



POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONSTRUÇÃO DA PROBLEMÁTICA E DA AGENDA PÚBLICA

PUBLIC POLICIES AND THE CONSTRUCTION OF THE PROBLEMATIC AND THE PUBLIC AGENDA

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA Y LA AGENDA PÚBLICA

Fenando Penafiel¹
Vânia Aparecida Rezende²
Caroline Miriã Fontes Martins³

RESUMO

O trabalho visa descrever a dinâmica da construção da problemática e da agenda, buscando compreender os fatores que influenciam a escolha e priorização de temas que compõem a agenda de políticas públicas. Para isso, foi empregada uma abordagem qualitativa com pesquisa bibliográfica e descritiva. Os resultados apontam para existência de diversas complexidades na formulação da agenda de políticas públicas (agenda-

1 Advogado. Técnico de Procuradoria na Procuradoria Geral do Estado de Rondônia (PGE/RO). Mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Adventista de São Paulo (UNASP). Especialista em Direito Tributário e Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera (UNIDERP). Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Tem interesse em estudos e pesquisas relacionadas ao Direito Público, com ênfase em Direito Constitucional, Administrativo e Tributário.

2 Doutora em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Lavras - PPGA/UFLA, na área Administração Pública. Pesquisadora na área de Administração, com ênfase em Administração Pública e seguintes temas: gestão social, políticas públicas e participação. Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Gestão Social - Universidade Federal do Tocantins e Núcleo de Pesquisa em Ética e Gestão Social (Nupegs) - PUC Minas. Professora da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ).

3 Doutora em Administração pela Universidade Federal de Lavras. Possui graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Minas Gerais, Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Lavras. Professora da Universidade Federal de São João Del-Rei.



setting), especialmente diante da influência do contexto social, econômico e político em uma disputa fortemente influenciada por interesses de atores sociais e pela capacidade de atuação governamental para intervir e hierarquizar as questões na agenda.

Palavras-chave: políticas públicas; problemática; agenda.

ABSTRACT

The work aims to describe the dynamics of the construction of the problem and the agenda, seeking to understand the factors that influence the choice and prioritization of themes that make up the public policy agenda. For this, a qualitative approach was used with bibliographic and descriptive research. The results point to the existence of several complexities in the agenda-setting, especially in view of the influence of the social, economic and political context in a dispute strongly influenced by the interests of social actors and the capacity of governmental action to intervene and rank as issues on the agenda.

Keywords: **public policy; problematic; agenda**

RESUMEN

Este documento pretende describir la dinámica de la construcción de problemas y de la agenda, tratando de entender los factores que influyen en la elección y priorización de los temas que constituyen la agenda de las políticas públicas. Para ello, se utilizó un enfoque cualitativo con investigación bibliográfica y descriptiva. Los resultados apuntan a la existencia de varias complejidades en la formulación de la agenda de políticas públicas (agenda setting), especialmente dada la influencia del contexto social, económico y político en una disputa fuertemente influenciada por los intereses de los actores sociales y la capacidad de acción gubernamental para intervenir y priorizar los temas de la agenda.

Palabras clave: políticas públicas; problemática; agenda

1. INTRODUÇÃO

Dentro da abordagem de organização cíclica das políticas públicas, os problemas e sua inserção na agenda pública representam importantes fases da atuação estatal que buscam atingir o bem comum dos indivíduos que compõem o corpo social, fase caracterizada como processo de formulação. Nesse processo se destacam a agenda e definição de alternativas. Perceber, delimitar e priorizar um problema em detrimento de vários outros traduz uma atividade política estratégica de direcionamento da ação estatal.



Nesse sentido, a agenda pública, foco central deste trabalho, consiste em um conjunto de questões que, em dado momento, o poder público considera prioritários e merecedores de intervenções públicas para melhoria da vida coletiva.

Para Capella (2018) um dos principais objetivos da agenda consiste em analisar o processo pelo qual problemas são considerados mais (ou menos) relevantes ao longo do tempo, elemento chave para compreender a ação (ou a falta de ação) governamental. Capella (2020) ao analisar a evolução teórica sobre agenda constata três contribuições fundamentais, sendo: os estudos de Cobb e Elder (década de 1970), John Kingdon (década de 1980) e Baumgartner e Jones (década de 1990), segundo a autora essas referências ainda são influentes até os dias de hoje.

