
39º Encontro Anual da ANPOCS

26 a 30 de outubro de 2015

GT30 - Políticas Públicas

**O estudo da agenda governamental:
Reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas**

Ana Cláudia Niedhardt Capella¹

Felipe Gonçalves Brasil²

Andreia Di Camilla Ghirghi Pires Sudano³

¹ Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos, instituição onde é professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. É docente do Departamento de Administração Pública da Universidade Estadual Paulista – Unesp (campus Araraquara). Contato: acapella@terra.com.br.

² Doutorando do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos; Bolsista FAPESP. Contato: fbrasil.pp@gmail.com

³ Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos. Contato: andreiagpires@gmail.com

Resumo

Como investigar a emergência de questões na agenda governamental? Como analisar a mudança de entendimentos a respeito de problemas públicos ao longo do tempo? Como definir indicadores e parâmetros para a análise de mudanças na agenda? É possível observar o trânsito de questões da agenda pública para a agenda governamental? Essas são algumas das questões enfrentadas pelos pesquisadores que se dedicam a estudar o processo de formação da agenda. Este estudo tem como objetivo apontar perspectivas para um desenho de pesquisa sobre formação da agenda governamental. A proposta baseia-se nos esforços de construção do *Laboratório de Estudos sobre a Agenda Governamental*, cujo objetivo é monitorar e analisar o ingresso e saída de temas na agenda, com foco no governo federal. Pretende-se contribuir para os estudos no campo de políticas públicas, sobretudo voltados à formação da agenda no Brasil, bem como para as análises sobre processos de mudança em políticas públicas relacionadas às alterações nas prioridades dos governos. Como resultados preliminares, atenta-se para algumas dificuldades relacionadas ao acesso às fontes de dados e, principalmente, desafios e possibilidades para construção de indicadores sensíveis às mudanças na agenda.

Introdução

O processo de *agenda-setting* tem sido objeto de questionamento e investigação pela academia desde o início dos anos 1970, sobretudo nos Estados Unidos. Ao longo do tempo, esse conceito foi apropriado por diferentes áreas do conhecimento, como a Comunicação e a Ciência Política, onde tradições de estudos se desenvolveram em torno de objetivos e focos de análises específicos. Enquanto os estudos na Comunicação política desenvolveram-se mais voltados para a compreensão da relação de causa e efeito entre a comunicação de massa e o impacto desta na formação da opinião pública, ou seja, na relação entre a agenda midiática (*media agenda-setting*) e a agenda pública (*public agenda-setting*), na Ciência Política o foco foi deslocado para o entendimento de outras questões mais complexas, vinculadas ao poder político e à atenção governamental. Entendida como a *policy agenda-setting*, ou a agenda das políticas públicas⁴, essa tradição de estudos desenvolve-se como um desdobramento de análises voltadas à investigação de processos de participação política e seus limites no contexto da teoria democrática, avançando para a teorização sobre a formação da agenda governamental com base numa distinção entre agenda sistêmica e agenda institucional (Cobb e Elder, 1971; 1972). Posteriormente, diferentes autores deram continuidade à investigação sobre o processo de formação da agenda, deslocando a investigação para a elaboração e aplicação de modelos e teorias de análise voltados para a compreensão dos mecanismos formação e mudanças nas prioridades dos tomadores de decisão, processo entendido como a entrada e saída de questões da agenda governamental. (Kingdon, 1984; Baumgartner e Jones, 1993, 2005; 2015).

