

Agenda setting: mudanças e a dinâmica das políticas públicas

Uma breve introdução

Felipe Gonçalves Brasil ¹

Bryan D. Jones ²

¹ Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara / SP – Brasil

² University of Texas at Austin, Texas – Estados Unidos da América

Esse artigo é uma breve apresentação do número Especial Temático sobre Mudança e Dinâmicas de Políticas Públicas, que tem como objetivo principal apresentar e discutir os conceitos envolvidos no processo de agenda-setting, um dos temas mais importantes para o estudo das políticas públicas e do processo de políticas públicas (*policy process*). Os modelos de definição de agenda (*agenda-setting*) propõem abordagens analíticas sobre os processos pré-decisórios para a análise e compreensão de aspectos mais amplos na construção de problemas e soluções em políticas públicas. Para tanto, coloca a atenção, um recurso escasso, no centro da ação política, indicando que é a mudança de atenção que ocasionaria, conseqüentemente, mudanças em políticas públicas. Um dos aspectos mais relevantes nos estudos de agenda-setting e mudanças em políticas públicas considera a difusão global de seus estudos ocorrida nos anos 2000 com a aplicação de abordagens teóricas e metodológicas a diferentes países e sistemas políticos, para além Estados Unidos, de onde tais modelos e teorias surgiram nos anos 1980 e 1990. Conseqüentemente, outra conquista importante nos estudos de definição de agenda e mudança de políticas deve ser destacada: os estudos de políticas públicas em perspectiva comparada. Embora os estudos de definição de agendas tenham crescido significativamente na comunidade acadêmica internacional, ainda existem alguns pontos importantes a serem mais bem explorados. A intenção deste Número Especial, é o de contribuir com os crescentes estudos sobre agenda-setting, destacando os processos de mudanças e as dinâmicas das políticas públicas.

Palavras-chave: agenda-setting; formação da agenda; mudança em políticas públicas; dinâmica de políticas públicas e atenção em políticas públicas.

Agenda Setting: cambios y dinámica de las políticas públicas

Una breve introducción

Este artículo es una breve presentación del número Temático Especial sobre Cambio y Dinámica de las Políticas Públicas, cuyo principal objetivo es plantear y discutir los conceptos involucrados en el proceso de establecimiento de la agenda (*agenda-setting*), uno de los temas más importantes para el estudio de las políticas públicas y de su proceso (*policy process*). Los modelos de *agenda-setting* proponen enfoques analíticos de los procesos predecisórios para el análisis y comprensión de aspectos más amplios en la construcción de problemas y soluciones en las políticas públicas. Para ello, pone la atención –un recurso escaso– en el centro de la acción política, indicando que es el cambio de atención lo que, en consecuencia, provocaría cambios en las políticas públicas. Uno de los aspectos más relevantes en los estudios de *agenda-setting* y cambios en las políticas públicas considera la difusión global de sus estudios que se dio en la década del 2000 con la aplicación de enfoques teóricos y metodológicos a diferentes países y sistemas políticos, más allá de Estados Unidos, donde dichos modelos y teorías surgieron en las décadas de 1980 y 1990. Consecuentemente, cabe destacar otro logro importante en los estudios de establecimiento de agenda y cambio de políticas: los estudios de políticas públicas en perspectiva comparada. Aunque los estudios de establecimiento de agendas han crecido significativamente en la comunidad académica internacional, todavía quedan algunos puntos importantes por explorar más a fondo. La intención de este Número Especial es contribuir a los crecientes estudios sobre *agenda-setting*, destacando los procesos de cambio y la dinámica de las políticas públicas.

Palabras clave: *agenda-setting*; formación de agenda; cambio en políticas públicas; dinámica de las políticas públicas y atención en políticas públicas.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200780>

Artigo recebido em 26 out. 2020 e aceito em 09 nov. 2020.

[Versão traduzida]

ISSN: 1982-3134



Agenda setting: policy change and policy dynamics

A brief introduction

This Thematic Special Issue on Policy Change and Policy Dynamics has as its main objective to present and discuss agenda setting, one of the most important issues for the study of public policies and the policy process. The agenda setting approach proposes an analytical approach on pre-decision processes to understand broader developments in public policy. To achieve that, it places the attention at the center of political action and relies on the fact that it is the change in attention that would cause, consequently, change in public policy. One of the most relevant aspects on the studies of policy agendas and policy change considers the diffusion occurred in the years 2000 with the application of its theoretical and methodological approaches to different societies and political systems beyond the United States. Consequently, another important achievement in the studies of agenda setting and policy change must be highlighted: studies of public policies in comparative perspective. Although agenda-setting studies have grown significantly in the international academic community, there are still some important points to be better explored. The intent of this Themed Special Issue of RAP is to contribute with the growing agenda-setting studies by highlighting the processes of policy changes and policy dynamics.

Keywords: agenda-setting; policy change; policy dynamic; policy attention.