Em função da escassez de recursos, o poder público prioriza determinados problemas em sua agenda, trazendo intensa disputa de interesses para que determinados problemas e soluções sejam incluídos na agenda de políticas públicas. Com base nisso, o trabalho busca responder a seguinte problemática: perante a grande demanda de atenção dos atores governamentais, como ocorre a priorização de determinados problemas em detrimento de outros? A relevância da questão reside em compreender as razões que levam os governos a escolher determinado tema e inseri-lo na agenda pública quando há diversos problemas possíveis para integrar a agenda governamental.

Metodologicamente, a pesquisa seguiu a abordagem qualitativa, com natureza descritiva e pesquisa bibliográfica para levantamento de informações. Foram utilizados estudos de autores brasileiros reconhecidos na área de políticas públicas no meio acadêmico. Portanto, o objetivo do trabalho foi analisar a construção da agenda pública visando identificar como ocorre seu processo de definição.

Para cumprir seu objetivo, o trabalho foi organizado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira delas destaca as políticas públicas desde sua gênese nas Ciências Políticas até a construção teórica organizacional das fases ou etapas do ciclo de políticas. A seção subsequente trabalha especificamente com a problemática e a formulação da agenda (agenda-setting), estabelecendo a importância de estudar o tema sob uma perspectiva contextual de competição de atores sociais, divulgando os principais arquétipos de análise de integração dos problemas à agenda: o



modelo de Múltiplos Fluxos e o modelo do Equilíbrio Pontuado.

Por sua vez, a terceira seção traz resultados e discussões teóricas, destacando a possibilidade de identificar as prioridades governamentais no tempo por meio da análise das complexidades do processo de formulação da agenda. Problematiza-se, assim, a sistemática manutenção de determinadas questões fora da agenda pública e aspectos que influenciam a definição da agenda, sem desconsiderar a necessidade de efetivação de maior participação social no processo de formulação da agenda de políticas públicas. Desta forma, este breve estudo pretende servir como suporte para compreensão do processo de formulação da agenda e seus entrelaçamentos teóricos com pontos pertinentes.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E A PERSPECTIVA CÍCLICA

O campo de estudo sobre as políticas públicas tem se consolidado como um importante instrumento de análise de problemáticas públicas e decisões governamentais. Como área de conhecimento acadêmico, as políticas públicas têm seu marco inicial dentro das Ciências Políticas dos Estados Unidos da América (EUA) em meados de 1950, relacionando-se com a análise científica das ações do governo (FREY, 2000; SOUZA, 2006).

Segundo Saraiva (2006), o desenvolvimento das atividades estatais após a Segunda Guerra Mundial exigiu mudanças no papel do governo, nas estruturas organizacionais e nos métodos de ação pública buscando uma ação estatal mais ágil e efetiva. Embora nessa época a Europa tivesse mais tradição nas pesquisas dessa arena do saber, suas ações estavam mais voltadas à análise do Estado e suas instituições (bases teóricas) enquanto nos EUA a ênfase se relacionava à ação governamental e suas implicações (FARAH, 2016; SOUZA, 2006). No caso brasileiro, os estudos sobre políticas públicas são mais recentes e tiveram como foco inicial os processos de políticas setoriais específicas, levando em conta peculiaridades socioeconômicas e políticas específicas de uma sociedade em desenvolvimento (FREY, 2000), embora haja análise de políticas públicas no País desde 1930 (FARAH, 2016).

Para Souza (2006), os debates e a grande visibilidade do campo de estudos de políticas públicas se devem a três fatores: a) a adoção de políticas de restrição de gastos que passaram a dominar a agenda de vários países; b) novas visões sobre o papel dos governos em função da substituição das políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas; e c) a dificuldade de formar coalizões políticas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico com inclusão social. Então, a área de pesquisa sobre políticas públicas visa integrar quatro elementos: “a própria política pública, a política (politics), a sociedade política (polity) e as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas e implementadas” (SOUZA, 2006, p. 40).

