



**LIVRO ELETRÔNICO**

**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO  
FEDERAL (CLDF)**

**POLÍTICAS PÚBLICAS**

**O ciclo das políticas públicas  
(Agenda)**

**Tipo de Aula em PDF:**

☒ **Aula em PDF Autossuficiente  
(Teoria e Questões comentadas)**

**Aula em PDF de Revisão (Direto ao  
Ponto)**

**Aula em PDF de Reta Final**

**Autor(a):  
Maria das Graças Rua (Dra.)**



## CONTEÚDO

### Sumário

|                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| .....                                                                           | 1  |
| <b>CONTEÚDO</b> .....                                                           | 2  |
| <b>1. A FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL E PROCESSOS DECISÓRIOS</b> .....       | 3  |
| <b>2. DEMANDAS, ATORES, ESTADOS DE COISAS E PROBLEMAS POLÍTICOS</b> .....       | 4  |
| <b>3. AGENDA GOVERNAMENTAL: O QUE É; OS SEUS TIPOS</b> .....                    | 10 |
| <b>3. A FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICA PÚBLICA</b> .....                        | 12 |
| <b>4. A TEORIA DA NÃO-DECISÃO</b> .....                                         | 13 |
| <b>5. O MODELO GARBAGECAN (GMC) OU MODELO DA LATA DE LIXO</b> ..                | 19 |
| <b>6. O MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS</b> .....                                   | 24 |
| <b>7. FLUXO DOS PROBLEMAS</b> .....                                             | 25 |
| <b>9. FLUXO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....                                    | 26 |
| <b>10. FLUXO DA POLÍTICA</b> .....                                              | 28 |
| <b>11. POLICYWINDOWS – JANELAS DE OPORTUNIDADES DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> ..... | 30 |
| <b>12. RETOMANDO O MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS</b> .....                        | 32 |
| <b>12. O MODELO DO EQUILÍBRIO PONTUADO</b> .....                                | 36 |
| <b>13. REVISÃO POR QUESTÕES COMENTADAS</b> .....                                | 44 |
| <b>13. LISTA DE QUESTÕES DO REVISÃO POR QUESTÕES COMENTADAS</b><br>67           |    |
| <b>14. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA</b> .....                                       | 73 |

## 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 político<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> 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.

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.

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.

Nos últimos anos, **novos atores políticos emergiram no mundo e no Brasil**, influenciando políticas públicas e o debate político. **No cenário global**, destacam-se os **movimentos feministas e antirracistas**, que ampliaram as discussões sobre igualdade de gênero e combate ao racismo estrutural, influenciando legislações em diversos países. **Os defensores dos direitos digitais e da privacidade na internet** também se consolidaram, com organizações internacionais pressionando por regulações sobre proteção de dados e contra o uso abusivo da inteligência artificial. Além disso, **grupos nacionalistas e populistas** têm ganhado espaço na Europa e nos Estados Unidos, redefinindo a dinâmica política e impactando decisões sobre imigração, segurança e identidade nacional.

**No Brasil**, além da consolidação dos evangélicos como força política, novos grupos passaram a atuar com mais força no debate público. **Os movimentos indígenas** cresceram em articulação política, conquistando maior espaço institucional e defendendo pautas como a demarcação de terras e a preservação ambiental. **Os coletivos de periferia e juventude negra** ganharam relevância, pautando políticas de segurança pública e direitos humanos. O **setor agropecuário** também ampliou sua presença na política, organizando-se para influenciar leis sobre propriedade rural, licenciamento ambiental e exportação.

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 regulamentação da inteligência artificial e do uso de dados pessoais na era digital, a inclusão de políticas públicas voltadas para a população trans e não binária, a legalização da telemedicina e da prescrição digital, a criação de regras para a proteção do meio ambiente em territórios indígenas, e a regulação de plataformas digitais e redes sociais no combate à desinformação.

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. São exemplos de novos problemas: a regulamentação da inteligência artificial e seus impactos no mercado de trabalho e na privacidade, as consequências das mudanças climáticas extremas, como ondas de calor e desastres ambientais mais frequentes, o aumento da resistência bacteriana devido ao uso excessivo de antibióticos, a disseminação massiva de desinformação em redes sociais e seus impactos na democracia, e o crescimento dos transtornos de saúde mental em jovens, impulsionado pelo uso excessivo de tecnologia e redes sociais.



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

décadas; 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 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 coisas<sup>2</sup>.

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. 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 tela<sup>3</sup>.

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).

---

<sup>2</sup> 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 do tabaco em locais coletivos, públicos ou privados. A legislação foi posteriormente alterada pela Lei nº 12.546/2011 e regulamentada pelo Decreto nº 8.262/2014, que proibiram os fumódromos e endureceram as restrições ao consumo de tabaco em locais fechados de uso coletivo.

<sup>3</sup> 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*”.

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.

### 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 atenções<sup>4</sup>. 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

<sup>4</sup> 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.

o *polycycle* 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 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 (2019, 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.

### 3. 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 ‘policycle’”.*

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.

#### 4. 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 decidido<sup>5</sup> pelos tomadores de decisão, BACHRACH e

---

<sup>5</sup> Com o trabalho de BACHRACH e BARATZ, as decisões tomadas nas políticas públicas passaram a ser designadas como a “Primeira Face do Poder”.

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, 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 SCHATTSCHNEIDER (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*<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Consiste no modo de ser, no caráter de uma coletividade, expresso nos seus costumes, nas suas crenças e nos seus valores.



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 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 agenda<sup>7</sup>.

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

---

<sup>7</sup> 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.

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 situados<sup>8</sup>. 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, as mobilizações contra a exploração de petróleo na foz do Rio Amazonas, a greve nacional dos professores da rede pública em 2023 por reajustes salariais e investimentos em infraestrutura educacional, a pressão por um marco regulatório para a inteligência artificial no Brasil, impulsionada por especialistas e organismos internacionais.

**b) constitua uma situação de crise**<sup>9</sup>, 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, pandemias globais, como a COVID-19, que exigem ações coordenadas para mitigação dos impactos na saúde pública, na economia e na estabilidade social; as enchentes no Rio Grande do Sul em 2024, que desabrigaram milhares de pessoas e exigiram ações emergenciais de reconstrução; as chuvas intensas e alagamentos em Sergipe, em 2025, que comprometeram infraestrutura urbana e demandaram medidas de assistência social e recuperação; a crise energética no Nordeste em 2023, que reduziu drasticamente os níveis dos reservatórios

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> “Crise” equivale a uma situação qualquer que requeira intervenção imediata, mesmo que sejam eventos apenas pontuais.

hidrelétricos e forçou a ampliação de investimentos em fontes renováveis; e o surto recorde de dengue no Brasil em 2024, que levou à decretação de emergência sanitária e intensificação de campanhas de vacinação e controle de vetores.

**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 dividendos políticos. Exemplos: o Plano Real, em 1994; a instalação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) nas favelas cariocas; a criação do programa "Novo PAC" em 2023, voltado para impulsionar a economia e fortalecer alianças políticas com estados e municípios; a regulamentação dos jogos de aposta online no Brasil em 2024, promovida sob o argumento da arrecadação de impostos e financiamento de programas sociais; e a reformulação do Bolsa Família em 2023, que ampliou o alcance do programa e reforçou a estratégia política de compromisso social.

No debate sobre como as assimetrias do poder afetam a introdução de demandas na agenda, SCHATTSCHEIDER 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 grupo<sup>10</sup>. Isso implica que as demandas dos grandes grupos têm menor probabilidade de serem incluídas na agenda do que as demandas dos pequenos grupos<sup>11</sup>.

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

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Exemplos de grandes grupos são os sindicatos de trabalhadores e os amplos movimentos sociais, etc. Já os pequenos grupos são exemplificados pelos cartéis.

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”<sup>12</sup>, que fornece uma falsa impressão de participação e de adesão absoluta da sociedade. Assim, a agenda é totalmente controlada pelo grupo dirigente.

## 5. 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.

---

<sup>12</sup> 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.

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 solução<sup>13</sup>, 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 sucede<sup>14</sup>. 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 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 carburante<sup>15</sup> de álcool de cana-de-açúcar.

---

<sup>13</sup> Nesse sentido, há uma significativa aproximação entre o Modelo da Lata de Lixo e o argumento de LINDBLÖM de que, no processo de decisão, problemas, objetivos e alternativas ou meios (*policies*) são desvinculados.

<sup>14</sup> 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 mar. 2025.

<sup>15</sup> 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.

Contudo, de forma aparentemente pouco “racional”, foi a Petrobras que assumiu o controle da comercialização do álcool carburante<sup>16</sup> – 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:

---

<sup>16</sup> 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.

## 6. O MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS

Elaborado por John W. KINGDON (1984), **o Modelo dos Múltiplos Fluxos<sup>17</sup> tem sido considerado um dos mais persuasivos na tentativa de tentativa de analisar as políticas públicas** (Weible, 2017), explicando a formação da agenda e a formulação das políticas públicas.

Esse autor estabelece, a princípio, uma distinção entre: Agenda Sistêmica, Agenda Governamental – com a subdivisão Agenda Especializada (ou Setorial) – e Agenda de Decisões. Ele procura esclarecer por que algumas questões não somente entram na agenda governamental, mas são incluídas na Agenda de Decisões, e outras não.

KINGDON afirma que **uma demanda entra na agenda governamental quando desperta o interesse dos formuladores de políticas públicas**, sendo reconhecida como um problema político. Porém, dado o volume e a complexidade das demandas e dos processos governamentais, **nem todas as questões presentes na agenda governamental chegam à “Agenda de Decisões”, composta pelas decisões que serão efetivamente tomadas.**

Para que isso ocorra, deve haver a convergência de três fluxos, cada qual independente do outro e dotado da sua própria lógica e dinâmica: **o Fluxo dos Problemas (*problems*), o Fluxo das Políticas Públicas (*policies*) e o Fluxo da Política (*politics*).**

Esses fluxos representam contextos nos quais as ações e as interações entre os atores políticos interceptam-se e articulam-se em torno de temas diversos ligados aos seus vários interesses políticos. **Ao menos dois dos três fluxos devem se encontrar para que uma questão transite da pauta**

---

<sup>17</sup> “Multiple Streams Model”, que compreende: “problems stream”, “policy stream” e “politics stream”.

governamental para a agenda decisória: o Fluxo dos Problemas e o Fluxo da Política (*politics*).