1. INTRODUÇÃO

Encontrar um ponto de partida para discorrer sobre a formação e desenvolvimento de um campo do conhecimento é um grande desafio para qualquer pesquisador, sobretudo nas ciências humanas e sociais. Isso ocorre porque as ideias se transformam ao longo do tempo. Conceitos, termos e definições são constantemente resgatados, ressignificados e reutilizados para a construção de novas definições e teorias. Nos estudos sobre formação da agenda governamental o desafio não é menor. O ponto de partida, aqui, poderia ser definido na relação entre agenda governamental, agenda da opinião pública e agenda midiática, resgatando os principais autores como Lippmann (1922), Lazarfeld (1944), destacando os trabalhos de Cohen (1963) e as pesquisas empíricas de McComb e Shaw (1972). Outro caminho possível para iniciarmos o debate do processo de formação da agenda (agenda-setting) retomaria à contribuição original de Lasswell (1951) que relaciona as *policy sciences* ao fortalecimento da democracia. O estudo sobre como os problemas são construídos e entendidos nas comunidades políticas apontam para uma importante relação entre a definição de problemas e a teoria democrática. Nessa linha, autores como Schattschneider (1960), Bachrach e Baratz (1962) são essenciais para o debate que coloca em primeiro plano o papel da mobilização e da expansão do conflito, e a não-decisão, como formas de ação governamental.

2. A FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL COMO CAMPO DO CONHECIMENTO

Como o objetivo desse número especial é o de priorizar os estudos e modelos mais recentes do processo de formação e de mudança da agenda governamental, optamos por iniciar essa introdução a partir do aparecimento do termo “agenda” na literatura especializada. Inicialmente formulado sob o termo de “agenda-building”, esse campo de estudos tem sua origem nos Estados Unidos, no início dos anos 1970, com os pioneiros trabalhos de Cobb e Elder (1971, 1972). *Agenda-setting* é definido, portanto, como um processo de transformar questões privadas em públicas, e essas em prioridades governamentais. Os autores definiram o termo agenda como “a general set of political controversies that will be viewed as falling within the range of legitimate concerns meriting the

attention of the polity” (Cobb & Elder, 1971, p. 905) e avançaram, ainda, para uma concepção mais detalhada de “agenda institucional” definida como “to denote a set of concrete items scheduled for active and serious consideration by a particular institutional decision-making body” (Cobb & Elder, 1971, p. 906). Entre esses dois conceitos de agenda, os autores mostraram, de forma ainda inicial, de que forma um tema poderia transitar, movendo-se de uma agenda geral (ou sistêmica) para a agenda institucional. Uma inovação trazida por Kingdon (1984) – a agenda decisória – mostra um processo em movimento.

Ao conceituar o processo de agendamento, os autores identificam e diferenciam dois estágios pelos quais questões são percebidas como problemas públicos. O primeiro estágio é definido pela agenda sistêmica. Nela estão presentes todas as questões que recebem a atenção da sociedade e que são percebidas como sendo problemas ou assuntos que devem ser tratados pelo governo ou pelos tomadores de decisão. O segundo estágio é a agenda governamental, composta pela atenção dos próprios tomadores de decisão e governantes sobre os assuntos e temas que eles próprios consideram importantes. A formação da agenda ainda passa por uma nova atualização com os estudos de John Kingdon, em 1984, com a criação de uma nova dimensão chamada de agenda decisória. A agenda decisória é entendida como uma parte menor de temas presentes na agenda governamental que, não apenas chamam a atenção dos *policymakers* como problemas públicos, mas também se encontram em condições de atuação pelos formuladores de políticas.

A partir dessas características sobre o processo de formação da agenda governamental, destaca-se o papel da atenção sobre questões e compreensão dessas como problemas públicos prioritários. A atenção é um recurso escasso e limitado. Não é possível prestar atenção a todos os problemas ao mesmo tempo. Mais do que isso, não é possível, sequer, reconhecer a existência de todos os temas e problemas que existem em uma sociedade. Baseado nessas constatações, é primordial para o processo de políticas públicas entender quais temas ganham a atenção dos tomadores de decisão, e de que forma esse processo de priorização ocorre.

John Kingdon (1984) foi quem sintetizou com maestria e distinção a literatura de agenda governamental ao dizer que a definição de agenda é muito maior do que simplesmente uma cacofonia de assuntos públicos e privados. Ela envolve mais do que um amontoado de assuntos que grupos e instituições entendem como sendo urgentes e passíveis de imediata publicização. O agendamento é marcado por um processo de filtragem de temas e assuntos que depende não apenas de valores individuais de atores ou de instituições envolvidas, mas também da percepção desses atores de que o assunto priorizado tem potencial para ser executado. Essa constatação não implica dizer que os tomadores de decisão apenas priorizam temas que podem ser resolvidos: há valores e intenções implícitas nesse processo. A questão central, neste ponto, resume-se ao fato de que, se a *agenda-setting* é definida pela formação de prioridades, a capacidade de atuação sobre um tema pode ser um indicador relevante para esse processo de hierarquização e filtragem de assuntos. Da mesma forma, é preciso pontuar que os problemas (*issues*) são construções sociais que precisam ser analisadas em um determinado tempo e contexto. Diferenças culturais, temporais e institucionais são variáveis importantes para a compreensão do processo de prioridades em uma sociedade. O que é considerado prioritário numa determinada sociedade pode não se tornar, por longos períodos, objeto de atuação governamental numa outra sociedade. E mais, dentro de uma mesma sociedade, a análise temporal pode evidenciar como questões entram e saem da agenda de prioridades dos governos de acordo com as décadas, ou mesmo de acordo com os

