender como determinados grupos sociais são favorecidos ou prejudicados por meio da ação governamental. Os processos de definição de problemas, formação da agenda, seleção de alternativas e desenho de políticas envolvem técnicas específicas e conhecimento especializado. Mas são também processos diretamente relacionados ao conflito político. A formulação envolve a determinação de

quais problemas públicos serão considerados pelo governo, quais serão examinados de forma mais aprofundada, e quais serão abandonados. E isso implica em escolhas, conflitos políticos e muitas vezes em alterações na distribuição de poder entre atores políticos.

Assim, entender o processo de formulação permite ampliar a compreensão sobre o processo de produção de políticas públicas, as mudanças que se projetam sobre políticas específicas, as relações que se estabelecem entre técnica e política, e o próprio processo político, envolvendo a participação de atores – suas ideias, crenças e interesses – e instituições essenciais à ordem democrática.

## Referências bibliográficas

- ANDERSON, James E. *Public Policymaking*. 7ª ed. Boston: Wadsworth-Cengage Learning, 2011.
- AZEVEDO, Fernando A. F. Agendamento da política. In: RUBIM, A.A.C. (org.). *Comunicação política: conceitos e abordagens*. Salvador/São Paulo: Edufba/Editora Unesp, 2004.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two faces of power. *American Political Science Review*. v. 56, n. 4, p. 947-952, dezembro, 1962.
- BARDACH, Eugene. *A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving*. 3<sup>rd</sup>. ed. Washington DC: CQ Press, 2009.
- BAUMGARTNER, Frank R; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; JONES, Bryan D. Comparative studies of policy agendas. *Journal of European Public Policy*, v.13, n.7, p. 959-974, 2006.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, Bryan D. *Agendas and instability in american politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- \_\_\_\_\_. *The politics of information: problem definition and the course of public policy in America*. Chicago: University of Chicago Press, 2015.
- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. (eds.). *Policy dynamics*. Chicago: University of Chicago Press, 2002.
- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D.; MORTENSEN, Peter B. Punctuated Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. *Theories of the Policy Process*. (eds.). 3ª ed. Boulder: Westview Press, 2014.
- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D.; WILKERSON, John D. Comparative studies of policy dynamics. *Comparative Political Studies*, v. 44, n. 8, p. 947-972, 2011.
- BRESSERS, Hans T. A.; O'TOLLE Jr., Laurence. The selection of policy instruments: a network-based perspective. *Journal of Public Policy*, v. 18, n.3, p. 213-239, 1998.
- BIRKLAND, Tomas A. *An introduction to the policy process*. New York, M.E. Shape, 2005.
- CAIRNEY, Paul. *Understanding public policy: theories and issues*. Palgrave-Macmillan, 2012.

CAIRNEY, Paul; ZAHARIADIS, Nikolaos. Multiple streams approach: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes". In: ZAHARIADIS, Nikolaos (org.). *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Cheltenham, UK/Northampton/MA-USA: Edward Elgar, 2016.

CAPELLA, Ana C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G., ARRETCHÉ, M.; MARQUES, E. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

\_\_\_\_\_. Agenda-Setting. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M.A. (orgs.). *Dicionário de Políticas Públicas*. São Paulo: Imprensa Oficial/FUNDAP, 2013.

\_\_\_\_\_. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: ideias, interesses e mudanças. *Cadernos EBAPE.BR*. v. 14, Edição Especial, Rio de Janeiro, p. 486-505, jul. 2016, julho 2016a.

\_\_\_\_\_. Agenda-setting policy: strategies and agenda denial mechanisms. *O&S*. Salvador, v. 23, n. 79, p. 675-691, outubro/dezembro, 2016b.

CAPELLA, Ana C. N.; BRASIL, Felipe G. "Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas". *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 66, n. 3, p. 449-474, jul/set 2015a.

\_\_\_\_\_. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n.101, p. 57-76, 2015b.

