

# Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil

Ana Cláudia Niedhardt Capella <sup>1 2</sup>

<sup>1</sup> Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” / Departamento de Administração Pública, São Paulo / SP – Brasil

<sup>2</sup> Universidade Federal de São Carlos / Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos, São Carlos / SP – Brasil

O artigo tem como objetivo apresentar uma breve reflexão sobre os estudos de agenda no campo das políticas públicas. Para isso, o texto apresenta os principais desenvolvimentos teóricos e metodológicos produzidos na literatura internacional sobre o tema, com ênfase em três contribuições fundamentais: os estudos desenvolvidos por Cobb and Elder nos anos 1970, o Modelo de Múltiplos Fluxos apresentado por John Kingdon nos anos 1980; e as proposições de Baumgartner e Jones nos anos 1990 até o presente. Na sequência, buscamos compreender como esses estudos têm sido desenvolvidos no contexto brasileiro. Para isso, realizamos um levantamento da produção acadêmica brasileira, considerando teses, dissertações e artigos publicados entre 2000 e 2018. Como conclusão, observamos a expansão dos estudos sobre agenda e destacamos algumas de suas características, como as políticas setoriais mais estudadas pelos pesquisadores, os modelos teóricos mais populares, entre outros aspectos.

**Palavras-chave:** formulação de políticas públicas; agenda-setting; análise de políticas públicas; políticas públicas no Brasil.

## Estudios sobre formación de la agenda de políticas públicas: un panorama de la investigación en Brasil

El artículo tiene como objetivo presentar una breve reflexión sobre los estudios de agenda en el campo de las políticas públicas. Para ello, el texto presenta los principales desarrollos teóricos y metodológicos producidos en la literatura internacional sobre el tema, con énfasis en tres contribuciones fundamentales: los estudios desarrollados por Cobb y Elder en la década de 1970, el modelo de flujos múltiples presentado por John Kingdon en la década de 1980; y las proposiciones de Baumgartner y Jones en la década de 1990 hasta el presente. Luego, buscamos comprender cómo se han desarrollado estos estudios en el contexto brasileño. Para ello, realizamos un relevamiento de la producción académica brasileña, considerando tesis, disertaciones y artículos publicados entre los años 2000 y 2018. Como conclusión, observamos la expansión de los estudios sobre agenda y destacamos algunas de sus características, como las políticas sectoriales más estudiadas por los investigadores, modelos teóricos más populares, entre otros aspectos.

**Palabras clave:** formulación de políticas públicas; *agenda-setting*; análisis de políticas públicas; políticas públicas en Brasil.

## Policy agenda-setting studies: an overview of Brazilian research

This article aims to present a brief reflection on the studies in the field of the public policy agenda. To this end, the text presents the main theoretical and methodological developments on the subject found in the international literature, with an emphasis on three fundamental contributions: the studies developed by Cobb and Elder in the 1970s; John Kingdon’s multiple streams model in the 1980s; and Baumgartner and Jones’ propositions from the 1990s until the present. Next, we seek to understand how policy agenda-setting studies have been developed in Brazil. To do so, we conduct a mapping of the Brazilian academic production, considering theses, dissertations, and articles published in journals between 2000 and 2018. In conclusion, we note the growing expansion of agenda studies in Brazil, and we draw attention to some of the characteristics of these works, such as the preferred policy areas and the theoretical and methodological frameworks favored by researchers, among other aspects.

**Keywords:** policy agenda-setting; public policy; policy studies; policy formulation; public policy in Brazil.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200689>

ISSN: 1982-3134 

Artigo convidado recebido em 24 ago. 2020 e aceito em 09 nov. 2020.

[Versão traduzida]

## AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) – Auxílio à Pesquisa (processo 2018/16289-3) e do Conselho Nacional de desenvolvimento Científica e Tecnológico (CNPq) (processo 424398/2018-4 - chamada MCTIC/CNPq N° 28/2018).

## 1. INTRODUÇÃO

A formação da agenda é um dos elementos mais importantes do processo de políticas públicas. A agenda é o conjunto de questões que, em um dado momento, são consideradas como primordiais pelos formuladores de políticas ou por pessoas próximas a eles (Kingdon, 2003). A formação da agenda pode ser entendida como o processo de transformar questões em prioridades governamentais em qualquer área como saúde, educação, economia, agricultura e bem-estar social. Considerando que a atenção é um recurso escasso e que indivíduos e organizações estabelecem prioridades de ação, a formação da agenda é um processo que envolve intensa competição, em que problemas e alternativas ganham ou perdem a atenção do governo e da sociedade a todo momento (Capella, 2017). Zahariadis (2016, p. 3) destacou a relevância dos estudos sobre a agenda, listando cinco razões para essas pesquisas: a) elas nos ajudam a entender os valores sociais em um dado momento histórico; b) nos permitem observar possíveis lacunas e distanciamentos entre as prioridades do governo e da sociedade; c) estudar a agenda torna visíveis vencedores e perdedores no jogo político, revelando as prioridades de diferentes grupos sociais; d) amplia nossa compreensão das opções, decisões e escolhas de políticas; e, finalmente, e) essas pesquisas nos permitem identificar um amplo conjunto de atores e instituições, às vezes muito além daqueles definidos formalmente.

Embora a compreensão sobre o processo de formação da agenda seja fundamental para entender o exercício do poder político em um contexto democrático, os estudos sobre esse tema são relativamente recentes na literatura internacional e, como veremos, são ainda mais recentes no Brasil. Durante muito tempo os estudos sobre agenda não estiveram entre as preocupações centrais da comunidade brasileira de pesquisadores interessados em políticas públicas ou estudiosos da administração pública ou da ciência política. Nos últimos anos, no entanto, novas questões e abordagens da literatura internacional sobre políticas públicas têm ganhado espaço entre a comunidade acadêmica brasileira, ampliando a diversidade de interesses entre os pesquisadores. Esse movimento contribuiu para o desenvolvimento de pesquisas sobre a agenda no Brasil, e pode-se dizer que esse seja hoje um campo de estudo em expansão.