partidos políticos no governo. São essas variações que fazem do processo de *agenda-setting* um fenômeno fluído e dinâmico, passível de momentos de longa estabilidade, com mudanças tímidas e incrementais, mas também pontuado por rupturas e fortes mudanças, conforme descrito por Baumgartner e Jones (1993).

3. O EQUILÍBRIO PONTUADO

Na década de 1990, Frank Baumgartner e Bryan Jones (2009) aplicaram a noção de equilíbrio pontuado ao processo de política pública, onde longos períodos de estabilidade na formulação de políticas são ocasionalmente interrompidos por mudanças em grande escala. Antes desse trabalho, os modelos de política pública enfatizavam a mudança gradual e o equilíbrio entre os diferentes interesses envolvidos. Mudanças podiam ocorrer por meio de eleições, mas também por um processo gradual, entre uma política e outra, no que os estudiosos da administração pública chamam de subsistemas de políticas. Exemplos desses subsistemas incluem regulamentação ambiental, política de defesa, e gestão do sistema financeiro governamental. Podem envolver poucos atores, como no caso da gestão florestal em tempos normais, ou contar com redes mais extensas, como no caso das compras públicas na área de defesa (McGee & Jones, 2019). O equilíbrio dentro dos subsistemas ocorre por meio da conciliação entre os vários interesses envolvidos – dependendo do caso observado, madeireiros, esportistas, ambientalistas – em negociação com as autoridades governamentais, geralmente sem o conhecimento da opinião pública.

A visão tradicional da formulação de políticas públicas em subsistemas excluía a opinião pública e as atividades dos partidos políticos. Mas o que acontece quando um segmento maior do público se mobiliza? Esse tipo de movimento pode acontecer por causa de fenômenos como os vastos incêndios florestais no oeste dos EUA ou a exploração cada vez maior da Amazônia, o que pode levar a transformação da floresta tropical em um tipo de savana, destruindo meios de subsistência e comunidades nativas. Nesses períodos de maior atenção pública em questões específicas, partidos políticos, políticos eleitos e movimentos sociais mais amplos, se envolvem no que antes era deixado para grupos de interesse e burocratas, criando um contexto onde as políticas públicas podem ser alteradas de maneira mais profunda.

Os estudiosos dos processos de política pública reconhecem esses diferentes modos de formulação de política – de um lado, os subsistemas e, de outro, a denominada macro-política, ou política de grande escala. A principal questão é como as políticas se movem de um domínio para outro (Redford, 1969; Schattschneider, 1960), e é justamente esse fenômeno que foi abordado e trabalhado de maneira mais ampla pelo modelo do equilíbrio pontuado.

É possível que haja expansão dos conflitos antes tratados em um subsistema para o debate em um sistema político mais amplo, mas também pode ocorrer da atenção coletiva diminuir e a atuação dos subsistemas de política pública retornar ao seu funcionamento regular – o que ocorre em muitos, senão na maioria, dos casos de em que há um alerta geral momentâneo (Downs, 1972). A gestão florestal, por exemplo, normalmente acaba por retornar ao ponto de equilíbrio, fora das vistas da opinião pública, onde as autoridades governamentais se articulam entre interesses de madeireiros e ambientalistas. Em alguns casos, no entanto, mudanças políticas em grande escala ocorrem, levando a um padrão de longos períodos de estabilidade pontuados por ocasionais mudanças em grande escala, ou seja, um equilíbrio pontuado.

4. A TEORIA GERAL DA PONTUAÇÃO

As dinâmicas do equilíbrio pontuado na formulação de políticas são impulsionadas por um tipo de política de atenção. Quando a atenção coletiva é escassa, há poucos motivos para grandes mudanças. Quando essa atenção é focada e sustentada, mudanças em larga escala são possíveis. E quando é que ocorrem essas pontuações?

Em 2005, Jones e Baumgartner (2005) desenvolveram uma abordagem mais geral para a dinâmica do equilíbrio pontuado. Eles a chamaram *tese geral da pontuação*, concebendo o governo como um ator que enfrenta uma série de problemas de política que precisam ser resolvidos. Os formuladores de políticas públicas devem reconhecer o problema, avaliar sua gravidade, classificá-lo entre os problemas concorrentes e decidir que ação tomar. O ideal é que os formuladores dediquem recursos suficientes para resolver o problema, mas não tantos recursos a ponto de que a solução seja considerada ineficiente.

