

Livro Eletrônico

www.igepp.com.br

Prof.^a Dra. Maria das Graças Rua

Eixo 2 – Bloco 05

**[Concurso Público Nacional
Unificado 2024]**

Políticas Públicas e suas fases:
formação de agenda



SUMÁRIO

1.	A FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL E PROCESSOS DECISÓRIOS	3
2.	DEMANDAS, ATORES, ESTADOS DE COISAS E PROBLEMAS POLÍTICOS	3
3.	AGENDA GOVERNAMENTAL: O QUE É; OS SEUS TIPOS.....	9
4.	A FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICA PÚBLICA.....	11
5.	A TEORIA DA NÃO-DECISÃO	12
6.	O MODELO GARBAGECAN (GMC) OU MODELO DA LATA DE LIXO	17
7.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA.....	21

1. A FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL E PROCESSOS DECISÓRIOS

Na literatura sobre políticas públicas, vários são os autores que adotam a concepção do ciclo de políticas públicas (*polycycle*) como recurso de análise: distinguem a formação da agenda como uma fase específica, diferenciada em relação à formulação. Outros preferem analisar a formação da agenda governamental, a elaboração das alternativas e a escolha entre elas (decisão) como um todo, que corresponde à formulação da política pública propriamente dita. As duas vertentes apresentam argumentos consistentes e relevantes, sendo essa mais uma das muitas polêmicas das políticas públicas.

Outra polêmica tem como foco o papel da racionalidade e das instituições nas políticas públicas. Vários são os modelos que recorrem à racionalidade como fator explicativo da formação das políticas públicas. Outros tantos atribuem maior importância aos participantes e suas ideias. Outros, ainda, desenvolvem argumentos fundamentados na dinâmica sistêmica da vida política e social. Finalmente, há os que atribuem um papel central às instituições.

Nesse texto são examinados os elementos prévios à formação da agenda política e os tipos de agenda. Além disso são estudados o modelo de decisão e não-decisão e o modelo da lata de lixo (“garbagecan”), o primeiro, fortemente voltado para a ação das elites políticas; o segundo, propondo uma instigante teoria das políticas públicas como resultado do ambiente caótico das organizações.

2. DEMANDAS, ATORES, ESTADOS DE COISAS E PROBLEMAS POLÍTICOS

Segundo David EASTON (1970), um dos fundadores do campo de estudo das políticas públicas, estas resultam do processamento, pelo sistema político, de “*inputs*” originários do ambiente (sistema internacional-global e sistema nacional) e também de “*withinputs*”. O que distingue *inputs* de *withinputs* é o fato de os

inputs serem insumos oriundos do ambiente e adentrarem o sistema político, ao passo que os *withinputs* nascem no interior do próprio sistema político¹.

Tanto os *inputs* quanto os *withinputs* expressam apoios e demandas. As demandas são quaisquer necessidades porventura existentes na sociedade. Podem ser expressas diretamente, quando são os próprios atores que reivindicam algum bem público, que clamam pela mudança ou pela preservação de uma situação qualquer. Ou podem ser expressas indiretamente, quando os que manifestam a necessidade em tela são terceiros: ativistas políticos, representantes ou autoridades governamentais. Podem ser necessidades concretas, ou básicas, como alimentação ou casa para morar; ou reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas, transportes, normas de higiene e controle de produtos alimentícios, previdência social, etc. Podem também ser necessidades abstratas, como direitos humanos, participação política – como o reconhecimento do direito de voto dos analfabetos –, controle da corrupção, informação política, etc.

Em síntese, os *inputs* mobilizam o sistema político, que os processa e produz *outputs*. Os *outputs*, por sua vez, suscitam modificações no ambiente (sistema nacional e demais sistemas). Isso retroalimenta o sistema em questão e produz outros *inputs* e *withinputs*. Essa dinâmica é contínua, constante. As políticas públicas dependem, em especial, da interação entre os *inputs* (insumos externos ao sistema político) e os *withinputs* (insumos internos ao sistema político). Quando os dois fatores se combinam adequadamente, torna-se maior a probabilidade de que um tema entre na agenda e ocorra a formulação de uma política pública.

É possível afirmar – de modo bastante simplificado – que grande parte da atividade política dos governos se destina à tentativa de responder às demandas que são dirigidas a eles pelos diversos atores privados e públicos, nacionais e internacionais, ao mesmo tempo em que articulam os apoios necessários.

¹ A tradução dos termos mostra que *inputs* são “entradas”, “insumos” – algo que entra no sistema para nutri-lo; *withinputs* são os *inputs* que vêm do interior de um sistema.

Atores políticos são todos os que têm um ou mais interesses diretamente em jogo em uma decisão: podem ganhar ou perder conforme o que for decidido.

Os atores políticos sempre possuem algum recurso de poder.

Os atores políticos podem ser “públicos”, como as burocracias públicas; ou privados: cidadãos, grupos de interesses, empresas, ongs, etc. Podem ser individuais, como eleitores, ou coletivos, como movimentos sociais, sindicatos, etc.

Os atores políticos não agem não somente em função dos seus interesses pessoais. Também as suas identidades sociais (cidadão, político, servidor público, engenheiro, médico, sindicalista ou chefe de família) influenciam o seu comportamento nos processos de decisão política.

Os atores políticos não se movem no vácuo: regras, deveres, direitos e papéis institucionalizados influenciam o ator político nas suas decisões e na sua busca por estratégias 'apropriadas'.

Novos atores são aqueles que já existiam no sistema político, ainda que não fossem politicamente organizados; quando passam a se organizar para pressionar o sistema político, aparecem como novos atores políticos. Um exemplo de novos atores políticos são os evangélicos no Brasil. Há cerca de trinta anos, eles tinham relativamente pouco peso político. Hoje, representam importante parcela do eleitorado, com uma bancada poderosa no Congresso. Nos Estados Unidos e na Europa, um novo ator político, que emergiu no período do pós-Guerra, foram os ambientalistas, que formaram poderosas associações em defesa do desenvolvimento sustentável. No Brasil, o movimento ambientalista se fortaleceu desde os anos 1980 e se apresenta como um novo ator, interessado em diversas políticas públicas.