Para entender melhor esse processo, o presente artigo está organizado em três seções, além desta introdução. A primeira delas apresenta brevemente os principais desenvolvimentos teóricos da literatura internacional, destacando três contribuições fundamentais: os estudos de Cobb e Elder na década de 1970; a perspectiva proposta por John Kingdon nos anos 80; e as proposições de Baumgartner e Jones, que avançaram nos estudos no início dos anos 90 e que continuam em desenvolvimento até os dias de hoje. A seção subsequente identifica os caminhos metodológicos que dão suporte aos estudos sobre a agenda de políticas públicas, tentando entender como os pesquisadores abordaram efetivamente a questão de como conduzir essas pesquisas. Esse breve balanço teórico-metodológico, baseado na literatura internacional, serve de referência para um breve mapeamento das pesquisas sobre agenda no Brasil, considerando a produção de teses e dissertações, além de artigos em periódicos sobre o assunto produzidos no país. Como conclusão, observa-se a crescente expansão dos estudos

sobre agenda no Brasil. Buscamos apontar algumas das características desses trabalhos, como as áreas de políticas públicas mais frequentemente investigadas e os quadros teóricos e metodológicos mais adotados pelos pesquisadores, entre outros aspectos. Ao final, apresentam-se outras conclusões gerais sobre os estudos sobre agenda.

## 2. FORMAÇÃO DA AGENDA: EVOLUÇÃO TEÓRICA

O estudo de Roger Cobb e Charles Elder (1972) foi um dos primeiros a destacar o processo de formação da agenda como elemento central do processo político. Na obra *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*, os autores desenvolveram a noção de formação da agenda (ou “agenda building”, literalmente ‘construção de agenda’) como parte do debate mais amplo sobre democracia (Jones, 2016). Os autores definiram ‘agenda’ como “um conjunto de controvérsias políticas que serão percebidas, em um dado momento, como preocupações que legitimamente merecem a atenção do aparato governamental” (Cobb & Elder, 1972, p. 14, tradução nossa). Os autores buscaram entender os padrões da relação entre a participação pública e a tomada de decisão de uma elite, distinguindo a agenda pública, ou sistêmica (as questões centrais da sociedade, também denominada agenda informal), a agenda da mídia (as preocupações presentes nos meios de comunicação de massa) e a agenda institucional (a agenda governamental, ou agenda formal). A agenda sistêmica “consiste em todas as questões que são comumente percebidas pelos membros da comunidade política como merecendo atenção do público e envolvendo questões dentro da jurisdição legítima da autoridade governamental existente” (Cobb & Elder, 1972, p. 85, tradução nossa). Os autores afirmaram que apenas uma pequena parte das questões existentes na agenda sistêmica são seriamente consideradas pelo governo.

Para explicar como as questões passavam de uma dessas agendas (sistêmica, midiática e institucional) para outra, Cobb, Ross, e Ross (1976) apresentaram um modelo de formação da agenda com três padrões diferentes de iniciação. No primeiro, chamado modelo de iniciação externa, as questões surgem em determinados grupos sociais e são expandidas para outros, atingindo o público ou a agenda sistêmica e, depois, a agenda institucional. Esse padrão é compatível com sociedades pluralistas liberais, onde as reivindicações são primeiro articuladas em termos genéricos para serem posteriormente traduzidas em demandas mais específicas, estabelecendo laços entre diferentes grupos em torno de questões comuns e, assim, chegando na agenda sistêmica. Nesse caso, os grupos buscam a atenção dos formuladores de políticas para levar uma questão para a agenda institucional. O segundo padrão é o de mobilização, no qual o movimento ocorre na direção oposta: do governo para o público. Nesse caso, os tomadores de decisão tentam, buscando legitimação e apoio do público, levar uma questão da agenda institucional para a agenda sistêmica. O terceiro padrão de iniciação trata das situações nas quais as questões se originam dentro do governo, mas, diferentemente do modelo de mobilização, a burocracia governamental não busca apoio do público. São temas que surgem dentro da burocracia, às vezes incentivados por grupos influentes com acesso especial aos tomadores de decisão, e não há interesse em trazê-los para o debate público. Esse padrão se caracteriza, portanto, por excluir a participação social por razões técnicas ou políticas e é compatível, de acordo com os autores, com regimes burocráticos autoritários.

Nas décadas seguintes, como mostra Rochefort (2016), os conceitos inicialmente desenvolvidos por Cobb e Elder foram amplamente adotados pelos manuais de políticas públicas. A explicação

oferecida pelos autores foi bem sucedida em colocar a formação da agenda no centro do processo democrático, identificando seus padrões e estratégias. Entretanto, o processo descrito pelos autores é, em última análise, determinado pela natureza geral do sistema político (Howlett & Ramesh, 2003). Embora influente, essa perspectiva limita a capacidade de explicação do processo de formação da agenda em sistemas democráticos complexos.

Entre as décadas de 1980 e 1990, os estudos de formação da agenda foram reformulados com o surgimento de abordagens teóricas que não tinham mais como objetivo entender as complexas relações entre agendas institucionais e sistêmicas. Esses novos modelos enfatizaram a investigação de questões que atravessam a agenda institucional. John Kingdon (2003) e Baumgartner e Jones (1993) avançaram teórica e empiricamente no estudo das mudanças das políticas públicas.

No livro *Agendas, Alternatives and Public Policies*, (publicado originalmente em 1984), John Kingdon propõe uma diferenciação fundamental entre os conceitos de agenda governamental e agenda decisória. A agenda é “a lista de temas ou problemas sobre os quais os agentes governamentais – e pessoas de fora do governo, mas estreitamente associadas a esses agentes – estão prestando atenção em um dado momento” (Kingdon, 2003, p. 3, tradução nossa). Para o autor, um tema é colocado na agenda governamental quando chama a atenção e ganha o interesse dos formuladores de políticas (da mesma forma como sugerido por Cobb e Elder). No entanto, Kingdon expande o conjunto de atores relacionados à formação da agenda, considerando não apenas os tomadores de decisão governamentais, mas também os indivíduos e grupos a eles relacionados. Além disso, dada a complexidade e o volume de questões com as quais os formuladores de políticas se deparam, Kingdon enfatiza que apenas algumas delas são seriamente consideradas na agenda governamental em um determinado momento. Essas formam, então, a agenda decisória, isto é, um subconjunto da agenda governamental que reúne as questões que estão prontas para uma decisão ativa. No processo altamente competitivo de formação da agenda, poucas questões passam da agenda governamental para a agenda decisória. De acordo com o autor, “devemos também diferenciar a agenda governamental, a lista de questões que estão recebendo atenção, e a agenda decisória, ou a lista de assuntos da agenda governamental que estão em um momento de tomada de decisão ativa” (Kingdon, 2003, p. 4, tradução nossa). Kingdon explica como as agendas mudam, propondo um modelo explicativo organizado em torno de três fluxos: o fluxo de problemas, o fluxo de políticas públicas (ou fluxo de soluções) e o fluxo político. O modelo de múltiplos fluxos proposto pelo autor procura analisar os estágios pré-decisórios do processo de política pública, explicando a formulação das políticas por meio desses três fluxos conectados por um empreendedor de políticas públicas que desempenha um papel importante na ocorrência de janelas de oportunidade para que mudanças sejam feitas.