Os sistemas políticos estão sujeitos a múltiplos fluxos de informação sobre os problemas, bem como a uma grande resistência para agir sobre eles (Jones & Baumgartner, 2012). As informações são sempre incertas e ambíguas e, portanto, raramente claras o suficiente para tornar óbvia a ação apropriada. Além disso, assim como ocorre com todos nós, os formuladores de políticas públicas não conseguem prestar atenção a tudo ao mesmo tempo. Como consequência, há sempre um atraso na atuação, com atores políticos ignorando ou minimizando a gravidade de um problema, tendendo a permitir que este se aprofunde até chegar a um ponto tão crítico que não pode mais ser ignorado (Jones & Baumgartner, 2005).

Os limites de atenção às questões públicas são um grande impedimento para responder às informações recebidas a partir de todos os sistemas, o que ainda é intensificado quando se considera que, nas trocas políticas, as informações podem ser suprimidas ou distorcidas. O debate sobre a mudança climática, por exemplo, tem sido repleto de desinformação projetada para enganar o público e impedir ou pelo menos atrasar uma ação importante sobre o que é um problema claro e crescente. Tanto nos EUA quanto no Brasil, os líderes políticos montaram grandes campanhas de desinformação para impedir ações importantes no enfrentamento a pandemia da COVID-19, com resultados assustadores no aumento de casos da doença, mortes e outras consequências graves, em proporções muito mais alarmantes do que o observado em países que abordaram o problema de forma mais direta e com base em informações científicas.

Pode-se observar ainda uma segunda forma de resistência, relacionada ao conjunto de regras nos processos de tomada de decisão, que permite que alguns atores com suficiente autoridade política (com poder de veto) bloqueiem uma determinada ação, ou que determinada rigidez ideológica interfira no reconhecimento e na resposta aos problemas (Jones, Sulkin, & Larsen, 2003; Tsebelis, 1995). Nos Estados Unidos, o governo federal agiu rapidamente para dar alívio econômico em massa no início da pandemia, motivado pelo alerta geral que mobilizou a opinião pública. Entretanto, o sistema de poderes separados (e que requer ação coordenada), impossibilitou que o executivo federal fosse capaz de providenciar os recursos que a maioria dos economistas e líderes políticos consideravam necessários.

Enquanto a política da atenção está principalmente preocupada com uma reação insuficiente aos problemas por causa da resistência oferecida por interesses já arraigados, o alerta geral que mobiliza a opinião pública pode, em alguns casos, levar a reações exageradas e a *bolhas de políticas públicas* (Jones, Thomas, & Wolfe, 2012; Maor, 2014). Uma bolha de políticas públicas é semelhante a uma bolha econômica, no sentido de que os formuladores ampliam a resposta a um problema real ou

percebido de tal forma que geram um excesso na oferta de recursos direcionados à questão. Isso aconteceu nos EUA ao lidar com as taxas crescentes de criminalidade na década de 1970, levando ao que agora é denominado “complexo industrial-prisional” – basicamente um subsistema de política que se tornou mais responsivo aos atores políticos que se beneficiam do encarceramento excessivo do que ao problema da criminalidade em si. Ao contrário das bolhas econômicas, as bolhas políticas são difíceis de reverter, porque mudanças políticas acabam criando novos subsistemas com atores interessados que tentam proteger os ganhos obtidos a partir da política pública mal dimensionada.

5. DINÂMICAS *STICK-SLIP*

A chave para a mudança em políticas públicas segundo a tese geral sobre a pontuação é a interação entre o fluxo de informações e as demandas por mudança para resolver, por um lado, um problema que se agrava, e por outro, o atrito ou a resistência montada por grupos aptos a exercer veto e por informações opostas. A tensão entre as demandas por ação feitas a partir dos fluxos de informação, e a resistência a essas mesmas ações, leva a uma dinâmica *stick-slip* – o mesmo tipo de processo que gera terremotos quando as placas tectônicas se sobrepõem, conectadas por longos períodos (em atrito) e, de repente, deslizam rapidamente uma sobre a outra, à medida que a pressão do núcleo da Terra aumenta a tensão entre elas (Jones & Baumgartner, 2012). Essa dinâmica leva a mudanças em políticas que se apresentam, em sua maioria, por alterações pequenas e incrementais, com algumas mudanças realmente grandes e poucas moderadas que se adaptam à gravidade do problema que o sistema político enfrenta. Os formuladores de políticas ignoram o problema enquanto ele ainda não é considerado grave ou reagem exageradamente quando atinge proporções quase incontroláveis.