O estudo da formação da agenda governamental deve ser precedido pelo entendimento de alguns aspectos especificamente relacionados às demandas. Para iniciar, as demandas não são todas da mesma natureza. De acordo com a sua trajetória no processo político, é possível distinguir três tipos de demandas: as “novas”, as “recorrentes” e as “reprimidas”.

➡ As demandas novas são aquelas que nunca foram processadas pelo sistema político de uma dada sociedade (são inéditas nesse contexto, mesmo que não o sejam em alguma outra sociedade). Essas demandas resultam da mudança social e/ou tecnológica, do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas. As demandas novas pressionam, pela primeira vez, naquela sociedade, o sistema político. São exemplos de demandas novas no Brasil: a inclusão digital, a regulamentação da união civil entre pessoas do mesmo sexo, a regulamentação do uso das células-tronco, etc.

Novos problemas, por sua vez, são problemas que não existiam efetivamente antes – como os OGMs (transgênicos), por exemplo – ou existiam apenas como “estados de coisas” (conceito estudado a seguir), pois não chegavam a ser reconhecidos como problemas, mas eram vistos como algo “natural” ou impossível de ser mudado.

➡ O segundo tipo de demanda são as denominadas recorrentes. Trata-se das demandas que expressam problemas que já foram processados pelo sistema político, no entanto, não tiveram solução eficaz. Em virtude disso, estão sempre voltando ao debate político e, eventualmente, à agenda governamental. No Brasil, exemplos de demandas recorrentes são: a reforma agrária, durante muitas décadas²; a estabilização da moeda, nas décadas de 1980 e 1990; segurança pública, atualmente.

Quando se acumulam as demandas e o sistema político não consegue encaminhar soluções aceitáveis pelos atores envolvidos, podem ocorrer crises

² Malgrado o assunto reforma agrária tenha sido tratado no Estatuto da Terra há mais de quarenta anos, votado na Constituinte e aprovada mais tarde a Lei Agrária, só recentemente – com a implementação da política de reforma agrária – esse deixou de ser um problema sem resolução.

resultantes da conjugação do excesso ou da complexidade das demandas – novas ou recorrentes – com withinputs contraditórios e com redução do apoio ou suporte ao próprio sistema político.



O terceiro e último tipo de demandas são as reprimidas, que são aquelas constituídas por problemas não admitidos na agenda governamental, ou por não terem sido reconhecidos como tais nem pelos governantes, nem pela sociedade (quando caracterizam “estados de coisas”); ou porque a sua admissão poderia ameaçar interesses poderosos - quando correspondem ao que BACHRACH e BARATZ denominaram “não-decisões”.

Em qualquer sociedade, existem vários tipos de situações indesejáveis, injustas ou, de alguma forma, insatisfatórias, às quais os indivíduos e grupos se acomodam. A sociedade, ou parte dos seus membros, as concebe como “situações naturais” e convive com aquilo, como se não fosse relevante, ou como se não existisse solução possível.

Vamos imaginar a seguinte situação: há uns 30 anos atrás, o hábito de fumar tabaco era considerado um comportamento normal e até associado a valores como a liberdade e outros. Não havia restrições ao fumo nos recintos coletivos fechados, nem privados, nem públicos. Indubitavelmente, nem todas as pessoas fumavam. Os não fumantes, por mais incomodados que se sentissem no ambiente cheio de fumaça, tratavam a situação como se tivessem de aceitá-la, apenas procuravam se acomodar, ficando mais perto das portas ou das janelas, etc. Era um estado de coisas³.

Portanto, uma situação pode persistir durante muito tempo, incomodar indivíduos e grupos e gerar insatisfações sem, entretanto, chegar a mobilizar nem os próprios indivíduos prejudicados, tampouco as autoridades governamentais.

³ Só em 1996, o Brasil passou a contar com a Lei Federal nº 9.294, que restringe o uso – e também a propaganda – de produtos derivados de tabaco em locais coletivos, públicos ou privados, com exceção às áreas destinadas para seu consumo, desde que isoladas e ventiladas (conhecidas como “fumódromos”).

Enquanto permanecer como um estado de coisas, uma situação não será reconhecida como “problema político”, nem será incluída entre as prioridades dos tomadores de decisão. A título de ilustrações, foram estados de coisas no Brasil, durante décadas, a discriminação racial, a falta de acessibilidade a pessoas com necessidades especiais, etc. Até a década de 1950, em muitos países ocidentais, a degradação ambiental era um estado de coisas, vista como uma consequência “natural” do “desenvolvimento”. Quando os cidadãos passam a considerar um estado de coisas inaceitável e começam a crer que podem e devem fazer algo para mudá-lo, estão deixando de naturalizá-lo. Todavia, para se tornarem problemas “políticos” propriamente ditos, pelo menos em alguma área do governo, as autoridades devem se convencer de que precisam tomar alguma providência com relação à situação em tela⁴.

Problemas políticos, nessa acepção, não têm existência objetiva. Entre os atributos centrais dos problemas políticos, sublinha-se: imprecisão; complexidade; envolvem valores, interesses, motivações e posições sociais dos atores envolvidos; possuem causas e efeitos pouco nítidos; nem sempre contam com propostas de soluções eficientes, pois há dificuldades para mensurar a adequação dessas propostas e prever seus efeitos; e podem ser objeto de manipulações políticas (PUENTES-MARKIDES, 2007).