Desenvolvido para a análise no contexto dos Estados Unidos, o modelo de múltiplos fluxos foi testado com sucesso em diversos outros ambientes políticos e institucionais (Zahariadis, 2016). Jones et al. (2016, pp. 21-22) identificaram que sessenta e cinco países foram submetidos a análises usando o modelo, sendo a Europa o continente com maior número de publicações, seguida pela América do Norte, Ásia, África e América do Sul. Com relação à aplicabilidade do modelo a diferentes sistemas políticos, Cairney (2012) conclui que o modelo de Kingdon é generalizável devido a sua premissa básica: a caracterização dos governos como anarquias organizadas e a presença de ambiguidade, competição por atenção, informações imperfeitas, restrições de tempo para tomada de decisão e racionalidade abrangente não racional. Da mesma forma, Zahariadis (2014, p. 44, tradução nossa) afirma: “Ele [o modelo de múltiplos fluxos] constitui uma lente do processo de políticas públicas que

é útil em aplicações únicas ou comparativas em termos de tempo, ou entre países, questões, níveis de governança e áreas de política pública”.

Outra contribuição valiosa para os estudos sobre a formação da agenda foi apresentada por Frank Baumgartner e Bryan Jones. Em seu livro *Agendas and Instability in American Politics*, publicado em 1993, os autores desenvolvem um modelo teórico dedicado a explicar como as agendas permanecem estáveis por um longo tempo e como são afetadas por processos de mudança rápida e abrupta. Baseando-se em conceitos previamente desenvolvidos por Kingdon e outros autores da ciência política e da teoria organizacional, Baumgartner e Jones avançaram na explicação da estabilidade e da mudança da agenda ao propor o conceito de monopólio de políticas, ou seja, configurações institucionais capazes de produzir estabilidade e assim inibir a mudança por um longo tempo (feedback negativo). Quando esses monopólios desmoronam, abrem espaço para novos entendimentos e atores, e espera-se que ocorram mudanças rápidas e abruptas na agenda (feedback positivo) (Baumgartner & Jones, 1993; True, Jones, & Baumgartner, 1999).

Em trabalhos subsequentes, os autores aprofundaram-se no tema da estabilidade e mudança na agenda por meio de uma análise mais detalhada dos processos de feedback positivo e negativo, mostrando que esses processos ocorriam não apenas nos monopólios investigados anteriormente, mas também em todo o sistema político dos Estados Unidos (Baumgartner & Jones, 2002). Embora a mudança tenha sido entendida como o resultado de uma complexa combinação de ideias e instituições nos monopólios de políticas (Baumgartner & Jones, 1993), no livro *The Politics of Attention* (Jones & Baumgartner, 2005), os autores avançam na investigação da relação entre pontuação e processamento de informação ou o ato de “coletar, montar, interpretar e priorizar sinais do ambiente” (Jones & Baumgartner, 2005, p. 7, tradução nossa). A informação é caracterizada pela incerteza e ambiguidade. Os formuladores de políticas capturam sinais (mudança detectável) selecionando informações, priorizando alguns aspectos e ignorando outros. Assim, o elemento-chave que explica pontuações no sistema político dos Estados Unidos é a maneira como os formuladores de políticas se envolvem em atenção seletiva, concentrando-se em algumas questões em detrimento de outras. Dessa forma, os autores avançaram de um “modelo de equilíbrio pontuado”, que propunha explicações para as mudanças nos monopólios de políticas vinculadas aos estudos de caso (Baumgartner & Jones, 1993), para uma “tese geral de pontuação” (Jones & Baumgartner, 2005), uma abordagem mais geral que destaca o papel do processamento de informações no sistema político como um todo. Mais recentemente, outra dimensão desse problema foi desenvolvida pelos autores, envolvendo a relação entre o processamento da informação e o processo de definição do problema (Baumgartner & Jones, 2015). Zahariadis (2016, p. 14) observa que o modelo de formação da agenda de Baumgartner e Jones contribui de duas maneiras significativas para a literatura. Primeiro, o modelo emprega técnicas sofisticadas de análise quantitativa, um elemento ausente nos modelos anteriores. Segundo, as teorizações desenvolvidas pelos autores permitem investigações comparativas que explicam o fenômeno com sucesso em diferentes contextos nacionais.

A teoria do equilíbrio pontuado e seus subsequentes avanços também ajudaram a moldar estudos que buscam entender processos mais amplos de mudança de políticas públicas, não apenas em diferentes sistemas políticos, mas também comparativamente em muitos países, ampliando os limites e as possibilidades das teorias de formação da agenda (Baumgartner, Green-Pedersen, & Jones, 2006; Baumgartner, Jones, & Mortensen, 2014; Baumgartner, Jones, & Wilkerson, 2011). Esses estudos comprovaram a viabilidade de explicações sobre a estabilidade ou mudança nas políticas públicas,

baseados nas formulações feitas por Baumgartner e Jones considerando diferentes sistemas políticos. Apesar das diferenças institucionais, pode-se observar dinâmicas de mudança de política com a pontuação característica em vários países (Baumgartner et al., 2006).

Esse novo momento de estudos sobre formação da agenda no campo das políticas públicas, envolvendo análise comparativa, ainda está em desenvolvimento e enfrenta diversos desafios (Baumgartner, Breuning, & Grossman, 2019). Entretanto, as pesquisas têm mostrado que o arcabouço teórico-metodológico desenvolvido a partir das formulações de Baumgartner e Jones sobre formação da agenda contribuiu significativamente para o estudo de políticas públicas comparadas.