Às vezes, a falta de ação por causa da resistência leva a um dilema em que as autoridades políticas enfrentam apenas duas escolhas muito ruins. Por exemplo, no primeiro semestre de 2020, os EUA, como muitas outras nações, instituíram políticas draconianas para impedir o que se tornou uma rápida disseminação do coronavírus pela população. Os legisladores fecharam muitas empresas, colocaram limites no tamanho das reuniões e instituíram políticas advogando a permanência em casa, o distanciamento social e o uso de máscaras. Quase no final do semestre, em maio, com o número de casos se estabilizando, muitos estados reabriram. Mas os casos da doença não foram reduzidos a um nível adequado para estancar a propagação do vírus, como observado pela maioria dos epidemiologistas. O resultado foi um rápido ressurgimento do aumento de casos da doença, levando a, como única solução confiável, adoção de outro conjunto de medidas dramáticas de isolamento, o que resultou em nova grande mudança nas políticas públicas, da mesma magnitude da primeira intervenção ocorrida nos primeiros meses de 2020. Ao ignorar as informações científicas, a intervenção política total teve que ser muito maior do que se as primeiras medidas tomadas tivessem permanecido em vigor por um pouco mais de tempo. A resistência política à intervenção adequada fez com que o problema ressurgisse, apresentando aos formuladores o dilema de viver com as terríveis consequências ou instituir outra intervenção massiva e cara.

6. APRESENTANDO O NÚMERO ESPECIAL

Este número especial foi idealizado pelos organizadores e editores da RAP com o objetivo de aproximar os pesquisadores, estudantes, gestores e demais interessados no Brasil e na América Latina das abordagens, métodos, teorias e estudos aplicados mais recentes sobre formação de agenda e mudança de políticas públicas. Por meio de chamada pública e de um intenso e importante processo editorial, este número especial é composto por 12 artigos, além desta introdução. Ao todo são 28 autores de 10 países distintos (Bélgica, Brasil, Colômbia, Equador, Espanha, Estados Unidos, França, Guatemala, Itália e Reino Unido) que apresentam diferentes tipos de estudos, de abordagens teóricas, de métodos, ferramentas analíticas e de objetos, evidenciando a multidisciplinaridade e intersetorialidade próprias desse campo de estudos.

Ao longo de 12 artigos, são apresentadas aos leitores revisões teóricas e aplicações de distintos modelos e approaches de agenda-setting e policy change, como o de Múltiplos Fluxos, do Equilíbrio Pontuado, Coalizões de Defesa, Narrative approach e Policy Learning. No campo metodológico, são apresentadas propostas para o acompanhamento e análise da atenção sobre políticas públicas e sua relação com a formação e das mudanças na agenda governamental, análises qualitativas baseadas em entrevistas e em process-tracing, estudos comparados quantitativos, assim como estudos bibliométricos sobre a recente produção brasileira e o uso de modelos sintéticos em teses e dissertações. Esta edição também apresenta variedade nos objetos de análises de estudos de caso sobre políticas setoriais distintas, tais como políticas de combate às drogas, políticas de rural water supply and sanitation, mudanças de larga escala no meio-ambiente, science, technology and innovation (ST&I) policies, affirmative action policy in higher education, além de cross-sectional studies, que abordam a atenção de policymakers sobre diversas políticas setoriais ao longo do tempo.

A diversidade de abordagens, de métodos e de objetos analisados neste número especial refletem o crescimento, a difusão, a importância e a pluralidade do campo de políticas públicas e, mais especificamente, dos estudos de formação de agenda e mudança em políticas públicas ao redor do mundo. Trazer esse debate e as aplicações para cada vez mais perto da realidade brasileira e latino-americana, conectando pesquisadores e estudos em desenvolvimento, se torna essencial para fortalecer e difundir os estudos e a construir um campo sólido e estruturado.

Assim, este número especial começa com dois artigos convidados, um nacional e um internacional. O primeiro artigo convidado, “**Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: Um panorama das pesquisas no Brasil**”, é escrito pela Profa. Dra. Ana Cláudia Capella. Vanguardista dos estudos de agenda-setting no Brasil e uma das principais intérpretes dessa literatura no país, a autora apresenta uma revisão sistemática e de grande importância para a compreensão cronológica da evolução dos principais preceitos, conceitos e modelos analíticos sobre formação de agenda no âmbito internacional, iniciado com Cobb e Elder, ainda nos anos 1970, nos Estados Unidos, passando pelos modelos de Múltiplos Fluxos de John Kingdon (1984) e do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993). O artigo avança para o cenário brasileiro, evidenciando as adaptações e usos desses modelos teóricos e apresenta um estudo bibliométrico que tem como principal objetivo demonstrar a construção dos estudos de políticas públicas no Brasil por meio do levantamento de teses de doutorado e dissertações de mestrado sobre formação de agenda de políticas públicas. Dentre os resultados encontrados por Capella, vale a pena destacar os 161 estudos de pós-graduação produzidos no Brasil entre 2000 e 2018, com claro destaque para o crescimento de produção sobre o tema a partir dos anos 2010.