## 7. FLUXO DOS PROBLEMAS

O conceito de “**Fluxo dos Problemas**” tem por fundamento a ideia de que os problemas são construídos social e politicamente, conforme diferentes representações por parte dos indivíduos, grupos e organizações que atuam no sistema político. **É possível existir uma situação social merecedora de intervenção pública sem que ela seja considerada um problema de política pública** por um ou vários governos.

Na verdade, **um problema de política pública só passa a existir à medida que os formuladores de políticas se convencem de que devem fazer algo a respeito**, sendo indispensável que reconheçam a sua existência para que venham a pensar na possibilidade de uma solução (que será a política pública).

Para que isso ocorra, um elemento central é a forma como um problema é apresentado, definido e articulado. Os mais variados atores, portanto, indivíduos, grupos e organizações com interesses em jogo, tentarão influir na agenda, usando recursos diversos, sobretudo a argumentação e a persuasão. **Nesse processo de construção e reconhecimento do problema**, KINGDON atribui especial **importância a três mecanismos básicos**:

**a)** os indicadores, que são medidas que revelam a magnitude de um determinado fenômeno, como o índice de inflação, a taxa de analfabetismo, a taxa de mortalidade infantil, etc.;

**b)** os eventos, as crises e os símbolos – como desastres, calamidades, grandes acidentes –, e a maneira como todos eles são interpretados; e

**c)** o *feedback* das ações governamentais, como as manifestações na imprensa, os movimentos sociais, os resultados de pesquisas de confiança no governo, a satisfação/ insatisfação da sociedade, etc.

**Com esses elementos, as autoridades interpretam a situação existente.** Essa interpretação é que poderá despertar, ou não, o interesse dos formuladores e definir sua inclusão e priorização na agenda de decisão.

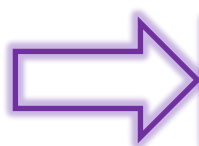
## 9. FLUXO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de **"Fluxo das Políticas Públicas"** (também chamado "Fluxo das Alternativas") **refere-se a um amplo conjunto de propostas para solucionar os problemas políticos.**

**Envolve ideias que diversos atores têm sobre "como as coisas podem ser feitas"**, sem que, entretanto, estejam necessariamente vinculadas a problemas específicos. O autor afirma que a melhor forma de entender o surgimento de alternativas é vê-lo como um processo análogo ao de seleção natural, na Biologia, que ele propõe denominar *"policyprimevalsoup"* (sopa política primeva, primitiva), na qual **as ideias surgem desordenadamente, chocam-se umas com as outras, se combinam e recombinaem num processo caótico e aleatório** (KINGDON, 2006, p. 232).

Para KINGDON, essas ideias (alternativas) são geradas nas "comunidades de políticas" (*policycommunities*). Essas comunidades políticas são compostas por especialistas que se ocupam de uma determinada área, como pesquisadores, consultores, assessores parlamentares, funcionários governamentais, analistas vinculados a organismos internacionais, ONGs, grupos de interesse, etc. Nelas, as propostas de políticas públicas podem surgir, ser abandonadas ou combinadas entre si, ou podem permanecer intactas e sobreviver.





O que faz, afinal, com que uma alternativa sobreviva e seja selecionada nas comunidades políticas?

A imposição de critérios, que estabelece ordem onde antes havia caos. Os primeiros requisitos são que a proposta elaborada seja **tecnicamente exequível, financeiramente viável, politicamente defensável e que esteja fundamentada sobre valores compartilhados na sociedade** e, por isso, possa conquistar a aceitação do público.



Nesse caso, poderá encontrar receptividade entre os formuladores de políticas e chegar a ser considerada pelos tomadores de decisão.

De acordo com CAPELLA (2022), o autor acentua a importância dos **conteúdos simbólicos e argumentativos das ideias nas políticas públicas** que, para ele, **são mais importantes do que elementos como o poder e o uso de estratégias racionais pelos atores.**

Como regra, essa **alternativa escolhida necessita passar por um processo de difusão para que seja conhecida e aceita pela sociedade**, algo que não ocorre espontaneamente. Os que preferem uma alternativa buscam defendê-la perante outras comunidades políticas e perante o público em geral, por intermédio da persuasão.

KINGDON sustenta que esse **é um longo processo de “amaciamento” (“soften-up”)**, no qual a reelaboração ou recombinação é mais importante que a invenção de alternativas totalmente novas. **Caso a disseminação da proposta seja exitosa, haverá um efeito multiplicador (conhecido como “bandwagon”)**<sup>18</sup>: a proposta se torna cada vez mais conhecida, conquista muitos novos adeptos e se fortalece.

**O Fluxo das Políticas Públicas ou Fluxo das Alternativas não exerce influência direta sobre a agenda, mas oferece alternativas para a resolução dos problemas percebidos pelas autoridades**, viabilizando sua inserção na agenda. Apesar de o Fluxo das Políticas Públicas não ser decisivo para a inclusão do problema político na agenda governamental, **ELE É INDISPENSÁVEL PARA QUE UMA QUESTÃO DESSA PAUTA ATRAVESSE PARA A AGENDA DE DECISÕES**. A dinâmica nesse Fluxo é de consensos, construídos com base na persuasão e na difusão das ideias.

## 10. FLUXO DA POLÍTICA

O terceiro conceito refere-se ao **“Fluxo da Política”** (*politics*), que, segundo o autor, **segue regras próprias e possui uma dinâmica extremamente fluida, baseada na barganha e na negociação política** (e não na persuasão, como no Fluxo das Alternativas).

| ELEMENTOS DO FLUXO DA POLÍTICA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>a) “<u>Clima ou Humor Nacional</u>”</b> : são as imagens e os sentimentos predominantes no conjunto da sociedade em um dado momento acerca de certas questões e que pode favorecer, ou não, a germinação de ideias específicas. Evidencia-se nas manifestações de movimentos sociais, no processo eleitoral, na imprensa, nas pressões do Legislativo, etc. KINGDON |

<sup>18</sup> Essa imagem seria equivalente ao “trio elétrico” no carnaval brasileiro, que chama a atenção, abre passagem e atrai um grande número de seguidores.

afirma ser esse o aspecto mais forte no Fluxo da Política, pois quando os participantes do processo decisório percebem um humor favorável, eles têm incentivos para tratar certas questões, e vice-versa<sup>19</sup>;

**b) Apoio ou Oposição das forças políticas organizadas** em relação a uma questão ou um problema. Expressa os consensos ou conflitos entre os atores, sinalizando aos formuladores se o ambiente é propício ou adverso a uma ou outra proposta, de maneira que esses terão de analisar o equilíbrio das forças políticas e avaliar os custos políticos para decidirem como irão se comportar;

**c) Mudanças de Governo**, que podem resultar do processo eleitoral, quando se estabelece um novo governo; ou podem ser causadas por mudanças internas ao governo – como mudanças de pessoas em posições estratégicas na estrutura governamental (“*turnover*”) –, mudanças na chefia de órgãos e empresas públicas, mudanças de gestão e mudanças na composição do Congresso. Além dessas, pesam também as mudanças de competência sobre determinada questão, disputas por competência, etc., já que a localização das questões na estrutura administrativa pode ser de vital importância para a formação da agenda.

Segundo KINGDON, **no Fluxo da *Politics*, o que mais influencia a formação e a alteração da agenda governamental são as mudanças do clima ou humor nacional (“*nationalmood*”) e as mudanças internas ao governo (*turnover*).**

---

<sup>19</sup> Esse conceito se aproxima bastante do conceito de “*bias*” discutido anteriormente no pensamento de Elmer SCHATTSCHEIDER e de BACHRACH e BARATZ.

## 11. POLICYWINDOWS – JANELAS DE OPORTUNIDADES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O autor traz outro conceito, ao qual dá o nome de “*policywindows*” – algo como “janelas de oportunidade de políticas públicas”: **são circunstâncias que possibilitam a convergência dos Fluxos.**

Essas janelas de oportunidade **são influenciadas principalmente pelo Fluxo dos Problemas e pelo Fluxo da Política (*politics*).**

| JANELAS DE OPORTUNIDADE DERIVAM DE VÁRIOS FATORES |                                                                         |
|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| ➤                                                 | alterações sazonais (a mudança de governo devido a eleições)            |
| ➤                                                 | ➤ mudanças de lideranças no Congresso                                   |
| ➤                                                 | ➤ substituição de chefes de órgãos e empresas públicas                  |
| ➤                                                 | processos cíclicos como a elaboração do Plano Plurianual e do orçamento |
| ➤                                                 | ➤ crises                                                                |
| ➤                                                 | ➤ resultados inesperados em processos rotineiros                        |
|                                                   | etc                                                                     |

**As alternativas disponíveis** (no Fluxo das Políticas Públicas ou das Alternativas) **encontram o seu espaço quando se abre uma janela de oportunidade a partir de uma conjunção adequada do Fluxo dos Problemas com o Fluxo da Política.**

Com base em HOWLETT e RAMESH (1995, p. 137), Leonardo REIS (2010, não paginado) chama a atenção para a diferença entre a denominada “janela da matéria” e a “janela política”, conforme demonstrado no quadro abaixo:

| JANELA DE MATÉRIA E JANELA POLÍTICA                                                                               |                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Se abre porque um novo problema capta a atenção dos funcionários do governo e daqueles que estão próximos a eles. | Se abre por conta de mudança do fluxo político. <sup>20</sup> |

Na abordagem de KINGDON, **as janelas de oportunidade política** não permanecem abertas por muito tempo: **são efêmeras, transitórias**. A oportunidade de mudança da agenda se perde quando um dos Fluxos se separa dos demais.

**Se as *policywindows* são tão importantes, mas tão transitórias, como saber quando vão ocorrer?**

O tema recebeu uma importante contribuição de HOWLETT (1998), que discutiu a previsibilidade das *policywindows*. Para esse autor:

➤ Há janelas que são bastante previsíveis, já que se devem a eventos regulares e permanentes, de contornos bem delimitados, como resultado de sua conformação ao ambiente institucional.

➤ Há também janelas que se abrem devido a situações passageiras, em momentos especiais, que exigem um rápido equacionamento entre as soluções, o problema e o apoio político.

<sup>20</sup>Disponível em: <<http://www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/politica/169814>>. Acesso em: 16 fev. 2025.