No Brasil, apesar de os estudos sobre as políticas públicas vivenciarem um período de expansão nas últimas décadas (Hochman, Arretche e Marques, 2007; Marques e Faria, 2013), é possível perceber que o campo carece de reflexões teóricas mais aprofundadas (Arretche, 2003; Faria, 2003; Souza, 2006; Farah, 2013). A investigação sobre a formação da agenda no Brasil é, ainda, incipiente. Os poucos estudos voltados à investigação de processos de formação da agenda foram realizados em estudos de caso de políticas setoriais específicas, em

⁴ Nos estudos que tratam das três diferentes tradições de pesquisa, as análises sobre agenda desenvolvidas no campo de políticas públicas e que se debruçam sobre os fenômenos governamentais são nomeadas como “agendas de políticas públicas”, “agenda política” ou ainda “agenda institucional”, em comparação aos estudos de “agenda pública” e “agenda midiática”. Dentro do campo do campo de políticas públicas, o termo mais usual é “agenda governamental”. Neste estudo utilizaremos tanto a nomenclatura “agenda de políticas públicas” quanto “agenda governamental” para designar o conjunto de questões que recebem atenção dos *policy makers* (e de pessoas em torno deles).

sua maioria publicados sob a forma de teses e dissertações em diferentes instituições de ensino superior no país (Capella, Soares e Brasil, 2014).

A presente proposta origina-se do projeto de pesquisa que objetiva a criação de um “Laboratório de Agenda Governamental no Brasil”⁵. Esta iniciativa pretende monitorar e analisar o ingresso e saída de temas na agenda governamental, tendo como foco principal o governo federal. No entanto, diversas questões teóricas e metodológicas se apresentam: como definir indicadores para a agenda governamental? Como acompanhar o “status” de uma questão na agenda governamental ao longo de diferentes governos? Como acompanhar mudanças no enquadramento de problemas públicos ao longo do tempo? É possível estabelecer conexões entre agenda governamental e agenda midiática? Discutir essas questões consiste precisamente no objetivo deste trabalho.

Considerando as limitações na literatura brasileira sobre a construção e utilização de metodologias de pesquisa sobre políticas públicas, de forma ampla e, para estudos sobre agendas, especificamente, esse trabalho busca fortalecer a discussão de aspectos metodológicos para análise de políticas públicas, ampliando a reflexão sobre estas questões, que certamente contribuirão para o amadurecimento do campo no Brasil. Dividido em quatro seções, o artigo inicia o debate reconstruindo o histórico da construção dos estudos de *agenda-setting* e apresenta os principais aspectos das três principais tradições de estudos: a *media agenda-setting* (agenda midiática); a *public agenda-setting* (agenda pública) e, por fim, a *policy agenda-setting* (agenda das políticas públicas). Com foco na agenda de políticas a segunda seção revisita o “estado da arte” e os modelos mais recentes de análise do processo de formação e mudança da agenda de políticas públicas. Nessa seção são exploradas as características teóricas e metodológicas propostas por Kingdon (1985) e Baumgartner e Jones (1993) e o desenvolvimento de dois ambiciosos projetos de pesquisa sobre o acompanhamento e análise da agenda de políticas – o *Policy Agendas Project* e o *Comparative Agendas Project*. Avançando no debate sobre a aplicação desses instrumentais de pesquisa, a terceira seção discute a forma como diversos países têm construído indicadores de atenção da agenda em diversos *locus*, como o Executivo, o Legislativo, a mídia e a opinião pública. Por fim, a quarta

⁵ Projeto CNPQ nº 47414/2014-0. O projeto insere o Brasil no *Comparative Agendas Project*, rede de pesquisadores comprometidos com a investigação de mudanças em agendas governamentais a partir de dados coletados diferentes países e categorizados a partir de um mesmo modelo proposto inicialmente por Baumgartner e Jones (2002), permitindo, além desse mapeamento, a realização de estudos comparados sobre agendas (John, 2006).

e última seção, tem como objetivo discutir potenciais indicadores para os estudos sobre a agenda governamental no Brasil. Como resultados, apresentamos as dificuldades de acesso às fontes de dados; dilemas na construção de indicadores de agenda que possam traduzir adequadamente as prioridades governamentais e os desafios de adequação teórico-metodológica à investigação da realidade brasileira.