O segundo artigo convidado é de autoria de Frank Baumgartner, Bryan Jones e Laura Chaqués Bonafont. Sob o título “**Dinâmicas da Agenda de Políticas Públicas na América Latina: Oportunidades Teóricas e Empíricas**” os autores apresentam o *Comparative Agendas Project*, recuperando as origens de sua formação, histórico e conceitos-chave para a estruturação de um dos mais importantes grupos de pesquisa internacionais no campo de políticas públicas. Baumgartner e Jones são os criadores da Teoria do Equilíbrio Pontuado e do the U.S Policy Agendas Project, projeto que deu início ao CAP. Laura Chaqués Bonafont é coordenadora geral do Spanish Policy Agendas e uma das mais conceituadas pesquisadoras do CAP. Ao destacar o desenvolvimento deste projeto nos Estados Unidos, e sua difusão pela Europa ao longo dos anos 2000, os autores constroem uma narrativa que destaca o processo de construção de novos projetos nacionais, em diferentes contextos e sistemas políticos, bem como debate a escolhas e a construção de indicadores de atenção que, ao mesmo tempo, sejam suficientes para explicar a dinâmica da mudança no contexto local, doméstico, sem perder a possibilidade de análise comparada. Para finalizar, o artigo traz uma grande contribuição para agendas futuras: ao sistematizar a recente onda de difusão de projetos vinculados ao CAP na América Latina, aponta desafios e possibilidades de pesquisa que superam os limites regionais e ampliam o escopo analítico, geográfico, tornando o projeto CAP mais amplo e diverso. Avançando no debate sobre a construção de novos projetos do CAP na América Latina, o terceiro artigo desse número especial, “**O Comparative Agendas Project na América Latina: dados e codificação**” de autoria de Shaun Bevan e Anna Palau, foca nos aspectos metodológicos e analíticos que estruturam os projetos inseridos no CAP. Os autores apresentam de forma detalhada o sistema de codificação do *Comparative Agendas Project*, destacando o ferramental utilizado capaz de capturar a atenção política de maneira comparada e ao longo do tempo. Mais do que isso, destacando a produção de dados recentes em países da América Latina, o artigo discute os tipos de lócus e fontes de dados escolhidos por pesquisadores da América Latina, selecionando exemplos referentes aos contextos nacionais do Brasil, Colômbia e Equador.

Os três primeiros textos desse número especial dão um panorama mais amplo, teórico e metodológico sobre os estudos de agenda-setting e da dinâmica sobre a mudança na agenda governamental. Nesse primeiro bloco, os leitores poderão se aproximar ou recordar os principais conceitos trabalhados na área, o histórico de construção do campo e algumas possibilidades de agenda futura. O segundo bloco de artigos direciona a atenção para a aplicação de estudos de casos que analisam tanto a dinâmicas da atenção em contextos domésticos, quanto em perspectiva comparada. Pablo Aguirre, autor do quarto artigo, apresenta em seu texto “**Estudo de caso: o que Rafael Correa disse? Comparando a atenção política em 10 anos dos discursos do presidente equatoriano**” um estudo sobre as prioridades em políticas públicas extraídas da atenção dada pelo presidente do Equador, Rafael Corre, em seus discursos oficiais. O autor faz uma sistemática análise dos discursos governamentais ao longo do tempo, analisando e explicando os assuntos que predominam na agenda do presidente. Para além de uma análise descritiva das prioridades, também são apresentados e discutidos os tópicos em que há mudança na atenção do presidente ao longo do tempo, evidenciando o processo dinâmico na formação e mudança da agenda presidencial nos discursos governamentais.

Avançando para estudos de análise comparada, Juan Guillermo Vieira Silva e Jeraldine Alicia del Cid Castro apresentam um estudo de caso sobre a dinâmica da atenção presidencial na Colômbia no período de 2002 a 2018, envolvendo dois governos distintos: Álvaro Uribe (2002-2010) e Juan Manuel Santos (2010-2018). Destaque nessa pesquisa intitulada “**O Projeto de Agendas Políticas**

da Colômbia: análise da atenção presidencial durante as administrações de Uribe e Santos (2002-2018)” deve ser dado à análise realizada pelos autores sobre os instrumentos utilizados pelo presidente para definir sua agenda de prioridades. Dois dos mais importantes instrumentos de atuação presidencial no contexto da Colômbia, o CONPES e os projetos de lei, são analisados para demonstrar a atuação do Executivo através de um banco de dados de mais de 44 mil observações. O desdobramento analítico se dá em três partes: A primeira apresenta a dinâmica de priorização de questões de políticas públicas, ao passo que a segunda analisa a distribuição de atenção entre os dois instrumentos selecionados. Por fim, a terceira análise realizada pelo artigo relaciona o tipo de política pública com o instrumento utilizado pelos presidentes, demonstrando e debatendo a existência de uma dinâmica de canalização estatégica entre o tipo da questões políticas e o instrumentos preferido. O sexto artigo, **“(A falta de) Poder de definição de agenda do parlamento sobre a agenda de decisões executivas: evidências da Bélgica, França e Portugal”**, traz uma análise comparada ao adotar uma perspectiva analítica da relação entre legislativo e executivo nos três países. Observando o processo de formação de agenda, Enrico Borghetto, Julie Sevenans e Emiliano Grossman, examinam a relação existente entre a atenção dada à determinados temas de políticas públicas feitos por meio de perguntas formuladas oralmente por parlamentares (legislativo), e o aparecimento dos mesmos tópicos nas reuniões semanais do Conselho de Ministros (executivo) nos três países selecionados. (Bélgica, França e Portugal). Ao se utilizar de uma estrutura metodológica comum na formação de banco de dados, os autores organizaram informações sobre cada um dos países analisados em três conjuntos de dados distintos, envolvendo mais de 90 mil observações. O resultado de análises multivariadas demonstra que o poder de definição de agenda dos parlamentos em relação ao executivo geralmente é fraco, demonstrando o forte poder de agendamento e de atuação do executivo.