### 3. COMO ESTUDAR A FORMAÇÃO DA AGENDA? QUESTÕES METODOLÓGICAS

Do ponto de vista metodológico, as abordagens adotadas na formação da agenda de políticas públicas resumidas brevemente na seção anterior apresentam estratégias diferentes, com ênfase nos estudos de caso como método de pesquisa. A pesquisa iniciada por Cobb e Elder lançou as bases conceituais e metodológicas para os estudos sobre agenda (Jones, 2016). Na obra *Participation in American Politics*, os autores apresentaram vários exemplos pontuais, visando ilustrar os aspectos teóricos em discussão (Cobb & Elder, 1972). De acordo com Rochefort (2016, p. 35, tradução nossa), “foram menções feitas de passagem, às vezes em apenas algumas frases, para esclarecer os principais pontos do autor em seu modelo explicativo”. O livro traz um capítulo dedicado a estudos de caso: uma greve de mineradores de carvão em West Virginia, uma greve de coletores de uvas no sul da Califórnia, debates sobre o sistema de mísseis antibalísticos e sobre o imposto de renda nos EUA. Examinando esses casos, os autores procuraram entender como a expansão da atenção dada as questões se relacionava com conflitos na perspectiva da formação da agenda. Trabalhos posteriores, como as publicações *The Politics of Problem Definition* (editada por Rochefort e Cobb em 1994) e *Cultural Strategies of Agenda Denial* (editada por Cobb e Ross em 1997), reuniram capítulos escritos por vários autores e dedicados a políticas públicas abordando diferentes questões. No caso da primeira publicação os capítulos tratavam de políticas voltadas ao transporte aéreo, política nacional antidrogas, política tributária e agricultura e AIDS, entre outras. Já a segunda apresentou casos como da comissão de valores mobiliários, administração de alimentos e medicamentos e saúde pública.

Ao explorar os estudos sobre agenda produzidos até os anos 90, Dearing e Rogers (1996) observaram o uso de uma grande diversidade de abordagens e mostraram que os pesquisadores não compartilhavam maneiras padronizadas de analisar a agenda de políticas públicas. Considerando a tradição de outros estudos sobre agenda (como a agenda da mídia ou a agenda pública, normalmente realizados no campo da comunicação), os autores concluíram que os estudos sobre a agenda de políticas públicas apresentavam uma maior variação metodológica: “A agenda de políticas para uma ou mais questões é mensurada por ações como a proposição de leis sobre um tema, por dotações orçamentárias e pelo tempo gasto para debater uma questão no Congresso dos EUA. A forma de mensuração da agenda de políticas públicas varia de estudo para estudo muito mais do que as maneiras de mensuração da agenda da mídia ou da agenda pública, que são feitas de forma razoavelmente padronizada” (Dearing & Rogers, 1996, p. 18, tradução nossa).

O modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon (2003) foi desenvolvido usando diferentes recursos metodológicos, incluindo entrevistas com funcionários públicos de alto escalão e pessoas próximas a eles, estudos de caso sobre a iniciação de políticas públicas e exame de documentos como registros

de audiências públicas, discursos presidenciais e plataformas de partidos, bem como de relatórios disponibilizados a imprensa e pesquisas de opinião pública. As duas maiores fontes de dados, segundo o autor, foram entrevistas e estudos de caso (Kingdon, 2003, p. 231). Para analisar os dados coletados por meio das entrevistas, o autor empregou técnicas qualitativas e quantitativas e, para medir o status de uma questão na agenda, foram criados códigos (aproximadamente 200 itens) e cada entrevista foi codificada por dois pesquisadores de forma independente. Em relação aos estudos de caso – a segunda maior fonte de dados usada – foram coletados documentos do governo, relatórios, artigos acadêmicos e outras fontes escritas, que serviram para entender melhor o processo. Kingdon considerou 23 casos como ‘unidade de análise’, que foram codificados de acordo com os mesmos parâmetros das entrevistas, também realizados por dois pesquisadores independentes. Também foram analisados outros indicadores da agenda, além de entrevistas e estudos de caso, como audiências públicas, discursos presidenciais, cobertura da mídia, pesquisas de opinião pública e plataformas partidárias. O autor, no entanto, concluiu que essas fontes não eram tão úteis quanto as entrevistas (Kingdon, 2003). Explorando estudos de caso que aplicaram o modelo de Kingdon, a pesquisa de Cairney e Jones (2015) apontou que a maioria desses estudos segue o mesmo caminho, baseando-se em entrevistas, além da análise de documentos, para conduzir as investigações.

Diferentemente da estratégia metodológica adotada por Kingdon, o trabalho de Baumgartner e Jones baseou-se principalmente da análise de conteúdo de documentos escritos. Essa escolha foi feita, em parte, devido ao período considerado: Kingdon investigou políticas públicas nas áreas de transporte e saúde, por quatro anos consecutivos; já Baumgartner e Jones inicialmente se concentraram em várias políticas públicas, cobrindo temas como pesticidas, fumo, álcool, drogas, questões urbanas, energia nuclear e abuso infantil, e consideraram o período de décadas, chegando a observar períodos de até aproximadamente cem anos (Baumgartner & Jones, 1993).

Os autores propuseram um desenho de pesquisa capaz de combinar dois tipos de estudos: os longitudinais, investigando uma única questão em seus vários estágios de desenvolvimento ao longo do tempo; e os transversais, analisando várias questões em um único momento no tempo. Os estudos longitudinais são adequados para analisar questões que entram e saem das agendas, mas dificilmente são generalizáveis ou comparáveis. Estudos transversais explicam por que algumas questões alcançam um alto nível de atenção na agenda, enquanto outras permanecem preteridas. Para estudos sobre formação da agenda, ambas as perspectivas são importantes e complementares, embora os pesquisadores usem frequentemente estudos de caso, ao invés da adoção sistemática de dados longitudinais, como foi o caso da análise realizada por Kingdon (Baumgartner & Jones, 1993, p. 47).

Para desenvolver essa nova abordagem, os autores consideraram inicialmente as audiências do Congresso dos EUA e a cobertura da mídia para rastrear a atenção destinada a temas como energia nuclear, pesticidas, abuso de drogas entre outras. Eles utilizaram documentos públicos para obter os dados e os examinaram com técnicas de análise de conteúdo, o que permitiu categorizar grandes porções do material textual. Em cada um dos conjuntos de dados, os documentos foram indexados usando palavras-chave, permitindo aos autores coletar e sistematizar informações sobre centenas de audiências e edições de jornais por um longo período (Baumgartner, Jones, & MacLeod, 1998, p. 2).