O autor utilizou-se do cruzamento de duas variáveis – o grau de institucionalização e a frequência relativa de ocorrência de cada janela – para identificar as seguintes **possibilidades de variação ao longo de um *continuum* que vai da maior previsibilidade à maior incerteza:**

**a) Janelas de Rotina:** são as **mais previsíveis** do sistema político, visto que **apresentam elevado grau de institucionalização** e **ocorrem muito frequentemente**;

**b) Janelas Discricionárias:** são um **pouco menos previsíveis** – **dependem muito do comportamento dos atores políticos, ocorrem com pouca frequência** e **não estão associadas a rotinas institucionais**, o que faz com que apresentem **baixo grau de institucionalização**;

**c) Janelas de Transbordamento:** são **muito menos previsíveis**, dado que exibem elevada complexidade, ocorrendo quando vários problemas e diversas alternativas se combinam e são lançados para outra janela que se encontra aberta. Apresentam **elevado grau de institucionalização**, mas são **pouco frequentes**;

**d) Janelas de Acaso:** são **as mais imprevisíveis**, porque são abertas por eventos aleatórios e/ou por crises no Fluxo da Política (*politics*). Exibem **baixo grau de institucionalização** e são **pouco frequentes**.

## 12. RETOMANDO O MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS

No Modelo dos Múltiplos Fluxos, **o processo de conjunção dos três Fluxos acima descritos se chama “coupling” (“acoplamento”)**, e **acontece quando as janelas de oportunidade estão abertas. Quando isso ocorre, há uma inclusão de questões na agenda ou uma mudança da agenda.**

Há um **elemento crucial para que as janelas de oportunidade sejam aproveitadas** com o objetivo de influenciar a agenda: **os “empreendedores de políticas públicas”** (“*policyentrepreneurs*”).

Se os *policy entrepreneurs* não estiverem presentes e atuantes no momento oportuno, os momentos políticos favoráveis (*policy windows*) à inserção de um problema na agenda passam o problema e as propostas de solução não se encontram, a eventual mobilização em torno da agenda se dilui e o foco do interesse dos tomadores de decisão se desloca para outras direções.

**Os “empreendedores de políticas” atuam no “amaciamento” (*soften-up*) das propostas:** divulgam estudos, apresentam indicadores, mobilizam a mídia e defendem suas propostas diante dos atores visíveis que decidem a agenda. É da sua ação que procede a ligação entre as propostas de solução e os problemas políticos; entre os eventos e os problemas políticos, e/ou entre as propostas e os momentos políticos (*politics*). Ou seja: **os “empreendedores de políticas públicas” influenciam na convergência dos Fluxos e no aproveitamento das janelas de oportunidades.**

Trata-se, tipicamente, de grandes conhecedores da área temática na qual se situa o problema ou questão, ou seja: são especialistas no assunto. Caracterizam-se como hábeis negociadores, com grande capacidade de persuasão e relevantes conexões políticas. Podem ser membros do governo, do Congresso ou podem ocupar posições relevantes em grupos de interesse, na comunidade acadêmica ou na mídia. Podem ser atores visíveis ou invisíveis.

**A distinção entre atores visíveis e invisíveis é outro componente central no Modelo de Múltiplos Fluxos.**



**Os atores visíveis**, conforme KINGDON, influenciam mais a agenda governamental. São eles o **presidente**, os **ministros**, os **secretários**, as **lideranças políticas do Congresso**, enfim, todos aqueles que se destacam por suas posições no sistema de poder e que têm visibilidade na mídia<sup>21</sup>. Entre eles, o presidente da República é o ator mais influente na definição da agenda governamental, embora ele não consiga controlar quais propostas serão apresentadas à tomada de decisão.

De forma distinta, os **participantes invisíveis** – que são os **membros das comunidades políticas** – influenciam mais na definição das alternativas, ou seja, na agenda de decisão. Esse conjunto reúne diversos segmentos<sup>22</sup>, com atuação em diferentes momentos e instâncias do processo de produção das políticas públicas. Há um grupo de especialistas, que congrega profissionais do meio acadêmico, cuja atuação é mais intensa na formulação das alternativas de solução. Enquanto **membros da comunidade acadêmica**<sup>23</sup>, eles **atuam como consultores, opinam em comissões parlamentares do Congresso e em grupos de trabalho no governo** e, assim, **apresentam e disseminam suas propostas**.

<sup>21</sup> KINGDON não considera a mídia um ator decisivo para a formação da agenda decisória. Para o pensador, a mídia transmite ao público as questões depois que a agenda já se formou e pode enfatizar alguns pontos da agenda já estabelecida, não afetando diretamente a sua formulação. A mídia opera como um agente focalizador que pode facilitar a circulação de ideias dentro das comunidades políticas.

<sup>22</sup> A análise separada por grupos possui somente a finalidade de favorecer a compreensão do argumento do autor, pois, na prática, os membros de cada um dos segmentos interagem durante todo o processo de formação da agenda decisória. Além disso, a realidade se apresenta muito mais complexa: há “assessores especiais” que também são membros do meio acadêmico; especialistas ligados aos movimentos sociais; entidades associativas e grupos de interesse que ocupam cargos no governo ou nas assessorias parlamentares, ou atuam como consultores; servidores cuja trajetória profissional se iniciou no meio acadêmico ou nos partidos políticos, etc.

<sup>23</sup> Geralmente, são parte de uma “comunidade epistêmica”.

Existe também um grupo de **“assessores especiais”**, tanto no ambiente parlamentar como na cúpula do Executivo, que atuam intensamente na formulação das alternativas.

**Outro segmento dos participantes invisíveis são os analistas e especialistas de movimentos sociais**, sindicatos, associações e grupos de interesse em geral, que comumente desenvolvem pesquisas, interpretam dados e constroem propostas de solução, ficando à espera de oportunidades para defendê-las.

Finalmente, há os **servidores públicos**<sup>24</sup>, que operam principalmente na proposição de soluções e na implementação das políticas já existentes. Todavia, muitos servidores também desenvolvem suas propostas sobre o que seria uma “boa política” em sua área de atuação e, quando surge a oportunidade, procuram defender essas alternativas.

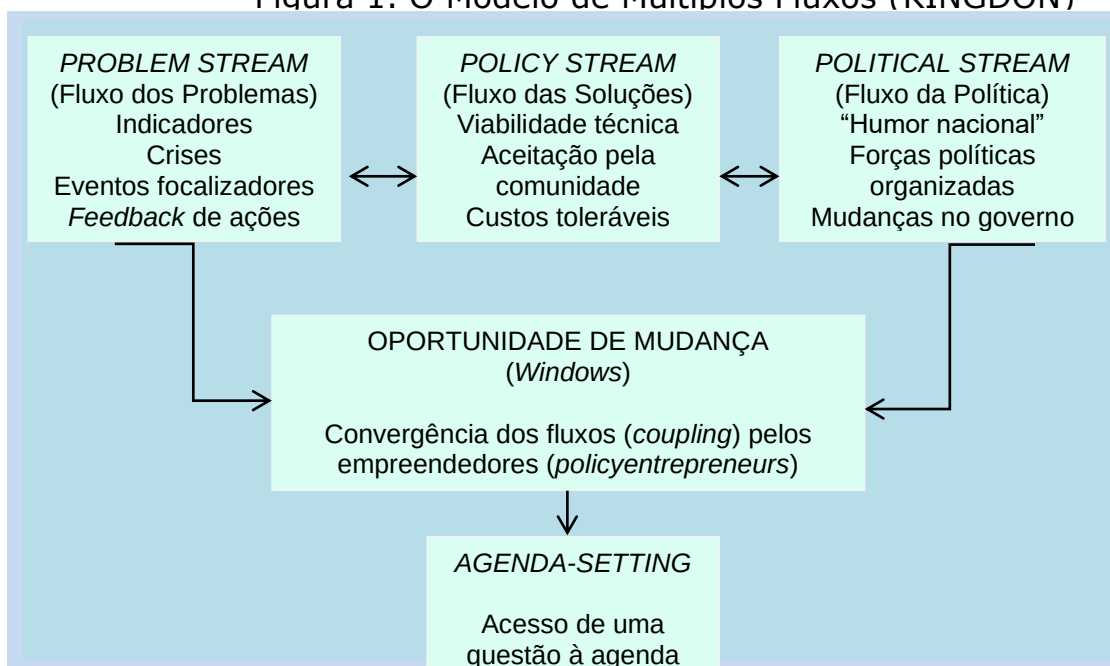
A posição de KINGDON quanto ao papel dos servidores públicos é questionada por outros autores. Para Joan SUBIRATS (2006), por exemplo, a burocracia (ator invisível) age mais intensamente na formação da agenda política, ao recolher e processar as informações provenientes das clientelas com quem se relaciona e ao analisar os dados, de maneira a influenciar no reconhecimento de problemas políticos.

A figura 1, a seguir, ilustra como se dá a dinâmica entre os fluxos para a formação da agenda política no Modelo de KINGDON.

---

<sup>24</sup> KINGDON entende que a formulação parte dos níveis hierárquicos mais elevados das organizações governamentais, e vai descendo gradualmente até a base, portanto, envolve servidores em diversos níveis governamentais.

Figura 1. O Modelo de Múltiplos Fluxos (KINGDON)

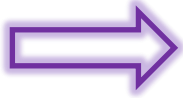


Em resumo, como bem indicam Celina SOUZA (2006) e Ana C. CAPELLA (2022), o Modelo dos Múltiplos Fluxos oferece uma interpretação contingencial (não determinista) do processo de formação da agenda governamental, proporcionando uma alternativa às abordagens baseadas no cálculo racional. A sua estrutura fluida deriva do Modelo *GarbageCan*, no entanto, não aprofunda a reflexão sobre as organizações.

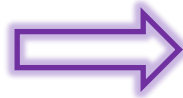
## 12. O MODELO DO EQUILÍBRIO PONTUADO

Outro importante modelo de análise de políticas públicas é o do Equilíbrio Pontuado, da autoria de BAUMGARTNER e JONES (1993). **Esse modelo inspira-se fortemente na Teoria dos Sistemas e na Biologia**, das quais toma emprestada a concepção de que o processo evolutivo se dá por saltos.

**O Modelo do Equilíbrio Pontuado origina-se da indagação sobre as causas da continuidade e da mudança das políticas públicas.**

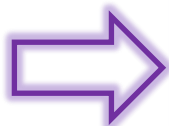


Por que os processos políticos exibem longos períodos de estabilidade e, de repente, passam por alterações de grandes proporções, às quais se segue, novamente, a estabilidade?