A literatura não apresenta um consenso sobre a definição de políticas públicas, havendo um feixe de ideias baseadas em diferentes campos do saber como política, sociologia e economia. Segundo Souza (2006), política pública é um campo de conhecimento sobre as ações governamentais, com possibilidade de “analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006, p. 26). Desta forma, o pressuposto analítico dos estudos de políticas públicas reside na possibilidade do governo formular cientificamente suas ações e permitir que essas ações sejam analisadas por pesquisadores de forma independente (SOUZA, 2006).

Por conta de suas variadas características, existem diversas formas de analisar as políticas públicas, sendo alguns baseados nos tipos de políticas (constitutivas, distributivas, redistributivas e regulatórias) e outros ligados ao ciclo de políticas públicas (SOUZA, 2006). O ciclo de políticas públicas é visto como um recurso de análise em que se considera um processo de elaboração e exame de políticas públicas baseado num desenvolvimento dinâmico de ações, considerando uma perspectiva sequencial retroalimentada por etapas independentes.

Embora não haja consenso sobre a quantidade de etapas ou fases, comumente os autores consideram no ciclo de políticas públicas os seguintes estágios: a) Identificação do problema; b) Formação da agenda; c) Formulação de alternativas; d) Tomada de decisão; e) Implementação; f) Avaliação; e g) Extinção. Frey (2000) adverte que essa sequência de passos, na prática, dificilmente é seguida pelos atores político-

administrativos por conta da dinâmica das reações desses atores: há fases que se misturam, sequências alteradas, e isso decorre da própria complexidade do processo de políticas públicas, sujeito a relações de poder entre os envolvidos.

A primeira etapa do ciclo de políticas públicas lida com a identificação do problema (ou problemática), dizendo respeito ao reconhecimento de situações que o governo escolhe tratar. A segunda fase, por sua vez, trata da formação da agenda, ou seja, quando é definido o conjunto de problemas considerado relevante, prioritário, para integrar a preocupação dos políticos, do poder público e da mídia.

A terceira fase do ciclo de políticas envolve a formulação de alternativas, quando são construídas e selecionadas as medidas mais convenientes baseadas em objetivos que se busca por meio da política pública. Essas alternativas estão lastreadas em mecanismos de indução de comportamento como conscientização, premiação, coerção e soluções técnicas. Já a quarta fase trabalha com a tomada de decisão, onde há o equacionamento dos interesses dos atores envolvidos.

A quinta fase trata da implementação da política pública, envolvendo a conversão do planejamento em ações efetivas. Nesse processo de implementação é comum a utilização de dois modelos: a) Top down, onde há uma separação entre os formuladores (políticos) e os executores, comandados, da política (administração); e b) Bottom-up, abordagem que possibilita a remodelação da política pelos executores.

A sexta etapa é direcionada à avaliação da política pública, envolvendo um processo de análise das mudanças sociais e seus efeitos decorrentes das políticas públicas implementadas. A avaliação envolve diversos sujeitos, como agentes públicos, políticos, beneficiários e a sociedade, num processo sistemático de verificação de informações visando subsidiar decisões sobre a condução da política pública. Segundo Secchi (2012), a avaliação pode ser realizada em três momentos: antes (ex ante), durante (in itinere) e após (ex post) a implementação da política pública.

Por representar uma atividade fundamental para o campo das políticas públicas, a avaliação compreende a utilização de critérios, indicadores e padrões para mensuração das análises. Secchi (2012), lembra de critérios como a economicidade (nível de uso de recursos); eficiência (conformação entre a ação e os resultados esperados); eficácia

(alcance das metas ou objetivos estabelecidos); e equidade (homogeneidade na distribuição dos benefícios ou punições entre os indivíduos). Já os indicadores são utilizados nas avaliações para aferir o input (medem esforços, como recursos financeiros, humanos e materiais usados), output (relacionados à produtividade, por exemplo sobre a quantidade de pessoas atendidas por uma política) e resultados (efeitos da política para resolver ou mitigar o problema para qual foi elaborada). Por fim, os padrões, ou parâmetros, têm ligação com a comparação entre os indicadores.

O processo de redemocratização brasileira e a Constituição Federal de 1988 estabeleceram um conjunto de mudanças significativas na administração pública, com fortalecimento externo da administração pública, profissionalização da burocracia, descentralização política, financeira e administrativa e maior participação cidadã na gestão pública (ABRUCIO, 2007). Nesse sentido, os modelos de políticas públicas influenciados pelo novo gerencialismo público e pelo ajuste fiscal corroboraram para a implementação de novas formas de políticas públicas com caráter mais participativo, possibilitando a inserção de grupos sociais na formulação, acompanhamento e avaliação das ações dos governos (FARAH, 2016; ABRUCIO, 2007).