Esse esforço inicial de pesquisa resultou no livro publicado em 1993 *Agendas and Instability in American Politics*, que lançou as bases para um projeto mais ambicioso, o *Policy Agendas Project* (Projeto de Agendas de Políticas Públicas). Nessa iniciativa, as fontes de dados foram expandidas para sete conjuntos principais (Audiências no Congresso dos EUA; a publicação *Congressional Quarterly*;

legislação; decretos do executivo; a série de pesquisa do Gallup sobre as questões mais importantes; o *New York Times Index*; e o *U.S. Congressional Budget Authority* (autoridade orçamentária do Congresso dos EUA). Cada um dos conjuntos de dados foi analisado com base em uma mesma estrutura de códigos, de forma a acompanhar as alterações na agenda ao longo do tempo. Essa estrutura de códigos foi organizada em torno dos principais aspectos das políticas públicas, como saúde, agricultura, educação, energia, defesa e macroeconomia. Para cada um dos códigos (inicialmente, 21), vários subcódigos foram desenvolvidos, permitindo a análise em níveis de agregação mais altos ou mais baixos (Baumgartner et. al., 1998). Assim, o *Policy Agendas Project* pode ser resumido como um grande conjunto de dados comparáveis, abrangendo algumas décadas, que permitem a observação do status de uma questão ao longo do tempo, bem como períodos de rápida mudança em várias áreas de políticas públicas (Baumgartner, Jones, & Wilkerson, 2002, p. 45).

Esses dados permitiram o surgimento de novas questões teóricas, resultando no livro *The Politics of Attention* (Jones & Baumgartner, 2005). Nesse momento, as explicações do modelo de equilíbrio pontuado amadureceram, e os autores avançaram para uma tese geral sobre a pontuação (Jones & Baumgartner, 2005)<sup>1</sup>. Enquanto eles desenvolviam os conjuntos de dados do *Policy Agendas Project* e depuravam as explicações teóricas, outros pesquisadores expandiam a metodologia para fora dos Estados Unidos. Como resultado, o *Comparative Agendas Project* (CAP) - rede de pesquisa que reúne acadêmicos de países interessados em estudar agendas em diferentes sistemas políticos, compartilhando o mesmo caminho metodológico originalmente definido por Baumgartner e Jones - foi estruturado, incentivando o desenvolvimento de estudos comparados de políticas públicas (Baumgartner et al., 2006)<sup>2</sup>.

Esse novo momento na trajetória dos estudos da formação de agenda envolvendo pesquisa comparada ainda está em desenvolvimento e enfrenta vários desafios teóricos e metodológicos. Apesar das dificuldades, alguns avanços já podem ser vistos, em grande parte como resultado da expansão do projeto para novos países, envolvendo novas questões e comunidades de pesquisa (Baumgartner, Breunig & Grossman, 2019).

#### 4. ESTUDOS SOBRE FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Os estudos sobre formação da agenda no Brasil têm sido desenvolvidos, em parte, como reflexo da própria trajetória da pesquisa em políticas públicas no país, que é um campo de conhecimento relativamente recente e ainda em construção. Historicamente, as ciências sociais no Brasil se desenvolveram com foco no Estado, com forte perspectiva histórica e sociológica, associando a análise de políticas públicas a entidades governamentais (Arretche, 2003; Melo, 1999). Assim, até

<sup>1</sup> Os autores também denominam esse processo como “dinâmica disruptiva” na segunda edição de seu livro *Agendas and Instability in American Politics*, publicada em 2009.

<sup>2</sup> Atualmente, o *Comparative Agendas Project* (CAP) é composto por 25 projetos: 22 referem-se a nações (Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, Croácia, Dinamarca, França, Alemanha, Hungria, Israel, Itália, Holanda, Espanha, Nova Zelândia, Portugal, Suíça, Reino Unido, China, Rússia, Coreia do Sul, Reino Unido e Estados Unidos); 2 tratam de estados dos EUA (Flórida e Pensilvânia) e 1 é um projeto supranacional (União Europeia). O Brasil ingressou no CAP no final de 2014, e o *Brazilian Policy Agendas Project* reúne pesquisadores, doutores e estudantes de graduação e de programas de doutorado e mestrado, com foco na investigação da formação da agenda governamental no Brasil. Este trabalho de pesquisa, sediado na Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP-Araraquara), contou com apoio acadêmico da comunidade do CAP e apoio financeiro do CNPQ e da FAPESP. Os dados e outros materiais produzidos pelos pesquisadores do CAP podem ser encontrados em: <https://www.comparativeagendas.net/>



a década de 1980, as ciências sociais eram caracterizadas por uma agenda de pesquisa centrada no Estado e em suas conexões com o sistema político e com a sociedade, fortemente influenciada pelo marxismo e pelo estruturalismo (Hochman, Arretche & Marques, 2007). Por outro lado, o campo da administração pública foi inicialmente projetado para fornecer treinamento para servidores, historicamente influenciado pelo direito e, posteriormente, pela “ciência administrativa” (Keinert, 2000). A administração pública brasileira já tinha produzido estudos no campo das políticas, no final da década de 1960, mas a questão rapidamente perdeu importância na agenda de pesquisa, que se concentrou no debate sobre eficiência e nas técnicas administrativas (Farah, 2013). Foi mais recentemente que novas abordagens e temas ligados à literatura internacional no campo das políticas públicas passaram a circular mais intensamente na comunidade brasileira, tanto nas ciências sociais quanto na administração pública. Nas ciências sociais, uma nova agenda de pesquisa foi estabelecida a partir da década de 1980 e tem buscado estudar as características institucionais do Estado brasileiro e áreas específicas de políticas públicas (Arretche, 2003). Além disso, a própria agenda política do Brasil – envolvendo o processo de redemocratização na década de 1980 – aumentou o interesse dos pesquisadores em examinar áreas específicas de políticas públicas, uma característica que foi acentuada na década de 1990 (Hochman, Arretche & Marques, 2007; Souza, 2007). No início dos anos 2000, o campo da administração pública aproximou-se da análise de políticas como resultado de uma expansão sem precedentes do ensino de graduação e pós-graduação em políticas públicas e áreas afins (como gestão pública, gestão social e gestão de políticas públicas) (Farah, 2016).