Frise-se: os problemas políticos não possuem existência objetiva. Um tema, assunto ou questão só se torna um problema político quando é reconhecido como tal pelas autoridades públicas. Ao ser reconhecido como um problema político, uma questão ou demanda torna-se, nos termos da Abordagem Sistêmica, um input, que pressiona o sistema político, podendo ser incluído na agenda governamental.

⁴ Esse ponto admite algumas divergências. Klaus FREY (1999, p. 12), por exemplo, sustenta que “*Um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública*”.

3. AGENDA GOVERNAMENTAL: O QUE É; OS SEUS TIPOS

Com o propósito de entender como são tomadas as decisões iniciais de uma possível política pública, é necessário esclarecer alguns outros itens. Por exemplo, o que é “agenda”?

A agenda – ou pauta – governamental, agenda política, agenda de decisões ou agenda de políticas públicas nada mais é que uma lista de prioridades, inicialmente estabelecida pelos governos, às quais eles devem dedicar suas energias e atenções⁵. Essas prioridades comumente sofrem alterações com o passar do tempo, a depender da dinâmica da política (*politics*). O conceito de agenda é bastante importante, uma vez que os atores políticos lutam intensamente para incluir seus interesses nessa lista de prioridades com vistas a que constituam objeto da decisão política.

As agendas de políticas públicas não são todas da mesma natureza. A literatura, baseada em critérios distintos, elabora várias tipologias a respeito da agenda. Expõem-se, a seguir, algumas das principais tipologias de agenda.

A primeira delas é empregada, em especial, por autores que não enfatizam as diferenças entre as fases do ciclo de políticas públicas ou preferem não tomar o *policy cycle* como modelo de análise. Essa será a classificação mais utilizada no decorrer desse texto.

Quanto ao escopo e aos atores envolvidos nas decisões e nas políticas públicas, KINGDON (1984) diferencia as agendas como:

a) Agenda Sistêmica ou Não Governamental ou Agenda de Estado: é a lista de problemas políticos que preocupam diversos atores políticos e sociais, não se restringindo ao governo. É anterior, externa e mais ampla do que qualquer

⁵ Algumas vezes, particularmente no discurso dos políticos ou da mídia, aparece a expressão “Agenda Oculta”, que não é uma categoria analítica. O termo é usado para referir-se aos objetivos de indivíduos ou de grupos que não estão claramente explicitados, haja vista poderem ser conflitantes com a agenda formal, poderem ser considerados ilegítimos por atores politicamente relevantes ou poderem sofrer forte rejeição da sociedade.

Agenda de Governo. Essa lista de temas pode preocupar a sociedade, o Estado e, até mesmo, o sistema internacional. São exemplos de temas da Agenda Sistêmica: terrorismo, crime organizado, degradação ambiental, suprimento de água e energia, crise do sistema econômico, tráfico de drogas; etc.

b) Agenda de Governo ou Governamental: é aquela que reúne os problemas políticos sobre os quais um governo específico – suas autoridades, seus assessores e indivíduos fora do governo, contudo são estreitamente associadas às autoridades formais – decide se debruçar. A composição dessa Agenda depende da ideologia e dos projetos políticos e partidários daquele governo, da mobilização social, das crises conjunturais e das oportunidades políticas. Como será retratado adiante, nem todas as questões da agenda Governamental chegam à Agenda de Decisão.

c) Agenda de Decisão: é a lista dos problemas políticos encaminhados à tomada de decisão pelo sistema político (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) no curto e médio prazo. Esses assuntos podem estar previamente na Agenda Governamental, ou não.

KINGDON (2006, p. 225) chama a atenção para a existência de “agendas dentro de agendas”, que variam de agendas extremamente gerais até agendas altamente especializadas. Ele observa que certos temas, *“que não aparecem numa agenda geral, podem ser bastante importantes em uma agenda especializada, como a de sub-comunidades, como a de pesquisa biomédica ou transporte fluvial”*.

Outra nomenclatura é adotada por SECCHI (2010, p. 36):

a) Agenda Política: consiste em um conjunto de problemas políticos ou temas que uma *“comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública”*. Ela pode coincidir, eventualmente, com a Agenda Sistêmica;

b) Agenda Formal ou Institucional: é aquela que *“elencas os problemas políticos ou temas que o poder público decidiu enfrentar”*. Corresponderia à Agenda Governamental;

c) Agenda da Mídia: é a “lista de problemas políticos que recebe atenção especial dos diversos meios de comunicação” e que pode, assim, condicionar as agendas políticas e as agendas institucionais ou formais.

4. A FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICA PÚBLICA

Esta seção trata de aspectos relacionados à formação da agenda governamental, tema que tem recebido bastante destaque na literatura de políticas públicas.

A esse respeito, Klaus FREY (1999, p. 12) assinala que:

“referente à fase da percepção e definição de problemas, o que nos interessa é (...) como, em um número infinito de possíveis campos de ação política, alguns ‘policyissues’ vêm se mostrando apropriados para um tratamento político e conseqüentemente acabam gerando um ‘policycycle’”.

Diante da pergunta sobre como os governos definem suas agendas, Celina SOUZA (2006) sustenta que há várias respostas alternativas. Uma delas ressalta os problemas políticos, cujo reconhecimento e definição são fatores decisivos para a formação da agenda. Outra resposta sublinha as instituições e os processos políticos como responsáveis pela percepção da necessidade de enfrentar um problema político e pela maneira como ele será tratado. Outra argumenta que a formação da agenda depende dos atores que participam desse processo. Cada participante pode atuar como um incentivo ou como um ponto de veto (impedimento) à inserção de questões na agenda. Por fim, há teorias que explicam a formação da agenda a partir da dinâmica interna do sistema político e dos seus subsistemas.