Como se vê, a relação entre avaliação e políticas públicas é nítida no modelo de formulação e análise de ciclo de política pública. E embora seja um processo difícil de realizar, é vista como um importante instrumento para a melhoria da qualidade das políticas públicas e seu impacto social. A verificação quantitativa e qualitativa da intervenção estatal por meio da análise de informações confiáveis possibilita a todos saber se os recursos públicos aplicados na ação têm possibilitado o alcance dos objetivos governamentais.

Em função da importância que a avaliação tem para o ciclo de políticas públicas, sua realização pode levar à continuidade, reestruturação ou extinção da própria política pública. A continuidade decorre do consenso sobre os benefícios gerados pela política, enquanto a reestruturação é exigida para adequar a ação a seu objetivo. Assim, a sétima etapa do ciclo de políticas públicas engloba a extinção da política, em decorrência da resolução do problema que a gerou ou da impossibilidade de superação ou extinção desse problema.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS: PROBLEMÁTICA E AGENDA

O processo de políticas públicas envolve várias complexidades, instabilidades e sujeições das relações de poder entre os diversos atores envolvidos em todos os níveis de decisão (ALMEIDA; GOMES, 2018). Neste sentido, o marco principal do presente trabalhos e relaciona com as fases do ciclo de políticas públicas que envolvem a problemática e a delimitação da agenda pública. A relevância da questão reside em compreender as razões que levam os governos a priorizar um tema e o inserir na agenda pública quando existem outras problemáticas demandadas pelos atores sociais.

Segundo Secchi (2012), a identificação do problema público (ou problemática) está relacionada com o reconhecimento de uma diferença entre o status quo e a situação considerada ideal na realidade pública. Este momento exige a percepção do problema, sua delimitação e avaliação das possibilidades de resolução na busca de um objetivo de realidade pretendido pelo poder público. Portanto, não basta a constatação do problema, mas também que o poder público tenha competência e capacidade de atuar para saná-lo, ou mitigá-lo. Nesta atividade de assimilação de problemáticas, não somente analistas públicos atuam, outros atores sociais como agentes políticos e integrantes da sociedade civil participam com seus interesses, ideologias e objetivos diversos. No entanto, há uma nítida desigualdade na atuação e influência exercida pelos atores sociais na formulação de políticas, já que alguns grupos de interesse conseguem potencializar seus pontos de vista e fazer valer seus interesses em relação aos demais durante essas atividades.

Perceber, definir e priorizar um problema em detrimento de várias outros traduz uma atuação eminentemente política porque muitas vezes os problemas são referidos nos discursos com interpretações estratégicas. Por isso, é notória a necessidade de mobilização do aparato público para reconhecer situações que reclamam mudança, bem como quem são os afetados e quais interesses conflitantes estão em jogo. Nesta etapa, a interpretação de situações sociais é realizada de forma estratégica na dinâmica política usando narrativas para legitimar o reconhecimento do problema e como o poder público agirá para contornar a situação.



Capella (2018) ressalta destaca alguns elementos fundamentais para a definição dos problemas: a) causalidade entre a situação e sua origem; b) gravidade entre os problemas e suas consequências; c) incidência, para definir os afetados, a gravidade e a extensão dos danos; d) novidade, porque situações rotineiras tendem a serem tratadas com menor relevância; e) proximidade, dizendo respeito a vivência de situações relacionadas à realidade dos indivíduos; f) crise, com relação à gravidade de situações que exigem ações corretivas; g) público-alvo, isto é, o grupo social afetado pelo problema; h) Meios versus fins, tratando do objetivo e do curso de ação definido para alcance desse objetivo; i) Soluções, onde são debatidas as respostas para os problemas, com respeito à disponibilidade de recursos, aceitação social e capacidade para realizar essa solução.