E por que a agenda de políticas públicas e as próprias políticas públicas ora mudam radicalmente, ora exibem apenas alterações incrementais?

**Esse modelo tem como pressuposto a noção de “Racionalidade Limitada”:** os indivíduos, em geral, **processam as questões uma a uma**, porque têm uma capacidade limitada de absorver e analisar informações e inputs em geral<sup>25</sup>. **De forma análoga, a lógica que preside a organização dos governos tem como pressuposto a ideia de que é impossível aos atores assimilarem e processarem todo o conhecimento relativo às diferentes dimensões setoriais da vida política.**



**Por isso, os governos operam em dois diferentes níveis: os subsistemas e o macrossistema.**

Essa concepção emana da computação, na qual a ideia básica da maioria dos programas paralelos **consiste em dividir um problema em vários problemas menores ou subproblemas**, que são distribuídos entre os vários processadores disponíveis e executados simultaneamente (paralelamente). Ao final do processamento, cada subproblema prevê um resultado, que é combinado com os demais resultados obtidos, gerando a solução do problema

<sup>25</sup> SIMON (1976) afirma que os indivíduos “pretendem” ser racionais (“*intended rationality*”), porém, sofrem restrições relativas à sua “capacidade cognitiva e informacional”.

tratado inicialmente. Diferentemente, na forma serial, uma única instrução é executada após a outra em um dado instante do tempo.

- **Os subsistemas** cuidam das questões paralelamente, operando mudanças a partir das experiências de implementação e de avaliação de políticas públicas.
- Já no **macrossistema** – que é o núcleo do governo –, as lideranças tratam das questões mais significativas e complexas de maneira serial, uma de cada vez.

Os **subsistemas configuram áreas específicas de políticas públicas, como saúde, educação, transportes, meio ambiente**, etc., e são operados por agentes governamentais dotados de autoridade naquele campo específico. Similarmente às “comunidades de políticas públicas” (*policycommunity*), os subsistemas são estruturas institucionais que agrupam conjuntos de especialistas, entre os quais circulam concepções e propostas diversas e se desenvolvem vários interesses.

**Quando um subsistema é dominado por um único interesse, forma-se um “policy monopoly” (“monopólio de política pública”)**, o qual agrega os atores que compartilham um dado entendimento e defendem certas propostas naquela área, controlam o acesso ao processo decisório e associam uma ideia à instituição e aos valores políticos da *policy community*.

O **monopólio de política pública** é caracterizado pelo insulamento de um determinado tema ou problema no interior de comunidades de especialistas, grupos de poder ou subsistemas políticos.

O estabelecimento de um *policy monopoly* é um processo muito politizado, uma vez que interessa a todos os grupos e empreendedores de políticas públicas conquistar para si o monopólio da concepção de uma política e do arranjo institucional que reforça esse entendimento. **O estabelecimento e a manutenção de um monopólio de políticas estão** muito fortemente

**associados à criação e à sustentação de uma “imagem de política pública” ou “policy image”:** se uma imagem é amplamente aceita, um monopólio tende a se manter; se não, ele pode se desfazer, cedendo lugar a outro monopólio (BAUMGARTNER; JONES, 1993 apud CAPELLA, 2007, 2022).

As **policy images** desempenham um papel substantivo no Modelo do Equilíbrio Pontuado, pois **definem como os problemas políticos ou as alternativas de uma política pública são compreendidos, discutidos e apresentados**, sendo a sua configuração permeada por valores.

**Exemplos de policy images:** são as ideias de que “a pobreza é um problema da sociedade como um todo e não somente dos pobres”, e de que “é obrigação do Estado adotar medidas de combate à pobreza e às suas consequências”.

**As imagens de uma política pública** propiciam a comunicação simples, fácil e rápida sobre o modo de encarar um problema ou uma alternativa entre os membros de uma comunidade de políticas públicas, favorecem a sua disseminação e sustentam os arranjos institucionais para a decisão e a implementação da política pública. Essas imagens **podem atrair ou afastar participantes e podem promover determinadas questões e descartar outras**.

As *policy images* surgem e desenvolvem-se nas comunidades de políticas públicas, com base na informação (componente racional) e no apelo emocional (componente ideológico). Os autores do Modelo do Equilíbrio Pontuado acreditam que mudanças rápidas no apelo emocional (“*tone*”) contido em uma *policy image* podem ser fundamentais para a mobilização em torno de um problema político ou de uma proposta de solução.

**A forma como se apresenta uma policy image constitui uma variável decisiva para a transformação de quaisquer situações em problemas políticos.** Porém, a focalização de um problema não garante que seja adotada uma determinada alternativa de solução – problemas e soluções são independentes.

O processo político envolve duras disputas pela instauração de um consenso em torno de uma *policy image*. Esse consenso requer a atuação de empreendedores de políticas públicas, que irão criar argumentos para construir a conexão entre um problema e uma das alternativas de solução, e chamar a atenção dos governantes, que agem no macrossistema.

**A *policy image*** – decisiva para a definição dos problemas políticos, para a seleção das alternativas de solução e para a inserção do tema na agenda – **desenvolve-se em um contexto institucional dotado de autoridade decisória**. Esses espaços institucionais **são centros decisórios denominados “*policy venue*”**. Os problemas e suas alternativas de solução podem se situar no âmbito da competência de uma ou de várias instituições.

**Ex.:** No caso do Programa Bolsa Família, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), possui diversas competências relativas à coordenação do programa, incluindo a gestão do Cadastro Único para programas sociais do governo federal, a definição de critérios de elegibilidade e o acompanhamento da execução do programa. A Caixa Econômica Federal é responsável pela operacionalização dos pagamentos e pelo gerenciamento das contas dos beneficiários. Além disso, os municípios desempenham um papel essencial na atualização cadastral e no monitoramento das condicionalidades do programa, como a frequência escolar e o acompanhamento de saúde das famílias beneficiárias.

Os **formuladores de políticas públicas procuram**, simultaneamente, **fazer com que prevaleça o seu entendimento sobre os problemas políticos e influenciar as instituições que têm poder de decidir sobre eles (*policy venues*)**. Assim, existe intensa associação entre a criação de *policy images* e a busca dos locais institucionais favoráveis à difusão dos problemas políticos e de suas alternativas (chamados de “*venue shopping*”).



**O Modelo do Equilíbrio Pontuado** sustenta que as comunidades de políticas dos subsistemas, que formam e compartilham as *policy images* e que constituem os monopólios de políticas, desencorajam as mudanças expressando reações negativas, transmitidas mediante feedback. Por esse motivo, **os subsistemas são caracterizados pelo equilíbrio e estabilidade, sendo as mudanças poucas, lentas** e incrementais.

Por outro lado, **os macrossistemas políticos** – que compreendem os níveis estratégicos do governo, nos quais se localizam as lideranças políticas – **apresentam mudanças rápidas e intensas**, porque eles são capazes de admitir imagens diferenciadas de política pública e de obter reações positivas a mudanças repentinas.

**A macropolítica é**, então, **o lócus da política (*politics*) de mudanças de larga escala**, as quais acontecem quando um problema político rompe os limites de seu subsistema *policy monopoly* ali estabelecido, e alcança o macrossistema.

BAUMGARTNER e JONES (1993, p. 102 apud CAPELLA, 2007, 2022) salientam que, nesse modelo, o subsistema é marcado pela estabilidade e mudanças incrementais, ao passo que:

*"A macropolítica é a política da pontuação – a política de mudanças em larga escala, das imagens que competem, da manipulação política e da reação positiva".*

**Na medida em que um problema político atinge o macrossistema e desencadeia a mudança da agenda, o subsistema também é afetado.**

**Portanto, a mudança ocorre primeiro no macrossistema para depois atingir o subsistema.**

As atenções das lideranças e do público em geral introduzirão novas alternativas, ideias e atores naquele subsistema, que irão afetar o *policy*

*monopoly* e alterar as *policy images*, produzindo a mudança da agenda e das próprias políticas públicas.

Uma vez estabelecidas, as mudanças nas políticas públicas e nas instituições do subsistema se estabilizam e tendem a permanecer no tempo, criando legados políticos e uma nova situação de estabilidade. Daí deriva o nome “equilíbrio pontuado” ou “interrompido”.

As abordagens dos Múltiplos Fluxos e do Equilíbrio Pontuado possuem vários aspectos em comum, como mostra o quadro 1, abaixo:

QUADRO 1: OS MODELOS DE KINGDON E BAUMGARTNER & JONES

|                                                 | <b>KINGDON<br/>MULTIPLE<br/>STREAMS MODEL</b>                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>BAUMGARTNER &amp;<br/>JONES<br/>PUNCTUATED<br/>EQUILIBRIUM MODEL</b>                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Dinâmica<br/>Político-<br/>Institucional</b> | <p>O contexto político cria o “solo fértil” para problemas e soluções.</p> <p>“Clima Nacional”, forças políticas organizadas e mudanças no governo são fatores que afetam a agenda.</p> <p>Ideias, e não apenas poder, influência, pressão e estratégia são fundamentais no jogo político.</p>                  | <p>O contexto político e institucional exerce influência sobre a definição de problemas e soluções.</p> <p>Imagens sustentam arranjos institucionais (<i>policyvenues</i>), incentivando ou restringindo a mudança na agenda.</p> <p>Disputa em torno da <i>policyimage</i> é fundamental na luta política.</p> |
| <b>Atores</b>                                   | <p>O presidente exerce influência decisiva sobre a agenda. Alta burocracia e Legislativo também afetam a agenda.</p> <p>Grupos de interesse atuam mais no sentido de bloquear questões do que de levá-las à agenda.</p> <p>A mídia retrata questões já presentes na agenda, não influenciando sua formação.</p> | <p>O presidente exerce influência decisiva sobre a agenda.</p> <p>Grupos de interesse desempenham papel importante na definição das questões.</p> <p>A mídia direciona a atenção dos indivíduos, sendo fundamental à formação da agenda.</p>                                                                    |

|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Mudança na Agenda</b> | Oportunidades de mudança ( <i>windows</i> ) possibilitam ao empreendedor ( <i>policy entrepreneur</i> ) efetuar a convergência de problemas, soluções e dinâmica política ( <i>coupling</i> ), mudando a agenda.                                                                                                                                                                                                                     | Momentos críticos, em que uma questão chega ao macrossistema, favorecem rápidas mudanças ( <i>punctuations</i> ) em subsistemas anteriormente estáveis. <i>Policy entrepreneurs</i> , imagens compartilhadas ( <i>policy images</i> ) e a questão institucional são fundamentais nesse processo.                                                                                                                                               |
| <b>Problemas</b>         | <p>Não há vínculo causal entre problemas e soluções.</p> <p>Questões não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construções que envolvem interpretação sobre a dinâmica social.</p> <p>Definição de problemas é fundamental para atrair a atenção dos formuladores de políticas.</p> <p>Problemas são representados por meio de indicadores, eventos, crises e símbolos que relacionam questões a problemas.</p> | <p>Não há vínculo causal entre problemas e soluções.</p> <p>Questões não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construídos (<i>policy images</i>) e difundidos.</p> <p>Definição de problemas é essencial para mobilizar a atenção em torno de uma questão.</p> <p>Problemas são representados por meio de componentes empíricos e valorativos (<i>tone</i>): números, estatísticas, argumentação, histórias causais.</p> |