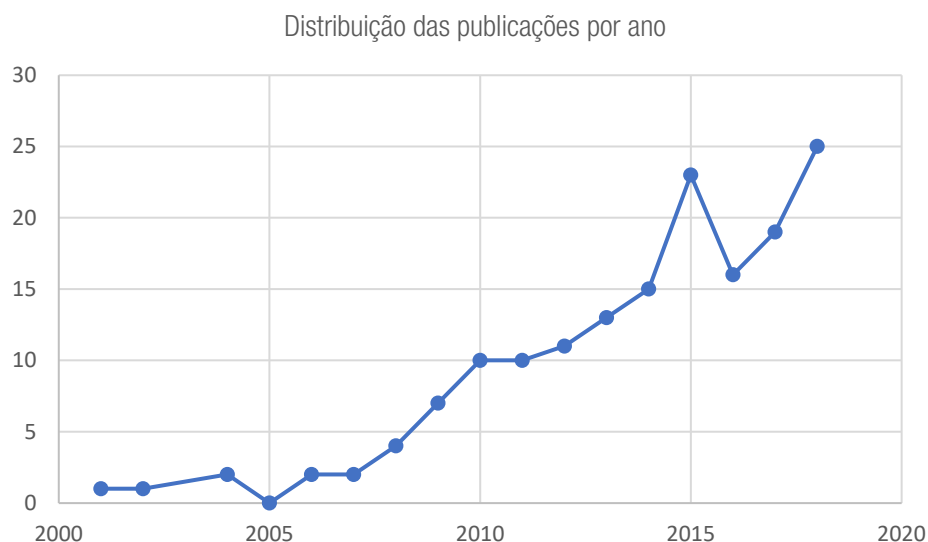
Assim, se os estudos sobre políticas públicas são recentes no país, vale a pena perguntar: como o conhecimento sobre o processo de formação da agenda de políticas públicas se desenvolveu? É possível observar estudos recentes sobre agenda, após a expansão do campo das políticas públicas? Como se produz o conhecimento sobre o tema no país, tanto quantitativa quanto qualitativamente? Como a literatura internacional sobre formação da agenda tem sido incorporada pelos pesquisadores brasileiros?

Observando especificamente as pesquisas sobre formação da agenda, podemos destacar alguns achados obtidos na análise de teses de doutorado e dissertações de mestrado produzidas no país<sup>3</sup>. O enfoque nesse tipo de trabalho acadêmico permite entender como os pesquisadores brasileiros estão adotando a literatura recente sobre agenda, de que forma os conceitos são empregados e como os estudos são conduzidos. Nesse mapeamento da produção acadêmica de pós-graduação, procuramos teses e dissertações sobre formação da agenda que mencionam os modelos teóricos de John Kingdon ou Baumgartner e Jones<sup>4</sup>. Como resultado, foram encontrados 161 estudos produzidos entre 2000 e 2018, sendo 49 teses de doutorado e 112 dissertações de mestrado (abrangendo programas acadêmicos e profissionais). É interessante notar um aumento significativo nesses estudos ao longo do tempo, conforme o gráfico ilustrado na figura 1.

<sup>3</sup> O levantamento abrangeu teses e dissertações produzidas em universidades e instituições de pesquisa brasileiras, disponíveis em duas bases de dados: Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES (Recuperado de <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses>) e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (Recuperado de <http://bdtd.ibict.br/vufind/>).

<sup>4</sup> Empregamos as seguintes palavras-chave: “múltiplos fluxos”; “multiple streams”; “Kingdon and agenda”; “fluxos and Kingdon”; “equilíbrio pontuado”; “equilíbrio interrompido”; “equilibrium and Baumgartner”; “punctuated and Baumgartner”.

## FIGURA 1 TESES DE DOUTORADO E DISSERTAÇÕES DE MESTRADO PRODUZIDAS NO BRASIL SOBRE FORMAÇÃO DA AGENDA



Fonte: Elaborada pela autora.

Os estudos foram realizados em 39 instituições de ensino e centros de pesquisa brasileiros, sendo que dez dessas instituições foram responsáveis por 62,7% da produção nacional sobre o tema. Nesse grupo, a instituição que concentrou a maior proporção de estudos foi a Universidade de Brasília (UnB, 13%), seguida pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV EAESP, 11,2%), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, 8,1%), Universidade de São Paulo (USP, 6,2%), Universidade Federal da Bahia (UFBA, 5,6%), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar, 5%), Universidade Federal do ABC (UFABC, 3,7%), Universidade Federal do Paraná (UFPR, 3,7%), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz, 3,1%) e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN, 3,1%). É importante observar que apenas uma dessas dez instituições é privada, todas as demais são organizações públicas.

Considerando o conjunto das 39 instituições identificadas, a maior parte dos trabalhos no tema foi produzida por universidades e institutos de pesquisa estaduais e federais. Foram identificados 81 programas distintos de pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento nas 39 instituições. Os programas de administração (16,8%) e os programas de administração pública (16,1%) produziram muitas teses e dissertações sobre formação da agenda, sendo observado o mesmo em programas nas ciências sociais e sociologia (16,8%) e ciência política (15,5%). Os programas de saúde pública (9,3%) e os relacionados a planejamento urbano e regional (7,5%) também se destacam nos estudos sobre agenda. Programas específicos de políticas públicas produziram estudos sobre agenda em um período mais recente (7,5%), e também foram encontrados estudos em programas de educação (3,7%) e assistência social (1,9%).

Em relação às políticas setoriais escolhidas pelos pesquisadores, podemos destacar que quase metade dos estudos está concentrada em quatro delas: saúde (18,6%), educação (13,7%), desenvolvimento urbano/regional (11,8%) e gestão (8,1%). Questões como direitos civis (7,5%), políticas sociais (6,8%),

segurança pública (5%), meio ambiente (3,7%), trabalho (3,1%) e infraestrutura (3,1%) aparecem a seguir, como as áreas mais estudadas. Comunicação, ciência e tecnologia, cultura e defesa também são áreas de interesse (2,5% cada), seguidas por energia, habitação, transporte e turismo (1,9% cada). Por fim, aparecem o esporte e a seguridade social (1,2%, que é o mesmo percentual de estudos que não elegeram uma área específica).