5. A TEORIA DA NÃO-DECISÃO

Por que um governo prioriza o tratamento de algumas questões e não de outras? Por que as questões tratadas por um governo não possuem o mesmo tratamento em outro? Por que um governo inicialmente não se mostra interessado em uma questão e, de forma aparentemente súbita, ela se torna prioridade? Por que ocorre o contrário disso? Por que os candidatos a governantes propõem aos eleitores uma agenda e depois de eleitos abandonam temas que pareciam importantes? Por que certas questões ou temas nunca entram na agenda, mesmo quando mudam os governos?

A Teoria das Não-Decisões defende que a formação da agenda expressa relações de poder, de modo que os temas que ameaçam os interesses mais poderosos não são incluídos na pauta.

A Teoria das Não-Decisões é uma contribuição dos autores Peter BACHRACH e Morton BARATZ (1962, 1970) ao debate sobre as relações de poder no processo decisório das políticas públicas. Em vez de enxergar a política pública como aquilo que é decidido⁶ pelos tomadores de decisão, BACHRACH e BARATZ sustentam que as questões que chegam à agenda decisória são apenas as que foram previamente filtradas e admitidas. Para os autores, o grande jogo do poder político não está propriamente nas decisões que são tomadas, mas, antes, está naquilo que antecede a formação da agenda de políticas públicas. Ou seja: o verdadeiro poder não estaria em decidir sobre questões que estão na agenda, e sim em selecionar aquilo que será decidido – o que entrará, ou não, na agenda decisória. O que os autores chamaram de “Segunda Face do Poder” consiste no poder de escolher quais serão as questões admissíveis na agenda de decisões, e não na decisão em si.

Os autores sustentam que tal poder não é igualmente distribuído na sociedade: os atores políticos com interesses mais consolidados dispõem de recursos para impedir que determinados temas sejam inseridos na agenda decisória – eles detêm o controle da pauta. Certas categorias de indivíduos, grupos,

⁶ Com o trabalho de BACHRACH e BARATZ, as decisões tomadas nas políticas públicas passaram a ser designadas como a “Primeira Face do Poder”.

perspectivas, problemas ou conflitos são deliberadamente excluídos ou suprimidos das discussões políticas, de maneira que o escopo do debate (ou a agenda) limite-se somente às questões percebidas como “seguras” pelos atores mais poderosos.

Como isso pode acontecer? Pela “mobilização do viés” – “*mobilization of bias*” –, conceito formulado originalmente por Elmer SCHATTSCHEIDER (1960) e incorporado por BACHRACH e BARATZ (1962,1970). A expressão denota um conjunto predominante de crenças, valores, processos e procedimentos institucionais que atuam para definir o que estará dentro do sistema político e o que ficará de fora. Algumas questões teriam maior probabilidade de serem inseridas na agenda, na medida em que o “viés do sistema político” é favorável a elas. Outras questões são vetadas, porque o viés do sistema político faz com que sejam consideradas inadequadas ou irrelevantes. O autor esclarece que o “viés” não tem origem divina, muito menos é estático; ele expressa o *ethos*⁷ social dominante e define se as questões serão incorporadas rapidamente ou se permanecerão ignoradas por um longo tempo.

Com efeito, existem situações que permanecem estados de coisas por períodos indeterminados, sem chegar a serem incluídos na agenda governamental, pelo fato de existirem barreiras culturais e institucionais que impedem que sequer se comece o debate público do assunto. Há muitos exemplos disso. O estatuto da propriedade privada não é, de forma alguma, objeto do debate político nos EUA. Os direitos da mulher não entram na pauta governamental de diversos países do Oriente Médio. Nesses casos, configura-se a não-decisão conceituada por BACHRACH e BARATZ.

Uma “não-decisão” não se refere à ausência de decisão sobre uma questão que tenha sido incluída na agenda de decisões. Isso seria, mais propriamente, resultado do emperramento do processo decisório. Não-decisão significa que determinadas temáticas que ameaçam fortes interesses, ou que contrariam os códigos de valores de uma sociedade (e, da mesma sorte, ameaçam interesses) encontram obstáculos diversos e de variada intensidade à sua transformação de

⁷ Consiste no modo de ser, no caráter de uma coletividade, expresso nos seus costumes, nas suas crenças e nos seus valores.

estado de coisas a problema político – e, portanto, impedimentos à sua inserção na agenda governamental. Exemplos de questões que, por muito tempo, foram tratadas como estado de coisas no Brasil são: planejamento familiar e controle de natalidade, violência doméstica (contra mulheres, crianças e idosos), trabalho infantil, etc.

Assim, a não-decisão consiste em um veto à inclusão de certos temas na agenda política, impedindo que venha a ser objeto de decisão. Não equivale à ausência de decisão sobre uma questão incluída na agenda⁸.

Conforme RUA (1998), para que uma situação ou estado de coisas se torne um problema político e passe a figurar como um item prioritário da agenda governamental é necessário que apresente pelo menos uma das seguintes características:

a) mobilize a ação política organizada, seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados⁹. Exemplos: as ações do MST por reforma agrária, as ações dos estados produtores de petróleo sobre a questão da divisão dos royalties com os demais estados;

b) constitua uma situação de crise¹⁰, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de um governo por não dar resposta ao problema político supere o custo de lidar com ele. Exemplos: desastres naturais, crises econômicas;

c) constitua uma situação de oportunidade, isto é, haja vantagens, antevistas por algum ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema. O enfrentamento ao problema deve representar uma oportunidade de obter

⁸ Há autores que consideram, ainda, que, no caso de uma forte não-decisão, mesmo que o tema seja incluído na agenda governamental, não chega a ter uma solução por obstrução decisória. Ou que, caso alcance uma decisão, ela não chega a ser implementada. Certamente, essa é uma ampliação do conceito original, sujeita a exame mais cuidadoso e a debate de especialistas.