A definição da problemática também diz respeito à possibilidade dos atores sociais perceberem e construírem socialmente visões sobre um problema, como ocorre quando grupos políticos buscam ampliar a visão da sociedade e mobilizar indivíduos sobre determinados assuntos. No modelo democrático, esse processo é fundamental para a identificação de situações que merecem atuação pública prioritária, já que não há espaço para que o poder público enfrente todos os problemas ao mesmo tempo. Desta forma, a problemática tem íntima relação com a construção da agenda no processo político, e por consequência, com toda atividade governamental no direcionamento das políticas públicas.

Após a identificação do problema, os agentes atuam para que a questão seja incluída em uma lista de prioridades do poder público, convencionalmente denominada agenda. A agenda então engloba um conjunto de problemas e temas relevantes em um determinado momento (CAPELLA, 2020; SECCHI, 2012). Ou seja,

[...] a agenda envolve tanto uma dimensão mais difusa das crenças e entendimentos sobre problemas, quanto aspectos concretos, materializados em documentos como projetos de lei e outros instrumentos. Além disso, a agenda, como coleção de entendimentos, existe em todos os níveis de governo: cada órgão, seja ele federal, estadual ou municipal, tem seu conjunto de questões e hierarquiza suas prioridades de ação. (CAPELLA, 2018, p. 30)

Na literatura, comumente são retratados três modelos de agenda: a) política ou

sistêmica: decorrente de assuntos que a opinião pública acredita que merecem atuação pública, ou seja, tem relação com a importância que o público dá a determinadas questões que são de competência do poder público; b) formal, institucional ou governamental: traduz os temas relevantes que o poder público decidiu enfrentar em um determinado momento, seja na esfera municipal, estadual ou federal; e c) da mídia: lista problemas retratados pelos meios de comunicação como merecedores de atenção especial do poder público com o objetivo de verificar a consciência pública sobre determinados interesses e questões inseridas pela mídia.

No que tange à relação entre agendas política, formal e midiática, Capella (2015) reconhece que a mídia exerce um papel expressivo na vocalização de interesses para a formulação das agendas política e formal na sociedade. Por outro lado, questões inerentes a agenda formal tem repercussão nas agendas midiática e política. As pesquisas então reconhecem uma grande correlação entre as três agendas, de forma que uma acaba influenciando e sendo influenciada pelas outras numa grande confluência de assuntos e demandas.

Nos estudos sobre agenda também se mostra relevante considerar o contexto, para compreender como os fatores sociais, políticos e econômicos interferem na forma como o governo atende a diversos problemas existentes, bem como a capacidade de atuação em relação a essas questões. Logo, a formação da agenda decorre da importância que determinados problemas assumem em momentos específicos, já que existem muitas questões, fatos e interesses que merecem atenção dos atores sociais, e somente alguns são priorizados pelos formuladores de políticas (CAPELLA, 2020). Então, a formação da agenda (agenda-setting) diz respeito ao processo onde problemas e soluções disputam a atenção do poder público para produção de políticas públicas (CAPELLA, 2018).

A formação da agenda envolve uma intensa competição entre proponentes de problemas públicos para que alguns sejam tratados com prioridade, enquanto outros não receberão atenção imediata do poder público. Essa fase abarca “uma arena em que atores distintos duelam, por meio de discursos, argumentações e construções de imagem de problemas e soluções, em busca de ganhar a atenção do público e dos formuladores

de política.” (CAPELLA, 2015, p. 59). Por isso, compreender como acontece a complexa formação da agenda é um marco importante para entender o próprio poder político em sociedades democráticas (CAPELLA, 2020).

Com o objetivo de compreender a formação das agendas formal e política, a partir de 1980 surgiram dois arquétipos importantes para estudar como os problemas integram a agenda pública: o modelo de Múltiplos Fluxos e o modelo do Equilíbrio Pontuado. Segundo Capella (2020), o modelo de Múltiplos Fluxos, formulado por John Kingdon em 1984, baseia-se num conjunto de três fluxos: o fluxo dos problemas, o fluxo de soluções e o fluxo político. Capella (2020) aduz que no primeiro fluxo o modelo busca analisar como as questões são reconhecidas como problemas e por que alguns temas passam a ocupar a agenda governamental. Já o segundo fluxo trata do conjunto de alternativas e soluções disponíveis para os problemas, reconhecendo que os problemas são construções sociais que admitem interpretações. Por sua vez, o terceiro fluxo trata da dimensão política que pressupõe coalizões a partir de processos de negociação e barganha, influenciados pelo clima, as forças políticas organizadas e modificações no governo (CAPELLA, 2020).