O terceiro bloco de textos desse número especial traz aos leitores e pesquisadores do campo de políticas públicas, e áreas correlatas, uma grande oportunidade de conhecer, se aproximar e entender a construção e a aplicação analítica de diferentes modelos, revisões teóricas, métodos e ferramentas de análises e políticas setoriais organizadas em estudos de casos nacionais e internacionais. O sétimo texto, **“Reinvenções narrativas como mecanismos cognitivos para a estabilidade políticas públicas: o caso da política antidrogas na Colômbia”**, adota como principal referencial teórico a abordagem narrativa (Narrative Policy Framework) para estudar a estabilidade e as mudanças na política de combate às drogas na Colômbia. Jairo Santander, autor do artigo, se apoia em perspectivas cognitivas e interpretativas, de análise de discursos, para construir uma sólida análise que retoma a construção social do problema, as soluções e os caminhos adotados na condução da política antidrogas colombiana. Também baseado na abordagem narrativa, o oitavo artigo, de Damasio Duval Rodrigues Neto e Márcio Barcelos, se debruça sobre uma análise acerca do processo de agendamento e de formulação de políticas de ações afirmativas da Universidade Federal de Pelotas, no Rio Grande do Sul – Brasil. Em **“Histórias na agenda: uma aplicação do “Narrative Policy Framework”**, os autores destacam a centralidade do papel das ideias, valores e interesses presentes na agenda dos produtores de políticas públicas adotando-os como pressupostos básicos para a compreensão e análise da construção social da realidade e da presença de narrativas estrategicamente construídas no processo de produção de políticas públicas. “As ideias importam”, lembram os autores, sobretudo quando a disputa simbólica é condição essencial nos processos de produção de políticas públicas.

O nono artigo, **“A entrada na agenda brasileira do projeto nacional de saneamento rural (1985)”**, nos devolve para o passado, para meados dos anos 1980, numa detalhada análise sobre o processo de

agendamento do Projeto Nacional de Saneamento Rural brasileiro. O referencial adotado pelos autores e autoras merece destaque nessa introdução. John Kingdon, autor que propôs e difundiu o Modelo dos Múltiplos Fluxos é, sem sombra de dúvidas, o pai de uma nova geração de estudos sobre o processo de formação e mudança nas políticas públicas e referência quase que obrigatória na construção de estudos na área. Os leitores certamente o viram diversas vezes nos textos anteriores e seus conceitos e ideias apareceram, de forma mais direta ou indireta, em todos os textos que compõem esse número especial. Aqui, no artigo de Roland, Heller e Rezende, o modelo de Múltiplos Fluxos é utilizado como principal arcabouço teórico e a metáfora dos três fluxos é minuciosamente recriada para explicar o complexo processo de agendamento e formulação do Projeto Nacional de Saneamento Rural nos anos 1980 no Brasil que contou, segundo os autores, com a diversos atores e instituições envolvidos num espaço temporal repleto de condições necessárias para a abertura da janela de oportunidade para o agendamento da política em questão.

Para finalizar esse grande esforço coletivo, os três últimos artigos apresentam análises sobre diferentes políticas setoriais, tendo em comum o uso predominante do modelo de Coalizões de Defesa (ACF) de Sabatier e Jenkins-Smith. O modelo do ACF, juntamente com o Modelo de Múltiplos Fluxos, de John Kingdon e a Teoria do Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones, foram a base mais conhecida e relevante para os estudos de formação e mudança da agenda governamental. Entendidos como modelos sintéticos de análise do processo de produção de políticas públicas, a grande contribuição que esses modelos trazem é a sua aplicação à diferentes tipos de políticas setoriais. É exatamente isso o que veremos nos textos a seguir. O Décimo texto, “**Aprendizado e mudança em políticas públicas: explorando possibilidades no Modelo de Coalizões de Defesa**”, de Janaina Ma e Diego Mota Vieira apresenta uma interessante análise teórica que vincula e relaciona os principais conceitos do modelo de Coalizões de Defesa com o processo de Policy learning (aprendizado em políticas públicas). Apesar das ceticismo, para não dizer pessimismo, com relação aos processos de aprendizado e de construção de conhecimento para a produção de políticas públicas, os autores desenvolvem um raciocínio que não apenas apresenta um conceito mais amplo sobre o que se entende por “aprendizado”, discutindo sua relação com o conhecimento, como também apresentam um modelo conceitual construído a partir do diálogo entre as teorias do ACF e do policy learning para futuras aplicações em análises empíricas.