### 13. REVISÃO POR QUESTÕES COMENTADAS

**1. (Questão inédita)** Nas teorias sobre o ciclo das políticas públicas, uma das “etapas” é fortemente afetada pela atuação de **atores invisíveis** e por **empreendedores de políticas**, que exploram **janelas de oportunidades** para influenciar a tomada de decisão governamental. Indique qual etapa é descrita com a utilização desses conceitos:

- a) Avaliação
- b) Implementação
- c) Formulação
- d) Formação da agenda
- e) Execução

---

**Gabarito:**

**Letra D) Formação da agenda.**

---

**Comentário:**

O conceito de **formação da agenda** no ciclo das políticas públicas está associado à seleção de problemas que serão tratados pelo governo. No modelo de **múltiplos fluxos**, desenvolvido por **John W. Kingdon (2011)**, essa etapa é influenciada por três fluxos independentes que, quando convergem, criam uma **janela de oportunidade** para a introdução de novos temas na agenda pública.

✦ **Conceitos-chave da teoria de múltiplos fluxos:**

✓ **Atores invisíveis:** São agentes que influenciam a política pública nos bastidores, sem grande exposição pública, como assessores técnicos, consultores legislativos e burocratas de alto escalão.

✓ **Empreendedores de políticas:** Indivíduos ou grupos que identificam problemas e propõem soluções, aproveitando o momento certo para influenciar decisões políticas. Podem ser políticos, acadêmicos, jornalistas ou representantes da sociedade civil.

✓ **Janelas de oportunidade:** São momentos propícios para que uma política pública avance, geralmente resultantes de crises, mudanças governamentais ou alterações na percepção da opinião pública.

♦ **Explicação da resposta correta (D - Formação da agenda):**

A **formação da agenda** é a fase na qual determinados temas ganham prioridade na tomada de decisão governamental. Essa seleção não ocorre de forma automática, mas depende de disputas entre diferentes atores, incluindo **empreendedores de políticas**, que tentam impulsionar suas propostas aproveitando **janelas de oportunidade**. Como destaca Kingdon, quando há a convergência dos fluxos **dos problemas, das políticas e da política**, surge um momento ideal para a inclusão de novos temas na agenda governamental.

---

**Análise das Alternativas Incorretas:**

✗ **Alternativa A) Avaliação.**

A avaliação ocorre após a implementação, analisando os impactos da política pública. Não é o momento de entrada de novos temas na agenda.

✗ **Alternativa B) Implementação.**

A implementação é a fase em que as políticas aprovadas são executadas na prática, sendo influenciada por burocratas e gestores públicos, mas não envolve diretamente o conceito de **empreendedores de políticas e janelas de oportunidades**.

✗ **Alternativa C) Formulação.**

Na formulação, são desenvolvidas as opções de políticas para enfrentar um problema já reconhecido. No entanto, a decisão de incluir ou não um problema na agenda ocorre antes, na fase de **formação da agenda**.

✗ **Alternativa E) Execução.**

Execução e implementação são conceitos próximos. Essa fase foca na operacionalização da política pública, já após sua aprovação, e não na introdução de novas propostas.

### **Referências Bibliográficas:**

- **KINGDON, John W.** Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2ª ed. New York: Longman, 2011.
- **HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony.** Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. 3ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- **SOUZA, Celina.** Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura. Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

## **2. FGV - 2025 - Auditor de Controle Externo (TCE-PI) / Comum**

O processo de elaboração de políticas públicas, ou **ciclo de políticas públicas**, organiza a vida de uma política em fases sequenciais e interdependentes.

**Assinale a opção que apresenta a definição de agenda formal.**

- A)** Conjunto de problemas que o poder público já decidiu enfrentar.
- B)** Conjunto de problemas que a sociedade civil traz para o debate público.
- C)** Conjunto de problemas que recebem atenção especial dos meios de comunicação.
- D)** Conjunto de problemas percebidos pela mídia como importantes para a sociedade.
- E)** Conjunto de problemas que a comunidade política considera merecedores de intervenção pública.

---

**Gabarito: Letra A) Conjunto de problemas que o poder público já decidiu enfrentar.**

---

### **Comentário:**

 **Gabarito: Letra A**

 Segundo **Secchi (2019, p. 36)**, com base em Cobb e Elder (1983), a **agenda formal** (ou institucional) refere-se ao **conjunto de problemas que o poder público já decidiu enfrentar**. Isso significa que essas questões foram reconhecidas como prioritárias e foram formalizadas no processo decisório,

diferenciando-se da **agenda sistêmica**, que contém todos os temas que poderiam ser debatidos, mas que ainda não receberam atenção governamental concreta.

### ✦ Diferenciação entre tipos de agenda:

| Tipo de Agenda                   | Definição                                                                                                                                   |
|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Agenda Sistêmica                 | Conjunto de problemas que <b>poderiam</b> ser debatidos pelo governo, mas ainda não foram priorizados.                                      |
| Agenda Formal (ou Institucional) | Conjunto de problemas que o <b>poder público já decidiu enfrentar</b> , sendo oficialmente incorporados ao processo decisório.              |
| Agenda Midiática                 | Conjunto de problemas destacados pela imprensa, que podem influenciar a opinião pública e os governantes, mas sem garantia de formalização. |
| Agenda Política                  | Conjunto de problemas identificados como relevantes pela comunidade política, podendo ou não serem incorporados à agenda formal.            |

### ◆ Análise das Alternativas Incorretas:

✗ **Alternativa B)** Conjunto de problemas que a sociedade civil traz para o debate público.

◆ **Incorreto.** Isso se refere a um conceito mais amplo, relacionado à **agenda social**, que envolve os temas discutidos pela sociedade, mas que nem sempre chegam ao governo.

✗ **Alternativa C)** Conjunto de problemas que recebem atenção especial dos meios de comunicação.

◆ **Incorreto.** Trata-se da **agenda midiática**, que pode influenciar o debate público, mas não define diretamente a atuação do governo.

✗ **Alternativa D)** Conjunto de problemas percebidos pela mídia como importantes para a sociedade.

◆ **Incorreto.** Também faz referência à **agenda midiática**, que pode pautar discussões, mas não equivale à agenda formal do governo.

✗ **Alternativa E)** Conjunto de problemas que a comunidade política considera merecedores de intervenção pública.



♦ **Incorreto.** Esse conceito está relacionado à **agenda política**, que abrange os problemas que **políticos e burocratas identificam como relevantes**, mas que ainda não foram formalmente incluídos na agenda de governo.

---

#### **Referências Bibliográficas:**

 **SECCHI, Leonardo.** *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.* 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

 **KINGDON, John W.** *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* 2ª ed. New York: Longman, 2011.

 **HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony.** *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems.* 3ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.

 **SOUZA, Celina.** *Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura.* Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

### **3. FGV - 2024 - Analista Previdenciário (MACAEPREV)/Administração**

A construção de agenda é o processo pelo qual determinados problemas e questões ganham prioridade e visibilidade no debate público e político, influenciando as decisões e ações governamentais para a formulação de políticas específicas.

O tipo de agenda que abrange problemas de curto e médio prazo, com potencial de impactar o governo e os poderes constituídos e que prioriza a conclusão de processos em andamento ou a correção de políticas já estabelecidas, sem necessariamente resultar na criação de novas políticas públicas, como em situações de riscos de epidemias ou conflitos externos, é a Agenda

- A) de Decisão.
- B) do Estado.
- C) da sociedade.
- D) Governamental.
- E) Estadual.

## Gabarito: Letra A

### ✦ Comentário:

A questão trata do conceito de **agenda de decisão**, um dos estágios do processo de construção da agenda pública, ou seja, da priorização de problemas que serão tratados pelo poder público. A definição desse tipo de agenda pode ser explicada por diferentes teóricos das políticas públicas, como **Kingdon (2003), Birkland (2005) e Secchi (2019)**

Segundo **Kingdon (2003)**, o processo de formulação da agenda ocorre dentro de um fluxo de oportunidades, em que determinados problemas são considerados prioritários e passam a ser discutidos no nível governamental. Já **Birkland (2005)** diferencia três tipos principais de agenda:

❑ **Agenda da Sociedade (ou Sistêmica):** Refere-se a todos os problemas percebidos pela sociedade como relevantes, independentemente de serem tratados pelo governo. É a agenda mais ampla e não necessariamente resulta em ação governamental.

❑ **Agenda Governamental:** Conjunto de problemas que o governo escolhe enfrentar, variando conforme a ideologia e os projetos políticos vigentes.

❑ **Agenda de Decisão:** Conjunto de questões que, dentro da agenda governamental, são formalmente encaminhadas para tomada de decisão pelo Executivo, Legislativo ou Judiciário. Ela se concentra na **correção de políticas existentes, na resolução de problemas emergenciais e na busca por resultados concretos de curto e médio prazo**, sem necessariamente criar novas políticas públicas.

### ➡ Por que a alternativa A está correta?

A **agenda de decisão** prioriza **questões urgentes** que precisam de resposta rápida e podem impactar diretamente os poderes constituídos, como **riscos de epidemias, crises ambientais, desastres naturais ou conflitos externos**. Essas situações exigem soluções imediatas, normalmente com medidas corretivas ou ajustes em políticas já implementadas.

### ➡ Analisando as alternativas incorretas:

✗ **Alternativa B) Agenda do Estado:** A agenda do Estado se refere a problemas estruturais e de longo prazo, como reformas tributárias ou previdenciárias. O enunciado menciona questões emergenciais, logo, essa alternativa está incorreta.