Na visão de Almeida e Gomes (2018), no modelo de múltiplos fluxos a capacidade de influência de determinados atores sociais está relacionada com a posição institucional ocupada, já que ela delimita os recursos para influenciar o processo de agenda. Nesta perspectiva, a mudança da agenda só pode ocorrer em um momento específico, quando houver a junção dos três fluxos, situação que Kingdon denominou “janela de oportunidade” (ALMEIDA; GOMES, 2018), quando uma questão desperta o interesse dos formuladores de políticas.

Já no modelo do Equilíbrio Pontuado, desenvolvido por Frank Baumgartner e Brian Jones em 1993, o objetivo é explicar de que forma se alternam momentos de rápida mudança e estabilidade com base em dois eixos: as estruturas institucionais e o processo de agenda (CAPELLA, 2006). Trata, portanto, da formação de coalizões de atores sociais (grupos de interesse) nos processos decisórios e sua duração no tempo. Esse modelo utiliza como instrumento de análise a *policy image*, ou seja, a imagem que uma política

tem quando é compreendida e discutida. Desta forma, para que um problema chame a atenção do governo, é necessária uma imagem, um consenso, em torno de uma política, ligando o problema a uma possível solução (CAPELLA, 2006).

Quanto à capacidade dos atores de influenciarem o processo de políticas públicas, Almeida e Gomes (2018) acreditam que os modelos de Múltiplos Fluxos e do Equilíbrio Pontuado “atribuem menor ênfase à ação coletiva e ao conflito estabelecido entre atores [...] e privilegiam a explicação dos diferentes níveis de influência dos atores no processo como consequência dos recursos que têm” (ALMEIDA; GOMES, 2018, p. 450). Isto se deve ao fato de que

A capacidade de influência de cada ator no processo de políticas é afetada pela dinâmica política da área em que atua. Cada política setorial apresenta um tipo de rede de atores com repertórios de ação política distintos, o que dá origem a dinâmicas políticas próprias. Nas políticas setoriais que abrigam poucos grupos de interesse, atuantes de modo cooperativo (padrão clientelista/corporativista), o poder é mais concentrado e os custos de coordenação são menores, o que tende a favorecer a capacidade de influência de cada ator na respectiva política. Já nas políticas setoriais cujo conjunto de atores é amplo e diversificado (padrão das redes temáticas e pluralistas), a capacidade de influência de cada ator tende a ser menor, dada a maior dispersão do poder. (SILVA, 2018, p. 22)

Como se vê, o processo de formação da agenda considera questões fundamentais como o poder de determinados atores e grupos sociais para fazer valer seu acesso à agenda e como atuam para impedir que determinados problemas entrem na agenda. Além disso, questões relacionadas à hierarquia de importância dos temas também não podem ser desconsideradas durante a formulação da agenda pública, porque há problemas que são amplamente aceitos pela sociedade e outros que fazem parte de realidades muito específicas de alguns grupos de indivíduos. Outro aspecto importante diz respeito à percepção coletiva, ou seja, a forma como os problemas são projetados, definidos, representados e quais as consequências de tratar ou não uma questão em determinado contexto (CAPELLA, 2018), situações que são levadas em consideração durante a formulação da agenda de políticas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Como visto ao longo do trabalho, os estudos sobre problemática e a formação da agenda (agenda-setting) são elementares para a construção de políticas públicas. Segundo Capella (2018), a investigação da agenda pode auxiliar a compreensão sobre um determinado momento relacionado com um assunto específico, isto é, com a identificação de mudanças na atenção dos formuladores de políticas e nas prioridades do governo. Por isso, os estudos sobre agenda envolvem principalmente a consideração do contexto dos fatores sociais, políticos e econômicos que interferem na forma como o governo atende aos problemas existentes e em sua capacidade de atuação em relação a essas questões (CAPELLA, 2018). Isso se deve a dificuldade de adequação entre agenda e problemas diante da necessidade de escolha das prioridades de ação governamental.