Além de revisar os dados quantitativos, que ajudam a obter uma visão geral da literatura sobre formação da agenda nos programas de pós-graduação no Brasil, é interessante observar como os estudos foram realizados, do ponto de vista das escolhas teóricas e metodológicas<sup>5</sup>. A maioria dos trabalhos se baseia em pesquisa exploratória, utilizando métodos qualitativos para promover o conhecimento sobre políticas setoriais específicas. Estudos de caso e pesquisa bibliográfica são estratégias frequentemente usadas. O modelo de John Kingdon está presente na maior parte das vezes, sem que se mencione qualquer outro modelo de formação da agenda de políticas públicas. Nesses casos, muitos dos pesquisadores optaram por aplicar apenas os conceitos desenvolvidos pelo autor, e uma parcela menor adotou o modelo como ferramenta de análise. Isso significa que os pesquisadores não usaram a “lente teórica” dos múltiplos fluxos, mas empregaram alguns conceitos básicos do modelo para explicar um ou mais fluxos, chamando a atenção para a atuação de um empreendedor de política, por exemplo. Assim, não houve a preocupação em explicar a dinâmica da mudança da agenda originada pelo acoplamento de problemas, política, políticas públicas e participantes. Considerando os trabalhos encontrados, 46,8% se enquadram nessa categoria. São estudos que consistem na análise de uma política setorial, apresentando basicamente sua história, sistematizando a literatura sobre ela e, em algum momento, inserindo pontualmente os conceitos formulados por Kingdon. Esse tipo de estudo geralmente busca apoio em outras abordagens teóricas, notadamente o novo institucionalismo histórico, a literatura sobre federalismo e estudos específicos sobre a área de política pública sob análise. Outros se baseiam no modelo de múltiplos fluxos e o usam efetivamente como modelo analítico para explicar as principais mudanças na agenda em uma determinada área. Estudos desse tipo (22,4%) também buscam outros referenciais teóricos (principalmente relacionados à área pesquisada). O terceiro maior grupo de estudos mobiliza os conceitos de Kingdon e Baumgartner e Jones de maneira combinada (14,1%), incluindo os primeiros textos de Baumgartner e Jones (especialmente a publicação *Agendas and Instability in American Politics*); ou seja, é baixa a frequência de utilização artigos e livros mais recentes dos autores. Além disso, poucos estudos usam apenas os conceitos de Baumgartner e Jones sem recorrer aos formulados por Kingdon (apenas 5,8% dos trabalhos utilizam os conceitos de equilíbrio pontuado sem mencionar Kingdon). Também encontramos estudos baseados no modelo que não tinham a intenção de investigar processos de mudança da agenda, mas sim de observar questões relacionadas a mudanças no orçamento público (esses estudos não são considerados acima).

Observa-se também que muitos pesquisadores não têm o objetivo de investigar processos de formação da agenda ou formulação de políticas: são estudos que focalizam atores, ideias e instituições políticas e que, para isso, usam os conceitos de múltiplos fluxos e de equilíbrio pontuado. Nesse caso, são frequentes as combinações dos conceitos da literatura sobre agenda com outros autores associados ao pós-positivismo e à virada argumentativa. Alguns estudos também usam conceitos

---

<sup>5</sup> A pesquisa foi realizada em base a leitura dos resumos das teses e dissertações. Quando o resumo não abordou a forma como os autores usaram os modelos, a pesquisa analisou também o sumário do trabalho e as referências bibliográficas.

do *Advocacy Coalition Framework* (ACF) (modelo de coalizões de defesa) para esse fim (4,5% de todos os artigos combinam conceitos de múltiplos fluxos, equilíbrio pontuado e ACF). Finalmente, olhando para a produção nos programas de pós-graduação, percebemos que alguns estudos tomam outra direção e realizam uma análise do processo de produção de políticas considerando as etapas do ciclo. Nesse contexto, para discutir a agenda e o estágio de formulação, eles se apoiam nos conceitos de Kingdon (6,4%). Estudos com essas características foram encontrados em programas de áreas mais especializadas (como defesa, por exemplo).

Também estendemos a análise a publicações em revistas acadêmicas brasileiras<sup>6</sup>. A taxa de conversão de teses e dissertações em artigos publicados em periódicos é bastante baixa, o que levanta várias questões sobre os estudos de pós-graduação e suas perspectivas. Foram encontrados 23 artigos publicados de 2011 a 2018 (01 em 2011; 3 em 2012; 2 em 2013; 3 em 2014; 2 em 2015; 4 em 2016; 2 em 2017 e 6 em 2018). Desses artigos, dez aplicaram os conceitos do modelo de múltiplos fluxos; dez procuraram aplicar efetivamente o modelo de Kingdon; um utilizou apenas os conceitos de equilíbrio pontuado (com foco não no estudo da agenda, mas na análise do orçamento) e dois realizaram revisões da literatura. Os periódicos com mais publicações pertencem às áreas da saúde (8 artigos) e administração/administração pública (8 artigos). Os demais estudos foram encontrados em periódicos de sociologia (1), ciência política (1), turismo (1), educação (1), comunicação (1), educação física (1) e abordagens multidisciplinares (1).

Esses resultados levam a concluir que a pesquisa sobre agenda de políticas públicas vem se expandindo no nível de pós-graduação e que os modelos teóricos de agenda, especialmente o modelo de múltiplos fluxos, tiveram uma inserção significativa nesses trabalhos. Em geral, as pesquisas sobre agenda no Brasil consistem em estudos de caso, dedicados à pesquisa de políticas setoriais, muitos dos quais se baseiam em conceitos teóricos de estudos de agenda, combinando-os com outros conceitos e com elementos do contexto histórico e institucional da política pública em análise. Poucos estudos, no entanto, são transformados em artigos, o que acaba dificultando o acúmulo de conhecimentos e avanços nesse campo de estudo no Brasil.

## 5. CONCLUSÃO

A literatura sobre formação da agenda de políticas públicas evoluiu desde a década de 1970, tanto teórica quanto metodologicamente. Podemos dizer que essa literatura atualmente se baseia em conceitos sólidos e estimula a pesquisa em diferentes partes do mundo. Do ponto de vista metodológico, existe uma ampla diversidade de alternativas, refletindo as múltiplas escolhas dos pesquisadores em termos de fontes de dados, indicadores e características das áreas de políticas setoriais que escolhem estudar. Uma tendência importante da literatura internacional está relacionada à articulação de uma rede de pesquisadores dedicados ao estudo de agendas por meio de pressupostos teóricos e metodológicos compartilhados. O *Comparative Agendas Project* (CAP) é um exemplo de iniciativa bem-sucedida nesse sentido. O projeto permite que diferentes pesquisadores, com múltiplas formações e interesses, sejam reunidos em torno de um objetivo compartilhado: observar as mudanças da agenda ao longo

<sup>6</sup> Os artigos publicados no Brasil foram coletados em duas bases de dados de pesquisa: SCIELO - *Scientific Electronic Library Online* (Recuperado de <http://www.scielo.br>) e OASIS - Portal brasileiro de publicações científicas em acesso aberto (Recuperado de <http://oasisbr.ibict.br/>). As palavras-chave adotadas foram as mesmas utilizadas no mapeamento de teses e dissertações.

do tempo em diferentes países. Nesse sentido, podemos pensar no projeto como um novo campo de estudos, com uma crescente comunidade de pesquisadores, novas questões e objetivos (Baumgartner et al., 2019).