A décima primeira contribuição, “**Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira**” é um presente escrito a oito mãos por reconhecidos pesquisadores e especialistas na aplicação do modelo de coalizões de defesa (ACF) no Brasil. Além de apresentarem uma brilhante revisão teórica sobre os preceitos de modelo de Sabatier e Jenkins-Smith, destacando não apenas os estudos internacionais, mas, também, as interpretações e estudos produzidos no Brasil, Mauro Capelari, Suely Araújo, Paulo Calmon e Benilson Borinelli analisam o complexo processo de mudança na política ambiental brasileira. A envergadura da investigação, composta por diversos atores e instituições, organizados em torno de valores, ideias e interesses é apresentada destacando a confluência de choques externos e internos ao subsistema da política ambiental no período mais recente do país.

Já o último artigo, “**Formação de coalizão de defesa e atores chaves da política**”, o décimo segundo, foca no processo de agendamento e de mudanças nas políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), destacando o papel de atores na inclusão social. A análise do caso se baseia no processo de produção de políticas no estado do Pará (Brasil) e mostra mais uma faceta dos estudos de políticas públicas que, até então, não haviam aparecido com destaque nesse número especial: a análise subnacional e sua relação com diretrizes nacionais. O papel dos atores e sua influência no

processo de definição de agenda, identificados pelos autores Diana Rodrigues, Mário Vasconcellos Sobrinho e Ana Maria de Albuquerque Vasconcellos, pelos conceitos de *policy broker* (mediador) e o empreendedor de política, ganham destaque na análise que observa os subsistemas da política de CT&I no estado selecionado.

É com essa formação, composta por essa introdução e mais doze excelentes artigos, que esse número especial busca aprofundar e difundir os estudos sobre agenda-setting e mudança em políticas públicas, aproximando pesquisadores, alunos, gestores e demais interessados num importante e decisivo, mas muitas vezes preterido, momento do processo de políticas públicas. Resgatar os principais autores, teorias, modelos analíticos e, sobretudo, dialogar com diferentes autores, que trabalham com políticas distintas, abordagens variadas, oriundos dos mais diversos países, é mais uma oportunidade de aprendizado, crescimento e amadurecimento para todos. Por isso, nós, Felipe Brasil e Bryan Jones, agradecemos a todos os autores, proponentes, assessores e editores que colaboraram com esse número especial, prestigiando e incentivando, cada vez mais, a produção de conhecimento nesse campo ainda pouco explorado.

A cada um de vocês, o nosso muito obrigado!

Desejamos uma ótima leitura a todos.

REFERÊNCIAS

- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962, dezembro). Two Faces of Power. *American Political Science Review*, 56(4), 947-952.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2009). *Agendas and Instability in American Politics* (2nd ed.). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1971, novembro). 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 & Bacon.
- Cohen, B. C. (1963). *The press and foreign policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Jones, B. D., & Baumgartner F. R. (2005). *The Politics of Attention*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Jones, B. D., Epp, D., & Baumgartner, F. R. (2019). Democracy, Authoritarianism, and Policy Punctuations. *International Review of Public Policy*, 1(1), 7-26.
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (3rd. ed.). New York, NY: Harper Collins.
- Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. In: H. D. Lasswell (Ed.), *The Policy sciences: Recent developments in scope and method*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Lazarsfeld, P. F., Berelson, B., & Gaudet, H. (1944). *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign* (2nd. ed.). New York, NY: Columbia University.
- Lippmann, W. (1922). *Public opinion*. New York, NY: Harcourt Brace.
- Mccombs, M., & Shaw, D. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36(2):176-187.
- Jones, B. D., Sulkin, T., & Larsen, H. (2003). Policy Punctuations in American Political Institutions. *American Political Science Review*, 97(1) 151-169.
- Jones, B. D., Thomas, H., III, & Wolfe, M. (2014). Policy Bubbles. *Policy Studies Journal*, 42(1), 146-171
- Maor, M. (2014). Policy Bubbles: Policy Overreaction and Policy Feedback. *Governance*, 27(3), 469-87.
- Mcgee, Z. A., & Jones, B. D. (2019). Reconceptualizing the Policy Subsystem: Integration with Complexity Theory and Social Network Analysis. *Policy Studies Journal*, 47(S1), S138-S158.
- Redford, E. (1969). *Democracy in the Administrative State*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semisovereign People*. New York, NY: Holt, Reinhart & Winston.
- Tsebelis, G. (1995). Decision Making in Political Institutions. *British Journal of Political Science*, 25, 289-325.

Felipe Gonçalves Brasil



<https://orcid.org/0000-0001-7282-0110>

É Pós-Doutorando na UNESP de Araraquara - Bolsista FAPESP - e vice-líder do Brazilian Policy Agendas Project; Foi pesquisador visitante na Universidade do Texas em Austin – EUA; Possui Doutorado e Mestrado em Ciência Política (Universidade Federal de São Carlos) e é Bacharel em Gestão de Políticas Públicas (Universidade de São Paulo). E-mail: fbrasil.pp@gmail.com

Bryan D. Jones

É J. J. “Jake” Pickle Regent’s Chair in Congressional Studies no Departamento de Governo na University of Texas at Austin. E-mail: bdjones@austin.utexas.edu