⁹ Pode corresponder à ação de coletividades, como aconteceu na década de 1970 com o movimento negro e com o movimento feminista. Ou pode ser ação de atores estratégicos, como vem ocorrendo com a questão ecológica. Ou podem ser as duas coisas juntas, como aconteceu com o movimento pelas “Diretas Já”. Em geral, é a percepção de um “mal público”, além de situações como crises e catástrofes, que frequentemente desencadeia a ação política em torno de um estado de coisas, permitindo a sua transformação em problema político.

¹⁰ “Crise” equivale a uma situação qualquer que requeira intervenção imediata, mesmo que sejam eventos apenas pontuais.

dividendos políticos. Exemplos: o Plano Real, em 1994; a instalação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) nas favelas cariocas.

No debate sobre como as assimetrias do poder afetam a introdução de demandas na agenda, SCHATTSCHNEIDER propôs a sua “Teoria da Ampliação do Conflito”. O autor concebe que crescem as probabilidades de uma questão (*issue*) chegar à agenda quando o escopo do conflito político é ampliado.

Existem duas estratégias para que os grupos em situação de desvantagem consigam que o conflito se estenda. Primeiro, levando a questão ao espaço público mediante o uso de símbolos e imagens (“*policy images*”) aceitáveis, que induzem a mídia e o público a simpatizarem com suas demandas. Um exemplo significativo é a questão ambiental. Segundo, quando – após perder as rodadas iniciais da luta pela inclusão de suas demandas – esses grupos não se conformam e procuram apelar para instituições mais altas para serem ouvidos. Ao fazerem isso, podem tornar suas demandas visíveis no campo da macropolítica e conseguir atrair outros grupos para apoiar suas demandas.

À luz dessas considerações, RUA (1998) argumenta que, independentemente de outras condições, o reconhecimento dos problemas políticos e a absorção das demandas dependem, como regra, de dois fatores: a ação coletiva e o grau de abertura do sistema político-institucional.

Quanto à ação coletiva, a capacidade de os grupos se organizarem a fim de incluir suas demandas na agenda varia em relação à natureza dos bens públicos, aos custos da participação e ao tamanho dos próprios grupos. Como OLSON (1999) argumenta, o engajamento e a participação dos atores em atividades de reivindicação de um bem público dependem da avaliação, feita por cada indivíduo, a respeito dos custos (renúncias) de sua participação, dos comportamentos dos demais participantes da ação coletiva, e da probabilidade de ele próprio ser – ou não – excluído do desfrute dos bens públicos, caso não participe.

OLSON afirma que, *ceteris paribus*, se todos os indivíduos agirem com base nessa avaliação e levarem em conta somente o seu interesse individual, nenhum deles irá participar. Isso será tão mais verdadeiro quanto maiores forem os grupos, porque as dificuldades de mobilização, coordenação e controle da

participação de cada indivíduo aumentam na mesma proporção do número de membros do grupo¹¹. Isso implica que as demandas dos grandes grupos têm menor probabilidade de serem incluídas na agenda do que as demandas dos pequenos grupos¹².

A outra variável que influencia o reconhecimento dos problemas políticos e a inclusão das demandas na agenda é o grau de abertura do sistema político-institucional, que varia conforme o regime político. Os regimes democráticos (ou poliarquias) admitem divergência e oposição pelos atores políticos e impõem poucas restrições à participação. Por isso, são mais abertos à inclusão de demandas nas pautas decisórias. Em regra, eles tendem a absorver as demandas sempre que o custo de excluí-las supere o custo de integrá-las à agenda.

Os regimes autoritários mostram-se pouco tolerantes à oposição ou à discordância pelos atores políticos e restringem a participação por intermédio da imposição de vários critérios e procedimentos. Uma estratégia bastante utilizada por esses regimes é elevar o custo da participação individual na ação coletiva aumentando o uso da coerção. Os regimes autoritários incluem as demandas de modo muito seletivo, tendo sempre como critério o custo político de excluí-las.

Os regimes totalitários, por sua vez, revelam-se completamente fechados, rejeitando qualquer divergência ou oposição dos atores políticos. Operam consoante a estratégia de “mobilização pelo alto”¹³, que fornece uma falsa impressão de participação e de adesão absoluta da sociedade. Assim, a agenda é totalmente controlada pelo grupo dirigente.

¹¹ Evidentemente, no mundo integrado pelas novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), o custo da participação torna-se bastante reduzido e as dificuldades de coordenação dos grandes grupos são relativamente minimizadas. Estudos esclarecendo exatamente quanto se reduz o custo da coordenação e da participação nessa nova realidade ainda são incipientes.

¹² Exemplos de grandes grupos são os sindicatos de trabalhadores e os amplos movimentos sociais, etc. Já os pequenos grupos são exemplificados pelos cartéis.

¹³ A mobilização pelo alto se dá quando o grupo que controla o sistema político organiza e fixa os padrões dentro dos quais os membros da sociedade podem e devem participar; ou seja: é obrigatória a participação em massa nos moldes estabelecidos pelo grupo dirigente.

6. O MODELO GARBAGECAN (GMC) OU MODELO DA LATA DE LIXO

Na década de 1970, ao analisar o comportamento das organizações no processo político, Michael D. COHEN, James G. MARCH e Johan P. OLSEN (1972), propuseram o “Modelo da Lata de Lixo” ou “*Garbage Can Model*” (GCM).

Essa abordagem parte da constatação de que as organizações aparentam ter preferências problemáticas (ambíguas), tecnologias não claras e participação fluida no processo decisório (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972). Ou seja, como operam em ambientes de incerteza, frequentemente os comportamentos decisórios nas organizações envolvidas nas políticas públicas parecem irracionais, descabidos ou sem sentido.

Os autores sustentam que esses comportamentos parecem “ambíguos”, por não se conformarem à hipótese racionalista segundo a qual os indivíduos e as organizações identificam os problemas a serem resolvidos, estabelecem objetivos a atingir e constroem soluções para os problemas, consoante uma ótica de adequação dos meios aos fins.