CAPELLA, Ana C. N.; BRASIL, Felipe G.; SUDANO, Andréia C.P.G. "O estudo da agenda governamental: reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas". In: 39ª Encontro Anual da ANPOCS. *Anais eletrônicos*. Caxambu, ANPOCS, 2015. Disponível em: < <http://www.anpocs.com/index.php/papers-39-encontro/gt/gt30/9723-o-estudo-da-agenda-governamental-reflexoes-metodologicas-e-indicativos-para-pesquisas/file>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. The politics of agenda-building: an alternative perspective for Modern Democratic Theory. *Journal of Politics*, v. 33, n. 4, p. 892-915, 1971.

\_\_\_\_\_. *Participation in american politics: the dynamics of agenda building*. Boston: Allyn and Bancon, 1972.

COBB, Roger W.; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc.H. Agenda building as a comparative political process. *American Political Science Review*, v. 70, n. 1, p. 126-138, mar 1976.

COBB, Roger W.; ROSS, M. H. (ED.). *Cultural strategies of agenda denial*. Lawrence: University Press of Kansas, 1997.

COHEN, M. D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, p. 1-25, 1972.

COHEN, Bernard C. *The press and foreign policy*. Princeton, Princeton University Press, 1963.

DEARING, James W.; ROGERS, Everett M. *Agenda-setting*. Thousand Oaks, SAGE, 1996.

DOWNS, Anthony. Up and down with ecology-the issue-attention cycle. *The Public Interest*, v. 28, p. 38-50, 1972.

DUNN, William N. *Public policy analysis*. 5a ed. Boston, Pearson, 2012.

FISHER, F.; FORESTER, J. *The argumentative turn in policy analysis and planning*. London: Duke University Press, 1993.

- GREEN-PEDERSEN, Christoffer; PRINCEN, Sebastiaan. Punctuated Equilibrium Theory. In: ZAHARIADIS, N. (org.). *Handbook of public policy agenda setting*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2016.
- GRIFFITH, Ernest. *The Impasse of Democracy*. New York: Harrison Hilton Books, 1939.
- HEAD, Brian W. Wicked problems in public policy. *Public Policy*, v. 3, n. 2, p. 101-118, 2008.
- HECLO, Hugh. Issue networks and the executive establishment. In: KING, Anthony, ed. *The New American Political System*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, p. 87-124, 1978.
- HOGWOOD, Brian W.; GUNN, Lewis A. *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press, 1984.
- HOOD, Christopher C. *The Tools of Government*. Chatham: Chatham House Publishers, 1986.
- HOWLETT, Michael. *Designing public policies: principles and instruments*. London: Routledge, 2011.
- HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani. Policy formulation: where knowledge meets power in the policy process. In: HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. *Handbook of Policy Formulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.
- HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani; WOO, Jun J. From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research. *Policy & Politics*, v. 43, n. 2, p. 291-311, 2015.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- \_\_\_\_\_. Policy subsystem configurations and policy change: operationalizing the postpositivist analysis of the politics of the policy process. *Policy Studies Journal*, v. 26, n. 3, p. 466-481, 1998.
- JOHN, Peter. The Policy Agendas Project: a review. *Journal of European Public Policy*. v.13, n.7, p. 975-986, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Analyzing Public Policy*. 2<sup>nd</sup>. ed. London: Routledge, 2012.
- \_\_\_\_\_. New directions in public policy: theories of policy change and variation reconsidered. Trabalho apresentado na *International Conference on Public Policy (I ICPP)*. *Anais Eletrônicos*. Grenoble, jun, 2013. Disponível em <[http://www.icppublicpolicy.org/IMG/pdf/panel\\_84\\_1\\_peter\\_john.pdf](http://www.icppublicpolicy.org/IMG/pdf/panel_84_1_peter_john.pdf)>. Acesso em: setembro de 2015.
- JONES, Charles O. *An introduction to the study of public policy*. Belmont/Calif: Wadsworth, 1970.
- JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, F. R. *The politics of attention: how government prioritizes problems*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.
- JONES, Michael D. et al. A river runs through it: a multiple streams meta-review. *Policy Studies Journal*, v. 44, n. 1, p. 13-36, 2016.
- KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3<sup>a</sup>. ed. New York: Harper Collins, [1984], 2003.
- LASSWELL, H. The Policy Orientation. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. *The Policy Sciences: recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press, 1951.
- \_\_\_\_\_. The Emerging Conception of the Policy Sciences. *Policy Sciences*, v. 1, n. 1, p. 03-14, 1970.