1. Histórico da construção dos estudos de *agenda-setting*

As concepções, modelos e teorias utilizados para os estudos da *agenda-setting* são múltiplos e foram amplamente discutidos em diversas áreas do conhecimento, sobretudo nos Estados Unidos, a partir da década de 1970. Historicamente, o foco dos estudos sobre o processo formação de agenda tem se constituído, ainda que resumidamente, como o estudo da importância que determinados temas ou problemas assumem em um momento específico. Dada a grande quantidade de acontecimentos, fatos e problemas existentes no dia-a-dia que mereceriam atenção dos atores, de que forma alguns temas são priorizados em detrimento de outros? Essa questão, que envolve um complexo processo de disputa por atenção, resume o principal objetivo nos estudos de agenda: analisar o processo de ascensão e queda na importância de temas ao longo do tempo na agenda de alguns atores e na relação entre eles (Soroka, 2002).

Rogers e Dearing (1988), ao fazerem um extenso trabalho de identificação e mapeamento dos estudos sobre o processo de *agenda-setting*, identificaram a existência de três linhas de estudo fortemente desenvolvidas na área: (1) *media agenda-setting* (agenda midiática); (2) *public agenda-setting* (agenda pública); (3) *policy agenda-setting* (agenda das políticas públicas). De acordo com os autores, ainda que desenvolvidos de forma autônoma e em diferentes áreas do conhecimento, os três tipos de estudos apresentam forte relação teórica e metodológica na análise do processo de priorização de temas e formação da agenda, quer da mídia, da opinião pública ou dos formuladores de políticas governamentais, respectivamente. Existe, no entanto, uma tradição de pesquisa para cada um destes três tipos de agendas que envolve focos analíticos específicos. A primeira, da agenda midiática, apresenta como principal objeto de estudo o processo de seleção dos assuntos que serão noticiados e enfatizados pelos veículos de comunicação de massa (*mass media*). A segunda tradição, da agenda pública, tem como principal variável a importância percebida pela opinião pública geral sobre um conjunto de temas, ou seja, está relacionada com a identificação dos temas que

o público considera importante. A terceira tradição, a agenda de políticas públicas, preocupa-se em estudar o processo de percepção e hierarquização de problemas que chamam a atenção dos formuladores de políticas e grupos próximos a eles.

A primeira tradição dos estudos de *agenda-setting* está diretamente relacionada ao surgimento e os efeitos da comunicação de massa (*mass media*) no período pós-Primeira Guerra Mundial. Com a propagação de novos meios de comunicação de massa, os estudos da agenda midiática nascem como uma preocupação voltada para o entendimento do processo de seleção de notícias e, posteriormente, sobre os efeitos que poderiam causar no público. As transformações na velocidade da produção e veiculação de notícias unida à rápida difusão de veículos de comunicação com alta capacidade de alcance de público, começaram a despertar a atenção de pesquisadores. Já em 1922, Lippmann mostrava evidente preocupação sobre o potencial da comunicação de massa, propondo que a mídia tinha o poder de apresentar ideias filtradas para o público, vendo nesses veículos de comunicação uma potente forma de dizer quais questões eram importantes e quais não. Os estudos sobre agenda midiática surgiam, portanto, como um objeto de estudo importante que buscava a compreensão da seleção daquilo que era noticiado e também dos efeitos provocados por essas notícias (Wolf, 1986; Traquina, 1995).