Ao refletir sobre esse modelo, Humberto F. MARTINS (2003) o utiliza para exemplificar o que denomina “perspectiva da seleção temporal aleatória”, que enfatiza o tempo e o acaso. Sob tal ótica, todo o processo de produção de políticas públicas (não somente a formulação, mas também a implementação) manifesta-se como uma conjugação instável de fatores no decorrer do tempo, um fluxo de transformações sobre o qual não se tem expectativas de controle.

MARTINS (2003) assinala que o Modelo da Lata de Lixo propõe que os problemas, as soluções, os tomadores de decisão e as oportunidades de escolha são independentes, operando como correntes exógenas que fluem pelo sistema decisório. Na ausência de restrições estruturais, eles se unem por simultaneidade.

Em seus estudos, COHEN, MARCH e OLSEN (1972) observaram que as organizações, ao longo de sua história, tendem a produzir muitas propostas ou alternativas para solucionar os problemas que enfrentam. Por quaisquer motivos – como o problema perder relevância, a preferência por outras soluções para resolver determinado problema, a insuficiência de informação para decidir por

um curso de ação, etc. – várias dessas propostas ou alternativas de solução acabam sendo descartadas. E aí? O que acontece com essas propostas? Elas não são simplesmente “extintas”, mas sim, ficam no “lixo”, como uma espécie de memória ou um “arquivo morto” da organização.

Tempos depois, em algum momento, podem surgir novos problemas cujas soluções podem ser encontradas naquela “lata de lixo” organizacional. O lixo é onde já estão disponíveis as alternativas de solução para um problema – sem que houvesse uma intencionalidade nesse sentido. Isso quer dizer que os problemas e suas possibilidades de solução são componentes desvinculados, separados e, principalmente, que não são os problemas que geram propostas de solução¹⁴, mas sim as soluções já existentes na “lata de lixo” das organizações que se impõem aos problemas, quando eles aparecem.

Desse modo, para COHEN, MARCH e OLSEN(1972), o processo de tomada de decisões não segue um curso racionalmente ordenado, indo da definição do problema em busca da sua solução. Ao contrário: as decisões é que resultam de vários fluxos de eventos independentes dentro da organização. As soluções são independentes dos problemas, elas “procuram” por problemas, caindo nas mãos dos tomadores de decisão quando um problema sucede¹⁵. Nesse contexto, preferências podem ser expressas, embora não possam ser seguidas, uma vez que são inconsistentes e imprecisas e se alteram em função das escolhas feitas pelos atores.

Muitas vezes as pessoas ficam perplexas diante dessa concepção, que parece demasiado teórica e inusitada. Mas não é assim: um exemplo do *GarbageCan* em uma política pública brasileira encontra-se no Programa Nacional do Álcool – Proálcool – criado pelo regime militar em resposta à crise do petróleo na década de 1970. Várias organizações estavam envolvidas e, não obstante

¹⁴ Nesse sentido, há uma significativa aproximação entre o Modelo da Lata de Lixo e o argumento de LINDBLOM de que, no processo de decisão, problemas, objetivos e alternativas ou meios (*policies*) são desvinculados.

¹⁵ Ainda que não referido às políticas públicas, um exemplo real de como opera essa hipótese encontra-se na criação do papel adesivo “*post-it*”. Em 1968, o cientista Spencer Silver desenvolveu um adesivo de baixa aderência e que não deixava marcas. Ele divulgou seu produto, mas não teve sucesso, pois não sabia como usá-lo. Vários anos depois, um amigo de Spencer, que cantava no coral da igreja, ficou frustrado, porque suas fichas caíam com frequência. Foi aí que surgiu a ideia de grudar as fichas com a cola que Silver havia inventado. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/tecnologia/noticias/inventor-conta-historia-por-tras-do-lendario-post-it>>. Acesso em: 1 mai. 2013.

tivessem sido consideradas várias soluções para a oferta de uma fonte de energia renovável – óleo de mamona, álcool de mandioca, etc. –, acabou sendo adotada uma solução que já havia sido utilizada no governo Getúlio Vargas e depois descartada, que se encontrava na lata de lixo do Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA): a mistura carburante¹⁶ de álcool de cana-de-açúcar. Contudo, de forma aparentemente pouco “racional”, foi a Petrobras que assumiu o controle da comercialização do álcool carburante¹⁷ – e isso se deveu, em grande parte, ao fato de que a empresa já dispunha de uma logística de distribuição de combustíveis.

Segundo MARTINS (2003, p. 41-42),

“O advento do GCM está intimamente relacionado ao tratamento que March e Olsen (1989) dão ao processo decisório; põe em relevo elementos não considerados pela abordagem racional, tais como: limitações da racionalidade, conflito, ambiguidade de preferência nas organizações, substituição da ordem consequencial pela ordem temporal e rumo não-aleatório das decisões (uma vez que ocorrem em contextos de crenças, normas e papéis que produzem vieses sistemáticos). Trata-se de uma abordagem que considera que as decisões estão sujeitas a influências de dimensões não-formais das organizações (regras tácitas, valores, crenças, papéis institucionalizados, preferências e objetivos pessoais etc.), que se constituem uma restrição à racionalidade (à escolha de alternativas possíveis, sobre e para as quais há informação disponível, baseada em critérios de eficiência, cálculo e consequência)”.

Alguns fluxos de eventos ocorrem na trajetória desordenada da tomada de decisões nas organizações. O Modelo da Lata de Lixo identifica quatro deles:

¹⁶ Na década de 1920, em decorrência da queda do preço do açúcar no mercado externo, surgiu a primeira experiência brasileira com etanol combustível. Em 1933, o governo de Getúlio Vargas criou o Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA) e, pela Lei nº 737, tornou obrigatória a mistura de etanol na gasolina.