✗ **Alternativa C) Agenda da Sociedade:** Também chamada de agenda sistêmica, essa categoria envolve todos os temas que a sociedade considera relevantes, mas que nem sempre são discutidos ou tratados pelo governo.

✗ **Alternativa D) Agenda Governamental:** Refere-se aos problemas que um governo específico escolheu tratar. No entanto, a agenda de decisão é mais restrita e foca na **tomada de decisões concretas** dentro da agenda governamental.

✗ **Alternativa E) Agenda Estadual:** O termo “agenda estadual” não é um conceito teórico consolidado na literatura sobre políticas públicas. O ciclo de políticas se aplica a diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal), mas a alternativa não se refere a um tipo de agenda reconhecido.

---

#### **Referências Bibliográficas:**

- **KINGDON, John W.** Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2ª ed. Boston: Pearson, 2003.
- **BIRKLAND, Thomas A.** An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. 2ª ed. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2005.
- **SECCHI, Leonardo.** Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. **Edição mais recente.** São Paulo: Cengage Learning.
- **RUA, Maria das Graças.** Políticas públicas. 3ª ed. rev. e atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2014.

#### 4. FGV - 2024 - Analista Previdenciário (MACAEPREV)/Administração

A construção da agenda é um dos elementos centrais no processo de políticas públicas.

Assinale a opção que apresenta uma característica da construção de agenda.

- A) Envolve intensa competição entre problemas e alternativas, com algumas questões ganhando ou perdendo a atenção do governo e da sociedade.
- B) É estático, sem mudanças ao longo do tempo, e as questões que entram na agenda permanecem inalteradas.
- C) Está exclusivamente sob controle do governo, sem interferência de atores externos.
- D) É um processo técnico, sem a influência de grupos sociais ou da opinião pública.
- E) Envolve apenas questões econômicas e financeiras, excluindo áreas como saúde, educação e meio ambiente.

---

#### Gabarito: Letra A

#### Comentário:

 **Segundo Leonardo Secchi (2019)**, a construção da agenda refere-se ao processo de seleção e priorização dos problemas públicos que serão enfrentados pelo governo. Esse processo não ocorre de maneira linear ou imparcial, pois há uma disputa constante entre diferentes temas e atores interessados, buscando espaço e atenção no debate político.

✓ **A alternativa correta (A) indica que há uma intensa competição entre problemas e alternativas, o que é uma característica essencial da formação de agenda.** Como explica a teoria de Cobb e Elder (apud Secchi, 2019), há fatores que influenciam a entrada de um problema na agenda, como:

- **Resolução:** O problema deve ser considerado solucionável dentro dos meios disponíveis.
- **Atenção:** Deve haver percepção social e governamental de que o problema merece intervenção.

- **Competência:** Deve estar dentro da responsabilidade pública para ser tratado pelo governo.

✦ **As alternativas incorretas:**

✗ **Alternativa B:** Incorreta. A agenda não é estática, pois está em constante mudança. Problemas podem entrar e sair dela a depender de fatores políticos, sociais e econômicos.

✗ **Alternativa C:** Incorreta. O governo não tem total controle sobre a agenda. Atores externos, como a mídia, organizações sociais e até eventos inesperados (crises, desastres) influenciam diretamente a sua formulação.

✗ **Alternativa D:** Incorreta. A construção da agenda não é um processo exclusivamente técnico. O jogo político e a pressão da sociedade influenciam fortemente quais problemas são considerados prioritários pelo governo.

✗ **Alternativa E:** Incorreta. A agenda pública abrange diversas áreas além das questões econômicas e financeiras, incluindo saúde, educação, meio ambiente e segurança, conforme observado em estudos de políticas públicas.

---

**Referências Bibliográficas:**

📖 SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 3ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

**5. FGV - 2024 - Auditor Municipal de Controle Interno (Prefeitura de Macaé) / "Sem Área"**

A **Teoria dos Fluxos Múltiplos** é um modelo teórico utilizado para explicar como as políticas públicas são formuladas e implementadas.

Segundo essa teoria, uma questão só se tornará objeto de política pública caso haja a convergência de três fluxos independentes – dos problemas, das soluções e da política – criando um cenário conhecido como:

- A)** wicked problem.
- B)** sondagem mista.
- C)** racionalidade ilimitada.

**D)** janela de oportunidade.

**E)** racionalidade forçada.

---

### **Gabarito: Letra D - Janela de Oportunidade**

#### **Comentário:**

A **Teoria dos Fluxos Múltiplos**, proposta por **John Kingdon (1984)**, explica como determinados temas entram na **agenda governamental** e se transformam em políticas públicas. Esse modelo enfatiza a interação entre três fluxos independentes:

✦ **1º Fluxo dos Problemas:** diz respeito a questões que ganham relevância pública e governamental por meio de eventos críticos, crises ou pressões sociais.

✦ **2º Fluxo das Soluções:** engloba ideias, alternativas e propostas disponíveis para enfrentar os problemas identificados.

✦ **3º Fluxo da Política:** envolve o contexto político, incluindo mudanças institucionais, opinião pública e atuação de grupos de interesse.

Para que uma questão se torne efetivamente uma política pública, esses três fluxos devem convergir em um momento específico, criando o que Kingdon chama de **"janela de oportunidade"**. Esse conceito representa um **período favorável à ação governamental**, no qual há maior viabilidade para a implementação de mudanças políticas.

---

#### **Análise das Alternativas Incorretas:**

##### **✗ Alternativa A) Wicked Problem:**

◆ Incorreto. "Wicked problem" refere-se a problemas complexos e de difícil solução, como mudanças climáticas ou desigualdade social, mas não tem relação com a Teoria dos Fluxos Múltiplos.

##### **✗ Alternativa B) Sondagem Mista:**

◆ Incorreto. O termo "sondagem mista" não é um conceito clássico da literatura sobre formulação de políticas públicas, sendo impreciso para descrever o modelo de Kingdon.

✗ **Alternativa C) Racionalidade Ilimitada:**

◆ Incorreto. O conceito de "racionalidade ilimitada" contraria a visão da **Teoria da Racionalidade Limitada** de Herbert Simon, que sustenta que os tomadores de decisão operam dentro de restrições cognitivas e informacionais.

✗ **Alternativa E) Racionalidade Forçada:**

◆ Incorreto. Esse termo não faz parte da literatura sobre análise de políticas públicas. A decisão política, segundo Kingdon, não é "forçada", mas ocorre pela interação dos fluxos.

 **Referências Bibliográficas:**

 KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2ª ed. Nova York: Longman, 2003.

 SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 3ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

 DYE, Thomas. *Understanding Public Policy*. 15ª ed. Boston: Pearson, 2017.

**6. VUNESP - 2023 - Auditor de Controle Externo (TCM SP)/Ciências Atuariais** Do ponto de vista do governo envolvido na implementação de uma política pública, a formação da agenda refere-se a:

A) conjunto de problemas ou temas que vão merecer uma intervenção pública.

B) avaliação das ações que foram tomadas no passado e que não foram resolvidas.

C) redimensionamento dos indicadores de gestão das políticas públicas em curso.



D) avaliação dos pontos fortes e fracos das políticas existentes e forma de maximizar os fortes e minimizar os fracos.

E) controle de qualidade das ações voltadas à gestão das políticas públicas em implementação.

**Gabarito:** Letra A.

---

## Comentário

**Letra A: Correta.**

**Formação da Agenda:** Esta fase do ciclo de políticas públicas envolve a identificação e seleção de problemas ou temas que o governo considera merecedores de intervenção pública. A agenda é composta pelos assuntos que ganham relevância e atenção do governo para que sejam tratados e resolvidos.

**Letra B: Incorreta.**

**Avaliação de Ações Passadas:** Esta opção descreve a avaliação de ações anteriormente tomadas, que corresponde à fase de avaliação ex post das políticas públicas, onde se analisa o que foi feito no passado para identificar falhas e sucessos.

**Letra C: Incorreta.**

**Redimensionamento dos Indicadores de Gestão:** Esta fase não corresponde à formação da agenda, mas sim a um processo contínuo de ajuste e monitoramento das políticas em implementação, possivelmente relacionado à avaliação in itinere.

**Letra D: Incorreta.**

**Avaliação dos Pontos Fortes e Fracos:** Esta descrição se refere à análise das políticas existentes para melhorar seu desempenho, o que também faz parte da fase de avaliação das políticas públicas.

**Letra E: Incorreta.**

**Controle de Qualidade das Ações:** Esta atividade está ligada ao monitoramento e avaliação da implementação das políticas públicas, para garantir que as ações estejam sendo executadas conforme planejado e com a qualidade esperada.

**7. FGV - 2023 - Auditor do Estado (CGE SC)/Administração.** O processo de elaboração de políticas públicas também é conhecido como ciclo de políticas públicas. Este é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes.

Relacione as fases do ciclo de políticas públicas com suas respectivas definições.

1. Formação da Agenda
2. Tomada de Decisão
3. Avaliação da política pública

( ) Processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática.

( ) Conjunto de problemas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública.

( ) Momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções de enfrentamento de um problema público são explicitadas.

Assinale a opção que indica a relação correta na ordem apresentada.

- A) 3, 1 e 2.
- B) 3, 2 e 1.
- C) 2, 1 e 3.
- D) 1, 3 e 2.
- E) 1, 2 e 3.

---

**Gabarito: Letra A.**

---

### **Comentário**

O processo de elaboração de políticas públicas (policy-making process) também é conhecido como ciclo de políticas públicas (policy cycle). Este é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes.

Apesar de várias versões já desenvolvidas para visualização do ciclo de políticas públicas, o modelo apresentado por Secchi et al (2019) possui sete fases principais: 1) IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA, 2) FORMAÇÃO DA AGENDA, 3) FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS, 4) TOMADA DE DECISÃO, 5) IMPLEMENTAÇÃO, 6) AVALIAÇÃO e 7) EXTINÇÃO. Nesse contexto, sobre as fases mencionadas na questão alvo de nossa análise, podemos afirmar o seguinte:

---

### **FORMAÇÃO DA AGENDA:**

- **Definição:** Conjunto de problemas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública.
- **Tipos de Agenda:**
  - **Agenda Política (Agenda Sistêmica):** Problemas ou temas que a comunidade política considera dignos de intervenção pública.
  - **Agenda Formal (Agenda Institucional):** Problemas ou temas que o governo decidiu enfrentar.