LINDBLOM, Charles E. The science of muddling through. *Public Administration Review*, v. 3, n. 19, p. 79-88, 1959.

\_\_\_\_\_. Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979.

LINDER, Stephen H.; PETERS, Guy B. Instruments of government: perceptions and context. *Journal of Public Policy*, v. 9, n. 1, p. 35-58, 1989.

MARCH, James e OLSEN, Johan P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York, The Free Press, 1989.

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

PARSONS, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, FLACSO, 2007.

PETERS, Guy B. The politics of tools choice. In: ELLIOTT, O. V. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

\_\_\_\_\_. *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2015.

PETERS, Guy B.; ZITOUN, Philippe (orgs.). *Contemporary approaches to public policy: theories, controversies and perspectives*. London: Palgrave Macmillan, 2016.

RHODES, R.A.W. *Beyond Westminster and Whitehall: the sub-central governments of Britain*. London: Unwin Hyman, 1988.

\_\_\_\_\_. Policy network analysis. In MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R.E. (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006. RIPLEY, Randall B.; FRANKLIN, Grace A. *Congress, the bureaucracy, and public policy*. Chicago: Dorsey Press, 1987.

RITTEL, Horst W. J.; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, v. 4, p. 155-169, 1973.

ROCHEFORT, David; COBB, Roger. Problem definition: an Emerging perspective. In: ROCHEFORT, D.A.; COBB, R.W. (eds.). *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. Lawrence: University of Kansas Press, 1994

SABATIER, Paul A. (ed.). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press, 1999.

SABATIER, Paul A. e JENKINS-SMITH, Hank C. *Policy Change and Learning: an advocacy coalition approach*. Oxford: Westview Press, 1993.

SALAMON, Lester M. The New Governance and the tools of public action: an introduction. *Fordham Urban Law Journal*, v. 28, n. 5, p. 1610-1674, 2000.

SALAMON, Lester M.; LUND, Michael S. *Beyond privatization: the tools of government action*. Michigan: Urban Institute Press, 1989.

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

SCHNEIDER, Anne L.; INGRAM, Helen. Social construction of target populations: implications for politics and policy. In: *American Political Science Review*, v. 87, n. 2, p. 334-347, jun. 1993.

\_\_\_\_\_. *Policy Design for Democracy*. University of Kansas, 1997.

SMITH, K. B.; LARIMER, Christopher W. *The Public Policy Theory Primer*. Boulder-CO: Westview Press, 2009.

STONE, Deborah A. Causal stories and the formation of policy agendas. *Political Science Quarterly*, v. 104, n. 2, p. 281-300, 1989.

\_\_\_\_\_. *Policy paradox: the art of political decision making*. Nova York: Norton & Company, [1988]. 2002.

THURBER, James A. Political power and policy subsystems in american politics. In: PETERS, Guy; ROCKMAN, Bert A. (eds.). *Agenda for Excellence: Administering the State*. Chatham/NJ: Chatham House Publishers, 1996b, p. 76-104.

TRAQUINA, Nelson. O paradigma do agenda-setting: redescoberta do poder do jornalismo. *Revista Comunicação e Linguagens*. Lisboa, 1995.

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

ZAHARIADIS, Nikolaos. *Ambiguity & choice in public policy*. Washington, DC: Gerorgetown University Press, 2003.

\_\_\_\_\_. Ambiguity and multiple streams. In: SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 3rd. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2014.

\_\_\_\_\_. Bounded rationality and garbage can models of policy-making. In: PETERS, Guy; ZITTOUN, Philippe (org.). *Contemporary Approaches to Public Policy: theories, controversies and perspectives*. London: Palgrave Macmillan, 2016b.

ZAHARIADIS, Nikolaos (org.). *Handbook of public policy agenda setting*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2016a.

ZITTOUN, Philippe. *The political process of policymaking*. London: Palgrave Macmillan, 2014.

\_\_\_\_\_. The domestication of a 'wild' problem: taming policy agenda setting. In: ZAHARIADIS, N. (org.). *Handbook of public policy agenda setting*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2016.