¹⁷ Anos mais tarde, após a estagnação do Proálcool, mais uma vez, uma solução “descartada” se encontrou com um novo problema, ainda que em outro contexto: a crescente pressão do estado americano da Califórnia por carros menos poluentes levou as montadoras dos EUA a aderir ao motor a álcool. Todavia, devido ao problema de suprimento de álcool carburante para a imensa frota, as montadoras não poderiam simplesmente passar a vender modelos movidos a álcool, pois os consumidores não teriam como abastecê-los. Então, na década de 1990, surgiram os primeiros carros “flex”, com motores bi-combustíveis, aptos para rodar tanto com álcool quanto com gasolina, e com a mistura em qualquer proporção desses combustíveis.

Fluxo dos Problemas, Fluxo das Soluções, Fluxo das Oportunidades de Decisão e Fluxo dos Participantes das Organizações.

A observação do Fluxo dos Problemas revela que não é qualquer problema que tem capacidade de desencadear o processo decisório, mas somente os problemas mais graves. É comum que os indivíduos, nas organizações, passem próximo à “lata de lixo” e procurem ali uma solução adequada ao problema que estão enfrentando.

O Fluxo das Soluções consiste no fato de que as soluções têm “vida própria”, ou seja: não dependem dos problemas que podem vir a resolver. As soluções simplesmente existem, são “respostas à procura de um problema”, e não problemas em busca de soluções. Os formuladores do GCM defendem que, nas organizações, os indivíduos têm memória das soluções usadas como rotinas no passado e têm opiniões, no presente, sobre como essas rotinas poderiam ser adotadas.

O Fluxo das Oportunidades de Decisão surge do fato de existirem, em certos momentos – no governo e na sociedade – expectativas de que as organizações apresentem soluções para os problemas. Nas organizações, por seu turno, há indivíduos que necessitam dessas oportunidades de decisão, por motivos alheios aos próprios problemas: eles possuem interesse na decisão por ela representar uma oportunidade de conquistar espaços, de mostrar suas habilidades, de negociar apoios, etc.

O Fluxo dos Participantes nas Organizações é caracterizado pelo fato de que os indivíduos transitam entre diversas organizações, carregando consigo conhecimentos e informações sobre variados problemas e soluções e, na medida em que estão envolvidos no contexto de um problema, eles compartilham as ideias e as adaptam, quando necessário. A convergência oportuna desses fluxos é que explicaria as decisões tomadas nas organizações.

As teorias da Não-Decisão e do *Garbage Can*, possuem em comum com outras abordagens teóricas a ênfase na dinâmica do sistema político e nas suas instituições como fator explicativo das políticas públicas. Todas elas descartam as explicações baseadas na escolha racional, já que, nesses modelos, o nível

explicativo está acima das microdecisões agregadas dos atores individuais, que são próprias da Teoria da Escolha Racional.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two Faces of Power. *American Political Science Review*, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Decisions and Nondecisions: an analytical framework. *American Political Science Review*, v. 57, n. 3, p. 632-642, 1963.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. *Power and Poverty*. New York: Oxford University Press, 1970.

BADIE, Bertrand; BERG-SCHLOSSER, Dirk; MORLINO, Leonardo. *International Encyclopedia of Political Science*. Volume 1. SAGE, 2011.

BAYER, Vick, E.; MARCH, James G.; SAETREN, Harald. Implementation and Ambiguity. In: MARCH, James G. *Decisions and Organizations*. New York: Basil Blackwell Inc., 1989.

BLOWERS, Andrew. *Something in the Air: corporate power and the environment*. London: Harper & Row, 1984.

BUENO, Luciano. Políticas Públicas do Esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento. *Tese de doutorado em Administração Pública e Governo*. São Paulo, FGV, 2008.

BURNS, Tom; STALKER, G. M. *The Management of Innovation*. London: Tavistock, 1961.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n.1, p. 1-25, mar. 1972.

CRENSON, Matthew A. *The Unpolitics of Air Pollution*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1971.

CROZIER, Michel. *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

D'AGNINO, Renato; GOMES, Erasmo; COSTA, Greiner; STEFANUTO, Giancarlo, MENEGHEL, Stela; SCALCO, Tatiana. *Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação*. Taubaté, Editora Cabral Universitária. 2002. Consultar em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm#a2>>.

D'AGNINO, Renato (Coord.). *Curso de Gestão Estratégica Pública*. UNICAMP, mar. 2009. Disponível em: <http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/APOSTILA_1_%20FINAL.pdf> e <<http://pt.scribd.com/doc/86279211/Curso-Gestao-Estrategica-Publica>>. Acesso em: 28 mai. 2013.

DAHL, Robert A. The Concept of Power. *Behavioural Science*, v. 2, n. 3, p. 201-215, 1957.

DAHL, Robert A. A Critique of the Ruling-Elite Model. *American Political Science Review*, v. 52, n. 2, p. 463-469, jun. 1958.

EASTON, David. *The Political System. An inquiry into the state of political science*. New York: Knopf, 1953.

EASTON, David. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1965.

EASTON, David. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley, 1965.

EASTON, David (Org.). *Modalidades de Análise Política*. Biblioteca de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. Capítulo 7.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, fev. 2003.

FISCHER, Frank; MILLER, Gerald; SIDNEY, Mara. *Handbook of Policy Analysis: theory, politics and method*. Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group, 2007.

FREEMAN, R. Edward. *Strategic Management: a stakeholder approach*. Boston: Pitman, 1984.

FREY, Klaus. Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. PPGSP/UFSC, *Cadernos de Pesquisa*, n. 18, p. 1-36, set. 1999.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.21, p. 211-259, jun. 2000.

FRIEDMAN, Andrew L.; MILES, Samantha. Developing Stakeholder Theory. *Journal of Management Studies*, v. 39, n. 1, 2002.