---

### **TOMADA DE DECISÃO:**

- **Definição:** Momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções de enfrentamento de um problema público são explicitadas.
- **Objetivo:** Definir claramente os objetivos e métodos para resolver o problema público.

---

### **AValiação DA POLÍTICA PÚBLICA:**

- **Definição:** Processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática.
- **Tipos de Avaliação:**
  - **Avaliação Ex Ante:** Realizada antes da implementação da política.
  - **Avaliação Ex Post:** Realizada após a implementação da política.
  - **Avaliação In Itinere (Formativa ou Monitoramento):** Realizada durante a implementação para ajustes imediatos.

---

Logo, a relação correta na ordem apresentada é:

### **3. Avaliação da política pública**

- Processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática.

#### **1. Formação da Agenda**

- Conjunto de problemas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública.

#### **2. Tomada de Decisão**

- Momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções de enfrentamento de um problema público são explicitadas.

---

### **Referência bibliográfica:**

SECCHI et al. Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos. São Paulo: Cengage Learning Brasil, 2019.

## 8. FGV - 2023 - Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil/Geral

Diante de um acidente aéreo de grande impacto na mídia nacional, um governante percebeu que era chegado o momento de aprovar uma política que fosse mais restritiva em relação às práticas operacionais do setor e que promovesse maior segurança ao tráfego aéreo nacional. Contrariando a maioria das previsões, em um curto espaço de tempo, a ideia foi abraçada pelo governo federal, ganhou espaço na agenda e foi aprovada em poucas semanas.

A formulação dessa política ocorreu em função do fenômeno conhecido como:

- A) agentes no nível de rua.
- B) avaliação formativa.
- C) janela de oportunidade.
- D) monitoramento a posteriori.
- E) política redistributiva.

**Gabarito:** Letra C.

---

### Comentário

#### Janela de Oportunidade

O enunciado descreve um cenário em que, após um acidente aéreo de grande repercussão na mídia, o governo rapidamente adota uma política mais restritiva para aumentar a segurança do tráfego aéreo. Esse processo é explicado pela teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon (2003), que identifica a "janela de oportunidade" como um momento chave para a mudança na agenda pública.

A teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon afirma que o processo de tomada de decisão em políticas públicas pode ser representado pela convergência de três grandes correntes:

1. **Corrente dos Problemas (Problems):** Reconhecimento de um problema que requer intervenção.
2. **Corrente das Propostas ou Alternativas (Policies):** Identificação de soluções ou alternativas para o problema.
3. **Corrente da Política (Politics):** Construção de apoio político necessário para a implementação da solução.

No caso descrito, a janela de oportunidade ocorreu quando:

- Houve um **fluxo de problema** (acidente aéreo).
- Identificou-se um **fluxo de solução** (proposta de uma política mais restritiva).
- E houve um **fluxo político** (a ideia foi abraçada pelo governo).

Quando esses três fluxos convergem, abre-se uma janela de oportunidade, permitindo que grupos defendam suas propostas e exerçam pressão para a solução do problema.

---

## **Outras Alternativas:**

### **A) Agentes no nível de rua:**

Errado. Segundo Lipsky (2019), os agentes de nível de rua são os profissionais que implementam políticas públicas diretamente com o público. Eles são responsáveis pela aplicação prática das políticas, interagindo diretamente com os cidadãos. Esses agentes incluem professores, policiais, assistentes sociais, juízes, defensores públicos, trabalhadores da saúde e outros funcionários públicos que concedem acesso a programas governamentais e possibilitam a prestação de serviços. Eles são fundamentais na execução das políticas, mas não estão diretamente envolvidos na formulação de políticas ou na identificação de janelas de oportunidade para mudanças na agenda política.

---

### **B) Avaliação formativa:**

Errado. A avaliação formativa, também conhecida como avaliação de processo, é focada nos processos e ocorre durante a implementação de uma política. O objetivo principal é melhorar a execução da política enquanto ela está em

andamento, ajustando e refinando as ações para alcançar melhores resultados. A avaliação formativa não se concentra nos resultados finais, mas nos aspectos relacionados ao desenvolvimento e implementação da política. Por isso, ela é diferente da avaliação somativa, que é focada nos resultados alcançados após a conclusão da política. No caso da questão, a avaliação formativa não se aplica, pois o foco é a formulação da política através de uma janela de oportunidade.

---

#### **D) Monitoramento a posteriori:**

Errado. O monitoramento a posteriori, ou avaliação ex post, é uma análise realizada após a implementação de uma política, com base nos resultados alcançados. Este tipo de avaliação permite julgar se um determinado programa deve continuar ou não, com base nos resultados obtidos até o momento. O monitoramento a posteriori verifica o impacto e a eficácia da política depois que ela foi executada. Diferente da janela de oportunidade, que é um momento crítico para a formulação e adoção de uma política, o monitoramento a posteriori avalia os efeitos de políticas já implementadas.

---

#### **E) Política redistributiva:**

Errado. Políticas redistributivas são aquelas que distribuem bens ou serviços a segmentos particularizados da população por intermédio de recursos oriundos de outros grupos específicos. São conflituosas e nem sempre virtuosas.

*Ex.:* reforma agrária, distribuição de royalties do petróleo, política de transferência de recursos inter-regionais, política tributária, etc.

### **9. CEBRASPE (CESPE) - 2023 - Analista Judiciário 02 (TJ ES)/Administrativa**

A respeito das organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), da construção de agendas e do planejamento e da avaliação de políticas públicas, julgue o item seguinte.



Uma das modalidades de agenda do ciclo de políticas é a agenda formal, que é caracterizada por um conjunto de problemas que recebem atenção dos meios de comunicação, com poder de influenciar as demais agendas.

A) Certo

Certo

B) Errado

**Gabarito:** Letra B (Errado).

---

## Comentário

**Gabarito: ERRADO**

O enunciado afirma que a agenda formal é composta por problemas que recebem atenção dos meios de comunicação e têm o poder de influenciar outras agendas. No entanto, essa definição está incorreta.

Na verdade, essa descrição corresponde à **agenda da mídia**, que inclui os problemas destacados pelos meios de comunicação e que influenciam a opinião pública e, eventualmente, outras agendas políticas.

De acordo com Secchi (2013), baseado em Cobb e Elder (1983), há três tipos principais de agendas no ciclo de políticas públicas:

1. **Agenda Política:** Esta agenda reúne os problemas ou temas que são percebidos pela comunidade política como merecedores de intervenção pública.
2. **Agenda Formal:** Também conhecida como agenda institucional, é composta pelos problemas ou temas que o governo já decidiu enfrentar oficialmente. Estes são os itens que estão na pauta para ação governamental.
3. **Agenda da Mídia:** Esta agenda inclui os problemas que recebem destaque nos meios de comunicação. A atenção da mídia a esses problemas pode influenciar a percepção pública e, por consequência, outras agendas, incluindo a política e a formal.

O item apresentado na questão confunde a agenda formal com a agenda da mídia, o que torna a afirmativa incorreta. A agenda formal se refere especificamente aos problemas que o governo já decidiu abordar, enquanto a agenda da mídia trata dos problemas destacados pela imprensa.

Portanto, a afirmativa está incorreta.

---

**Referência:**

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

**10. QUADRIX - 2023 - Analista de Atividades de Defesa do Consumidor (PROCON DF)/Administração**

A respeito da construção de agendas públicas, do planejamento e da avaliação de políticas públicas e da Lei de Acesso à Informação, julgue o item.

Com vistas à formulação de políticas públicas, as questões que despertam a atenção da opinião pública, mesmo que não atraiam o interesse dos membros do governo, são tratadas na agenda governamental.

A) Certo

B) Errado

**Gabarito:** Letra B (Errado).

---

**Comentário**

**Gabarito: ERRADO**

O enunciado afirma que as questões que despertam a atenção da opinião pública, mesmo sem atrair o interesse dos membros do governo, são tratadas na agenda governamental. Esta afirmação está incorreta.

Uma agenda de políticas públicas é uma lista de prioridades que o governo deve abordar com sua energia e atenção. Portanto, para que um tema faça parte da agenda governamental, ele precisa atrair o interesse dos membros do governo e ser reconhecido como uma questão que demanda ação oficial.

### **Agenda Política (ou Sistêmica):**

- Refere-se ao conjunto de problemas percebidos pela comunidade política e pela sociedade como merecedores de intervenção pública.
- Estes problemas são frequentemente destacados pela mídia e recebem atenção pública, mas ainda não foram necessariamente adotados pelo governo como prioridades oficiais.

### **Agenda Governamental (ou Formal):**

- É a lista de problemas que o governo decidiu oficialmente enfrentar. Estes problemas são reconhecidos como prioritários e estão na pauta para ação governamental.
- A agenda governamental é composta por questões que já atraíram o interesse dos membros do governo e que foram formalmente incluídas na pauta de políticas públicas.

Segundo Rua (2014), uma agenda é uma lista de questões ou problemas considerados de interesse público que demandam soluções. A formação da agenda ocorre quando há o reconhecimento de uma situação como problema político, envolvendo a definição e a análise do problema.

Portanto, a afirmativa do enunciado está incorreta. As questões que apenas despertam a atenção da opinião pública, mas não atraem o interesse dos membros do governo, não são tratadas na agenda governamental. Elas podem ser parte da agenda política ou da agenda da mídia, mas não da agenda formal do governo.

---

### **Referência:**

RUA, Maria das Graças. Políticas públicas / Maria das Graças Rua. – 3. ed. rev. atua. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

### **11. FGV - 2023 - Analista (BBTS)/Perfil Interno**

A formação de agendas para o delineamento de políticas públicas representa o momento em que problemas e soluções ganham ou perdem atenção da sociedade, visando ao seu enfrentamento.

Segundo a literatura especializada em políticas públicas, assinale a opção que indica a exigência que deve ser evidenciada para que um problema entre na agenda.

- A) As possíveis ações a serem desempenhadas para a sua resolução sejam consideradas factíveis.
- B) As responsabilidades de natureza privada de impacto coletivo estejam relacionadas.
- C) As informações obtidas devem ser exploradas em sua integralidade, de forma que todas as alternativas sejam conhecidas na tomada de decisão.
- D) Os resultados das possíveis soluções visem a garantir um retorno financeiro efetivo aos cofres públicos.
- E) O interesse público seja evidenciado necessariamente por grupos de pressão com capacidade legislativa e eleitos pela sociedade.