Em razão da grande quantidade de problemas existentes e da escassez de tempo e recursos públicos, apenas alguns temas são inseridos no rol de prioridades (agenda formal) para serem trabalhados pelo poder público. Os textos pesquisados demonstram que a priorização de temas e problemas que despertam a atenção governamental para inclusão na agenda decorre do resultado de uma intensa disputa no campo da agenda. São situações que “envolvem necessariamente proponentes e oponentes, por terem sempre dois lados”. (CAPELLA, 2018, p. 31). Embora as inserções de alguns problemas na agenda sejam mais consensuais, geralmente essa atividade envolve uma grande avaliação da hierarquia de importância desses assuntos, numa verdadeira competição pela atenção dos agentes públicos, políticos e cidadãos (CAPELLA, 2018).

Nesta competição, alguns problemas são relegados à condição de menor relevância. Segundo Capella, (2018), isso decorre da própria dinâmica dos padrões de formação da agenda, que envolvem três formas diferentes de iniciação. A primeira, externa, ocorre quando grupos sociais buscam atenção de outros grupos sociais e levam suas demandas aos tomadores de decisão; O segundo modelo de articulação acontece por meio da mobilização, isto é, quando o próprio governo é o responsável por levar a problemática ao público buscando legitimação e apoio popular para o sucesso de suas decisões; A terceira possibilidade de interação também tem origem dentro do governo,

geralmente em razão de questões emergentes dos órgãos governamentais ou grupos influentes, com a diferença de não buscar apoio popular e excluir a participação do público.

Chama a atenção a existência de poucas análises da literatura sobre a manutenção sistemática de questões fora da agenda, o que Capella (2018) denomina "bloqueio de agenda". Na dinâmica da formação da agenda, proponentes e oponentes disputam a atenção sobre uma questão que objetivam incluir na agenda governamental. "Para explicar como essas questões emergem, os estudos mais recentes sobre agenda concentram a análise nos proponentes, enquanto a atuação dos oponentes é pouco investigada" (CAPELLA, 2018, p. 62). Portanto, há uma lacuna pouco explorada na literatura sobre o engajamento dos atores que buscam suprimir novos problemas na agenda.

Fonseca (2016) ressalta que a complexidade do processo de formação da agenda exige o estudo de questões conceituais que vêm sendo negligenciadas, é o caso de "conflito, disputas, vetos e tudo aquilo que está por trás das políticas públicas, isto é, o modelo de acumulação capitalista, as classes sociais, os grupos de interesse, as relações e percepções de ganhos e perdas, as estratégias e táticas adotadas pelos atores" (FONSECA, 2016, p. 416). Assim, a formação da agenda passa, necessariamente, pela compreensão das formas de articulação do poder entre os atores sociais que atuam na formulação de políticas.

Para Dente e Subirats (2014), alguns atores sociais possuem mais poder de influência nos processos de formulação de agenda porque tem acesso a mais recursos (políticos, econômicos, legais e cognitivos) e a dinâmica do regime democrático tende a mitigar e distribuir o poder de modo bastante amplo, possibilitando a concentração de poder de alguns indivíduos ou grupos de indivíduos. Além desses recursos, Capella (2018) sugere a análise de outros elementos para entender a formulação da agenda, como a percepção da sociedade sobre as questões discutidas, a gravidade e o impacto de proximidade das questões com a vida das pessoas.

Há ainda outros aspectos que influenciam a definição da agenda de políticas públicas, como a disponibilidade de recursos financeiros para enfrentar a situação (FREY, 2000), a estrutura institucional, regras orçamentárias, agendas eleitorais, a baixa organização da sociedade civil para demandar pela inclusão de problemas na agenda e até a falta de interesse governamental em entender a relevância de alguns problemas. No entanto, o tratamento meticuloso dessas situações fugiria ao propósito de breve descrição do trabalho.

Importante lembrar que com o movimento de redemocratização brasileiro, juntamente com o processo de descentralização da federação, houve ampliação dos espaços participativos para a sociedade civil atuar na construção da agenda pública (FARAH, 2016; ABRUCIO, 2007). Com isso, novos temas também foram inseridos no campo de atuação dos governos estaduais e municipais (FARAH, 2004), abrindo espaços para que não somente agentes públicos reconheçam problemas, mas também os indivíduos que compõem o corpo social.