Os estudos sobre formação da agenda no Brasil vêm se expandindo nos últimos anos e ainda há um longo caminho a percorrer. A pesquisa conduzida no país tem adotado cada vez mais a literatura internacional específica, e os pesquisadores estão familiarizados com as referências mais importantes. Esse fato reafirma a percepção de vários autores que defendem a validade dos modelos teóricos para explicar mudanças de agenda em diferentes sistemas políticos. Vale ressaltar que grande parte dessa pesquisa se desenvolve na pós-graduação e não chega a ser publicada em periódicos, e as causas dessa discrepância ainda precisam ser compreendidas. Parece haver uma preferência dos pesquisadores brasileiros pelo modelo de múltiplos fluxos, seja ele entendido como um referencial para investigar mudanças na agenda ou como um conjunto de conceitos úteis para compreender processos mais amplos de mudança nas políticas públicas. Por outro lado, ainda há pouco uso de estudos baseados no modelo de equilíbrio pontuado, talvez devido à sua maior complexidade metodológica, que requer um conjunto de dados mais amplo. Nesse sentido, espera-se que as atividades realizadas pelos pesquisadores brasileiros no CAP fortaleçam e estimulem novas pesquisas sobre formação da agenda no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- Arretche, M. T. S. (2003). Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), 7-10.
- Baumgartner, F. R., Breunig, C. & Grossman, E. (2019). The Comparative Agendas Project: Intellectual roots and current developments. In F. R. Baumgartner, C. Breunig, & E. Grossman. (Eds.), *Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Baumgartner, F. R., Breunig, C., & Grossman, E. (Eds.). (2019). *Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2015). *The politics of information: problem definition and the course of public policy in America*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., Green-Pedersen, C., & Jones, B. D. (2006). Comparative studies of policy agendas. *Journal of European Public Policy*, 13(7), 959-974.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (Eds.). (2002). *Policy dynamics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Macleod, M. C. (1998, Primavera). Lessons From the Trenches: Ensuring quality, reliability, and usability in the creation of a new data source. *The Political Methodologist*, 8(2), 1-10.
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Mortensen, P. B. (2014). Punctuated Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policymaking. In P. A. Sabatier, & C. Weible. (Eds.), *Theories of the Policy Process* (3. ed). Boulder, CO: Westview Press.
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Wilkerson, J. D. (2002). Studying Policy Dynamics. In F. R. Baumgartner, & B. D. Jones. (Eds.), *Policy Dynamics*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2002.
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Wilkerson, J. D. (2011). Comparative Studies of Policy Dynamics. *Comparative Political Studies*, 44(8), 947-972.
- Cairney, P. (2012). *Understanding public policy: theories and issues*. London, UK: Palgrave-Macmillan.
- Cairney, P., & Jones, M. D. (2015, junho). Kingdon 's Multiple Streams Approach: What is the empirical impact of this universal theory? *Policy Studies Journal*, 44(1), 37-58. Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/psj.12111/abstract>
- Capella, A. C. N. (2017). *Formulação de Políticas Públicas*. (Coleção Governo e Políticas Públicas). Brasília, DF: ENAP.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1971). The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. *Journal of Politics*, 33(4), 892-915.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1972). *Participation in American Politics: The dynamics of agenda building*. Boston, MA: Allyn and Bancon.
- Cobb, R. W., & Ross, M. H. (Eds.). (1997). *Cultural strategies of agenda denial*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Cobb, R. W., Ross, J. K., & Ross, M. H. (1976). Agenda Building as a comparative political process. *American Political Science Review*, 70(1), 126-138.
- Dearing, J. W., Rogers, E. M. (1996). *Agenda-Setting*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Farah, M. F. S. (2013). A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas. In E. Marques, & C. A. P. Faria. (Eds), *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. São Paulo, SP: Unesp.
- Farah, M. F. S. (2016, nov./dez.). Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. *Revista de Administração Pública*, 50(6), 959-979.
- Hochman, G., Arretche, M. T. S., & Marques, E. (2007). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying public policy: policy cycles and subsystems*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Jones, B. D. (2016). A radical idea tamed: the work of Roger Cobb and Charles Elder. In N. Zahariadis. (Org.), *Handbook of public policy agenda setting*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). *The politics of attention: how government prioritizes problems*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

- Jones, M. D., Peterson, H. L., Pierce, J. J., Herweg, N., Bernal, A., Raney, H. L., ... Zahariadis, N. (2016). A river runs through it: a multiple streams meta-review. *Policy Studies Journal*, 44(1), 13-36.
- Keinert, T. M. M. (2000). *Administração Pública no Brasil: Crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo, SP: Fapesp.
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (3a. Ed.) New York, NY: Harper Collins.
- Melo, M. A. (1999). Estado, governo e políticas públicas. In S. Miceli. (Org.), *O Que ler na ciência social brasileira*. São Paulo, SP: Ed. Sumaré.
- Rochefort, D. A. (2016). Agenda setting, problem definition, and their contributions to a political policy analysis. In N. Zahariadis. (Org.), *Handbook of public policy agenda setting*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Rochefort, D. A., & Cobb, R. W. (Eds.). (1994). *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.
- Souza, C. (2007). Estado da arte da pesquisa em políticas públicas”. In G. Hochman, M. Arretche, & E. Marques. (Orgs.), *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz.
- True, J. L. Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (1999). Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in american policymaking. In P. A. Sabatier. (Ed.), *Theories of the Policy Process*. Oxford, UK: Westview Press.
- Zahariadis, N. (2014). Ambiguity and multiple streams. In P. A. Sabatier, C. M. Weible. (Ed.), *Theories of the Policy Process* (3. ed.). Boulder, CO: Westview Press.
- Zahariadis, N. (2016). Setting the agenda on agenda-setting: definitions, concepts, and controversies. In N. Zahariadis. (Org.), *Handbook of public policy agenda setting*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Zahariadis, N. (Org.). (2016). *Handbook of public policy agenda setting*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

## Ana Cláudia Niedhardt Capella



<https://orcid.org/0000-0002-1423-898X>

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e professora do Departamento de Administração Pública da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP); Professora dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPOL) e em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos (PPGGOSP) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). E-mail: ana.capella@unesp.br