**Gabarito:** Letra A.

---

### **Comentário**

**Gabarito: Letra A**

O enunciado diz: segundo a literatura especializada em políticas públicas, assinale a opção que indica a exigência que deve ser evidenciada para que um problema entre na agenda.

A questão aborda as três condições propostas por Cobb e Elder (apud Secchi, 2013) para que um problema entre na agenda (RAC):

1. Resolubilidade: As possíveis ações devem ser consideradas necessárias e factíveis – a letra A traz essa condição. Para que um problema entre na agenda, é fundamental que existam ações possíveis que sejam viáveis e capazes de resolver o problema identificado.
2. Atenção: Diferentes atores (cidadãos, grupos de interesse, mídia etc.) devem entender a situação como merecedora de intervenção. Isso significa que o problema deve atrair a atenção e ser considerado importante por diversos segmentos da sociedade.
3. Competência: O problema deve tocar responsabilidades públicas. Isso implica que o problema deve estar dentro da esfera de responsabilidade e capacidade de ação do governo ou das autoridades públicas competentes.

Análise das alternativas incorretas:

B) As responsabilidades de natureza privada de impacto coletivo estejam relacionadas.

Errado. Na realidade, o problema deve estar relacionado às responsabilidades públicas, e não privadas. A agenda de políticas públicas foca em problemas que são de competência do setor público para resolver.

C) As informações obtidas devem ser exploradas em sua integralidade, de forma que todas as alternativas sejam conhecidas na tomada de decisão.

Errado. Nem todas as informações serão exploradas em sua integralidade. Existe um processo de seleção para decidir quais problemas merecem atenção. Além disso, nem todas as alternativas serão necessariamente conhecidas na tomada de decisão, devido à complexidade e à limitação de informações.

D) Os resultados das possíveis soluções visem a garantir um retorno financeiro efetivo aos cofres públicos.

Errado. O objetivo de incluir um problema na agenda não é necessariamente garantir um retorno financeiro aos cofres públicos. Muitas vezes, resolver um problema pode implicar em despesas significativas para o governo, com o objetivo de atender ao interesse público e melhorar o bem-estar da sociedade.

E) O interesse público seja evidenciado necessariamente por grupos de pressão com capacidade legislativa e eleitos pela sociedade.

Errado. Não necessariamente. O problema deve ser reconhecido por diferentes atores (cidadãos, grupos de interesse, mídia etc.), não apenas por grupos de pressão com capacidade legislativa. A formação da agenda envolve a atenção e o reconhecimento de diversos segmentos da sociedade e não está restrita apenas a grupos eleitos.

---

Referência:

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª Edição. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

### 13. LISTA DE QUESTÕES DO REVISÃO POR QUESTÕES COMENTADAS

**1. (Questão inédita)** Nas teorias sobre o ciclo das políticas públicas, uma das “etapas” é fortemente afetada pela atuação de **atores invisíveis** e por **empreendedores de políticas**, que exploram **janelas de oportunidades** para influenciar a tomada de decisão governamental. Indique qual etapa é descrita com a utilização desses conceitos:

- a) Avaliação
- b) Implementação
- c) Formulação
- d) Formação da agenda
- e) Execução

#### 2. FGV - 2025 - Auditor de Controle Externo (TCE-PI) / Comum

O processo de elaboração de políticas públicas, ou **ciclo de políticas públicas**, organiza a vida de uma política em fases sequenciais e interdependentes.

**Assinale a opção que apresenta a definição de agenda formal.**

- A)** Conjunto de problemas que o poder público já decidiu enfrentar.
- B)** Conjunto de problemas que a sociedade civil traz para o debate público.
- C)** Conjunto de problemas que recebem atenção especial dos meios de comunicação.
- D)** Conjunto de problemas percebidos pela mídia como importantes para a sociedade.
- E)** Conjunto de problemas que a comunidade política considera merecedores de intervenção pública.

### **3. FGV - 2024 - Analista Previdenciário (MACAEPREV)/Administração**

A construção de agenda é o processo pelo qual determinados problemas e questões ganham prioridade e visibilidade no debate público e político, influenciando as decisões e ações governamentais para a formulação de políticas específicas.

O tipo de agenda que abrange problemas de curto e médio prazo, com potencial de impactar o governo e os poderes constituídos e que prioriza a conclusão de processos em andamento ou a correção de políticas já estabelecidas, sem necessariamente resultar na criação de novas políticas públicas, como em situações de riscos de epidemias ou conflitos externos, é a Agenda

- A) de Decisão.
- B) do Estado.
- C) da sociedade.
- D) Governamental.
- E) Estadual.

### **4. FGV - 2024 - Analista Previdenciário (MACAEPREV)/Administração**

A construção da agenda é um dos elementos centrais no processo de políticas públicas.

Assinale a opção que apresenta uma característica da construção de agenda.



- A) Envolve intensa competição entre problemas e alternativas, com algumas questões ganhando ou perdendo a atenção do governo e da sociedade.
- B) É estático, sem mudanças ao longo do tempo, e as questões que entram na agenda permanecem inalteradas.
- C) Está exclusivamente sob controle do governo, sem interferência de atores externos.
- D) É um processo técnico, sem a influência de grupos sociais ou da opinião pública.
- E) Envolve apenas questões econômicas e financeiras, excluindo áreas como saúde, educação e meio ambiente.

### **5. FGV - 2024 - Auditor Municipal de Controle Interno (Prefeitura de Macaé) / "Sem Área"**

A **Teoria dos Fluxos Múltiplos** é um modelo teórico utilizado para explicar como as políticas públicas são formuladas e implementadas.

Segundo essa teoria, uma questão só se tornará objeto de política pública caso haja a convergência de três fluxos independentes – dos problemas, das soluções e da política – criando um cenário conhecido como:

- A)** wicked problem.
- B)** sondagem mista.
- C)** racionalidade ilimitada.
- D)** janela de oportunidade.
- E)** racionalidade forçada.

### **6. VUNESP - 2023 - Auditor de Controle Externo (TCM SP)/Ciências Atuariais** Do ponto de vista do governo envolvido na implementação de uma política pública, a formação da agenda refere-se a:

- A) conjunto de problemas ou temas que vão merecer uma intervenção pública.

- B) avaliação das ações que foram tomadas no passado e que não foram resolvidas.
- C) redimensionamento dos indicadores de gestão das políticas públicas em curso.
- D) avaliação dos pontos fortes e fracos das políticas existentes e forma de maximizar os fortes e minimizar os fracos.
- E) controle de qualidade das ações voltadas à gestão das políticas públicas em implementação.

**7. FGV - 2023 - Auditor do Estado (CGE SC)/Administração.** O processo de elaboração de políticas públicas também é conhecido como ciclo de políticas públicas. Este é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes.

Relacione as fases do ciclo de políticas públicas com suas respectivas definições.

- 4. Formação da Agenda
- 5. Tomada de Decisão
- 6. Avaliação da política pública

( ) Processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática.

( ) Conjunto de problemas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública.

( ) Momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções de enfrentamento de um problema público são explicitadas.

Assinale a opção que indica a relação correta na ordem apresentada.

- A) 3, 1 e 2.
- B) 3, 2 e 1.
- C) 2, 1 e 3.

D) 1, 3 e 2.

E) 1, 2 e 3.

### **8. FGV - 2023 - Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil/Geral**

Diante de um acidente aéreo de grande impacto na mídia nacional, um governante percebeu que era chegado o momento de aprovar uma política que fosse mais restritiva em relação às práticas operacionais do setor e que promovesse maior segurança ao tráfego aéreo nacional. Contrariando a maioria das previsões, em um curto espaço de tempo, a ideia foi abraçada pelo governo federal, ganhou espaço na agenda e foi aprovada em poucas semanas.

A formulação dessa política ocorreu em função do fenômeno conhecido como:

A) agentes no nível de rua.

B) avaliação formativa.

C) janela de oportunidade.

D) monitoramento a posteriori.

E) política redistributiva.

### **9. CEBRASPE (CESPE) - 2023 - Analista Judiciário 02 (TJ ES)/Administrativa**

A respeito das organizações da sociedade civil de interesse público (OSCI), da construção de agendas e do planejamento e da avaliação de políticas públicas, julgue o item seguinte.

Uma das modalidades de agenda do ciclo de políticas é a agenda formal, que é caracterizada por um conjunto de problemas que recebem atenção dos meios de comunicação, com poder de influenciar as demais agendas.

A) Certo

B) Errado

### **10. QUADRIX - 2023 - Analista de Atividades de Defesa do Consumidor (PROCON DF)/Administração**

A respeito da construção de agendas públicas, do planejamento e da avaliação de políticas públicas e da Lei de Acesso à Informação, julgue o item.

Com vistas à formulação de políticas públicas, as questões que despertam a atenção da opinião pública, mesmo que não atraiam o interesse dos membros do governo, são tratadas na agenda governamental.

A) Certo

B) Errado

### **11. FGV - 2023 - Analista (BBTS)/Perfil Interno**

A formação de agendas para o delineamento de políticas públicas representa o momento em que problemas e soluções ganham ou perdem atenção da sociedade, visando ao seu enfrentamento.

Segundo a literatura especializada em políticas públicas, assinale a opção que indica a exigência que deve ser evidenciada para que um problema entre na agenda.

A) As possíveis ações a serem desempenhadas para a sua resolução sejam consideradas factíveis.

B) As responsabilidades de natureza privada de impacto coletivo estejam relacionadas.

C) As informações obtidas devem ser exploradas em sua integralidade, de forma que todas as alternativas sejam conhecidas na tomada de decisão.

D) Os resultados das possíveis soluções visem a garantir um retorno financeiro efetivo aos cofres públicos.

E) O interesse público seja evidenciado necessariamente por grupos de pressão com capacidade legislativa e eleitos pela sociedade.

## 14. REFERÊNCIA 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](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. 2024.

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. Ainda 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 Estadais 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.

PUENTES-MARKIDES, Cristina. *Policy Analysis and Decision Making*. Bridgetown, Barbados, out. 2007. Não paginado. Disponível em:

<<http://policy.nl.ca/policydevelopment/documents/Policy-Analysis-and-Decision-Making-Presentation-Slides.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2024.

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. 2024.

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.

SCHATTSCHNEIDER, 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. 2023.

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; BARHNART, Clarence L. *Thorndike-Barnhart Handy Pocket Dictionary*. New York: Permabooks, 1951.

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