No entanto, os questionamentos sobre a baixa participação social no processo de formação da agenda de políticas públicas ainda ecoam ante a manutenção de desigualdades de forças dos grupos de interesses para inserção de problemas na agenda pública. A literatura ressalta a manutenção de estruturas de formulação de agendas onde alguns grupos de interesse têm mais acesso ao poder público enquanto outros grupos sociais podem ser até excluídos ou ignorados nesse processo (FREY, 2000; FARAH, 2004; CAPELLA, 2018; ALMEIDA; GOMES, 2018).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou, ainda que de forma breve, descrever como ocorre a priorização de determinados problemas em detrimento de outros na agenda pública, especialmente diante da grande demanda de atenção dos atores governamentais. A análise da literatura especializada demonstra que a priorização de problemas na formulação da agenda de políticas (agenda-setting) traduz uma complexa ação estratégica governamental. Essa ação considera, reflete e influencia o contexto social,

econômico e político com uma intensa disputa de interesses de atores sociais envolvidos e a capacidade de atuação governamental para intervir e hierarquizar as questões na agenda.

Neste sentido, as prioridades governamentais estabelecidas na agenda necessariamente decorrem das articulações de poder entre os atores sociais bem como pela dinâmica de forças que esses atores possuem nas estruturas institucionais onde as partes interessadas disputam a atenção pública. É evidente também a presença de maior poder de influência de determinados atores sociais na formação da agenda. Logo, a manutenção sistemática de determinadas questões fora da agenda pública representa preocupação, especialmente diante da baixa participação social nos processos de formulação da agenda de governo.

Deste modo, as contribuições evidenciam a grande variedade de interesses, objetivos e ideologias presentes na esfera pública, destacando o interesse (in)existente de inserir problemas na agenda e efetivar uma política. Deste modo, a manutenção de estruturas de formulação de agendas onde alguns grupos de interesse têm mais acesso e influência é inquietante.

Diante da expansão dos estudos sobre a formação da agenda de políticas no Brasil, alguns temas de pesquisa podem ser mais estudados, tanto em relação a ação individual quanto na estrutural. É o caso dos temas ligados ao engajamento dos atores sociais contrários à priorização de determinados temas na agenda e sobre a mobilização de pessoas e recursos para inclusão de temas na agenda, ainda pouco explorados nas pesquisas brasileiras. Essas ações podem auxiliar o fortalecimento dos estudos no campo de políticas públicas nacionais, auxiliando pesquisadores e burocratas em suas atividades.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 67-86, 2007.



- ALMEIDA, L. A.; GOMES, R. C. Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. **Cad. EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 16, nº 3, p. 444-455, jul./set. 2018.
- BRASIL, F. G; CAPELLA, A. C. O processo de Agenda-Setting para o Estudos das Políticas Públicas. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, nº 06, p. 41-63, 1º sem. 2015.
- CAPELLA, A. C. N. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, n. 54, v. 6, p. 1498-1512, nov./dez. 2020.
- CAPELLA, A. C. **Formulação de políticas públicas**. 1 ed. Brasília: Enap, 2018. 151 p. ISBN: 978-85-256-0080-6.
- CAPELLA, A. C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB**, São Paulo, n.61, p. 25-22, 2006.
- DENTE, B; SUBIRATS, J. **Decisiones públicas: Análisis y Estudio de los procesos de decisión en políticas públicas**. 1 ed. Barcelona: Editorial Planeta, 2014. 368 p. ISBN: 978-84-344-0996-5
- FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. **Rev. Est. Fem.**, Florianópolis, n. 12, v. 1, p. 47-71, jan./abr. 2004.
- FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de políticas públicas". **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, n. 50, v. 6, p. 959-979, nov./dez. 2016.
- FONSECA, F. A trama conflituosa das políticas públicas: lógicas e projetos em disputa. **Cad. EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 14, edição especial, p. 406-417, jul. 2016.
- FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 212-259, jun. 2000.
- SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012. 188 p. ISBN: 978-85-221-1408-5
- SILVA, V. P. Atores e sua capacidade de influência nas políticas setoriais a partir de conferências nacionais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 68, p. 01-26, dez. 2018.



SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**. 1 ed. Brasília: ENAP, 2006, 2 v. ISBN: 85-256-0052-0 (Obra compl.)

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

Submissão: outubro de 2022

Aceite: dezembro de 2022.