GRINDLE, Merille S.; THOMAS, John W. *Public Choices and Policy Change: the political economy of reform in developing countries*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1991.

HAM, Christopher; HILL, Michael. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. 2. ed. Harvester Wheatsheaf, Londres, 1993.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *Studying Public Policy: policy cycles and policy subsystems*. Canadá: Oxford University Press, 1995.

HOWLETT, Michael. Predictable and Unpredictable Policy Windows: institucional and exogenous correlates of Canadian federal agenda-setting. *Canadian Journal of Political Science*, v. 31, n. 3, 1998.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUNTER, Floyd. *Community Power Structure*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953.

JENKINS, William I. *Policy Analysis: a political and organizational perspective*. London: Martin Robertson; Palgrave Macmillan, 1978.

JOHN, Peter. *Analysing Public Policy*. Londres: Pinter, 1998.

LASSWELL, Harold D. The Policy Orientation. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold D. (Eds.). *The Policy Sciences: recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LASSWELL, Harold D.; **KAPLAN**, Abraham. *Power and Society*. New York: Columbia University Press, **1970**.

LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold D. (Eds.). *The Policy Sciences: recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LINDBLOM, Charles E. The Science of 'Muddling Through'. *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LINDBLOM, Charles E.; BRAYBROOKE, David. *A Strategy of Decision: policy evaluation as a social process*. New York: The Free Press, 1963.

LINDBLOM, Charles E. *The Intelligence of Democracy*. New York: The Free Press, 1965.

LINDBLOM, Charles E. *Política e Mercados: os sistemas políticos e econômicos do mundo*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1979.

LINDBLOM, Charles E. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

LINDBLOM, Charles E. *Todavía Tratando de Salir del Paso*. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas Públicas: coletânea*. Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

LUKES, Steven M. *Power. A radical view*. London: Macmillan, 1974.

LYNN Laurence E.; HEINRICH, Carolyn J.; HILL, Carolyn J. *Improving Governance: a new logic for empirical research*. Georgetown University Press, 2002.

MARCH, James G. *Explorations in Organizations*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2008.

MARQUES, Eduardo C. Notas Críticas à Literatura Sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 43, 1997.

MARQUES, Eduardo C. Redes Sociais e Instituições na Construção do Estado e da sua Permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, p. 45-67, out.1999.

MARTINS, Humberto F. Uma Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. *Tese de Doutorado em Administração*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

MASLOW, Abraham H. *Motivation and Personality*. New York: Harper, 1954.

MATUS, Carlos. *Política, Planejamento e Governo*. Brasília: Editora IPEA, 1993.

MATUS, Carlos. *Adeus, Senhor Presidente: governantes governados*. São Paulo: Editora FUNDAP, 1996.

MILLS, C. Wright. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press, 1956.

NORDLINGER, Eric A. *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981.

OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: EDUSP, 1999.

OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

POLSBY, Nelson W. *Community Power and Political Theory: a further look at problems of evidence and inference*. New Haven: Yale University Press, 1980.

PUNTES-MARKIDES, Cristina. *Policy Analysis and Decision Making*. Bridgetown, Barbados, out. 2007. Não paginado. Disponível em: <<http://policynl.ca/policydevelopment/documents/Policy-Analysis-and-Decision-Making-Presentation-Slides.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2013.

PULZL, Helga; TREIB, Oliver. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY Mara S. (Eds.). *Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics, and methods*. Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group, 2007.

REIS, Leonardo Silva. Políticas Públicas sob a Ótica do Novo Gestor: o publicpolicy cycle de Howlett e Ramesh como estratégia para atuação do Estado. *Portal Jurídico Investidura*. Florianópolis, SC, 21 set. 2010. Disponível em: <<http://www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/politica/169814>>. Acesso em: 16 mai. 2013.

ROCHA, Carlos V. Neoinstitucionalismo Como Modelo de Análise para as Políticas Públicas: algumas observações. *Civitas*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 11-28, jan/jun. 2005.

RUA, M. Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, M. Izabel. *O Estudo da Política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas Públicas: coletânea*. Volume 1. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42.

SAUNDERS, Peter. *Urban Politics*. Harmondsworth: Penguin, 1980.

SCHATTSCHEIDER, Elmer Eric. *The Semisovereign People: a realist's view of democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SCHMIDT, Vivien. *Bringing the State Back Into the Varieties of Capitalism and Discourse Back Into the Explanation of Change*. Ensaio apresentado no Encontro Anual da American Political Science Association (APSA). Philadelphia, 31 ago.a 1 set. 2006.

SCHMIDT, Vivien. Democracy in Europe: the impact of european integration. *Perspectives on Politics*, v. 3, n. 4, p. 761-779, 2005.

SCHMITTER, Phillippe. Reflexões sobre o Conceito de Política. In: BOBBIO, Norberto. *Curso de Introdução à Ciência Política*. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979, p. 31-39.

SCHMITTER, Phillippe. Still a Century of Corporatism? *Review of Politics*, n. 36, v. 1, p. 85-131, 1974.

SCHNEIDER, B. R. *Comparing Capitalisms: liberal, coordinated, network and hierarchical varieties*. 2007. Disponível em: <<http://depot.northwestern.edu/school/wcas/polisci/schneider.index.html>>. Acesso em: 1 jul. 2013.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul/dez. 2003.

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

SUTTON, Rebecca. The Policy Process: an overview. *Working Paper* 118, Overseas Development Institute, Portland House, Stag Place, London, p. 1-35, ago. 1999.

THORNDIKE, Edward Lee; BARNHART, Clarence L. *Thorndike-Barnhart Handy Pocket Dictionary*. New York: Permabooks, 1951.

WILSON, James Q. *Political Organizations*. New York: Basic Books. 1973.