Se num primeiro momento os estudos voltavam-se para a seleção de notícias que seriam veiculadas, com caráter técnico e profissional do campo da comunicação, a preocupação sobre os efeitos dessas notícias na opinião pública assume papel predominante entre os pesquisadores nas décadas seguintes. Entre 1940 a 1960 surgem novos métodos e técnicas de análise de dados. Autores importantes desse período, como Lazarfeld (1944, 1955), Festinger (1957) e Klapper (1960), intensificaram os estudos da comunicação de massa que buscavam relacionar causa e efeito entre veiculação midiática e resultados eleitorais. Assim, a mídia passa a ser utilizada como uma variável importante para a compreensão do processo de formação da opinião pública. O mesmo parece acontecer com os estudos da *policy-agenda* nos quais a agenda midiática passa a ser identificada como sendo uma variável relevante para o processo de reconhecimento e priorização de problemas pelos tomadores de decisão. Segundo Soroka, “while public and policy agenda-setting are the most popular lines of agenda-setting research (...) most media agenda-setting observations have taken place as by-products of public and policy agenda-setting studies” (Soroka, 2002, 7).

A tradição da agenda pública apresenta algumas singularidades quanto ao *locus* do desenvolvimento dos estudos e os modelos utilizados para a investigação. Foi, sobretudo, na área da comunicação (ou da comunicação política, mais especificamente) que os estudos sobre *a public agenda-setting* se desenvolveram como área de estudos nos Estados Unidos. Fortemente baseado nos preceitos teóricos de Lippmann (1922) e de Cohen (1963), a tradição dos estudos da opinião pública consolidou-se ao propor uma relação causal direta entre a agenda midiática e a agenda pública. Segundo a hipótese central de Cohen “the press may not be successful much of the time in telling people what to think, but is stunning successful in telling its readers what to think about” (Cohen, 1963, 13).

Entretanto, ainda que os referenciais teóricos sobre a opinião pública estivessem surgindo, ou mesmo em processo de amadurecimento em meados dos anos 1960, o conceito de *agenda-setting* ainda era apenas uma ideia teórica, sem nenhum tipo de aplicação empírica. O próprio nome *agenda-setting* sequer era reconhecido até a publicação do clássico estudo de McCombs e Shaw (1972) sobre o papel da mídia na campanha presidencial 1968. Conhecido como o “Estudo de Chapel Hill”, McCombs e Shaw elaboraram um específico desenho de investigação que pudesse testar a relação entre os assuntos que eram veiculados pela mídia (*media agenda-setting*) e os assuntos que eram identificados pelo público como sendo assuntos relevantes naquela conjuntura. (*public agenda-setting*). Baseados na combinação de dois recursos metodológicos - a análise de conteúdo (realizada por meio da análise das reportagens e temas tratados pelos veículos de comunicação de massa) e pesquisas de opinião pública (elaboradas por meio da aplicação de entrevistas a cem eleitores indecisos), os autores comprovaram empiricamente a existência de grande correlação entre os temas noticiados pela mídia e os temas que os entrevistados entendiam como sendo mais importantes. O emblemático estudo de 1972 evidenciou que questões como a política externa, a lei e a ordem e a política fiscal, por exemplo, apareciam com o mesmo grau de importância, dada a frequência com que eram noticiadas ou apontadas como sendo um tema relevante, tanto na agenda midiática quanto na agenda pública. O “Estudo de Chapel Hill” desencadeou uma tradição de pesquisas nos Estados Unidos que buscou analisar as relações existentes entre as agendas midiática e da opinião pública, utilizando uma metodologia mista composta por entrevistas e análise documental.

Desvinculado desta grande tradição de pesquisas sobre opinião pública, é na ciência política que surge, paralelamente, ainda no início da década de 1970, os primeiros estudos que

formam a linha de pesquisa sobre o *policy agenda-process*, ou seja, sobre o processo de formação da agenda de políticas públicas. Com foco distinto dos estudos realizados na área da comunicação, a questão-chave para os cientistas políticos não está na relação entre mídia e opinião pública, mas sim na análise de como uma questão consegue chamar a atenção dos formuladores de política dar origem a uma política pública.

Alimentada, sobretudo, pelos trabalhos sobre o poder e o papel do conflito na política elaborados por Schattschneider (1960) e Bachrach e Baratz (1962), a tradição de estudos da *policy agenda-setting* que seria desenvolvida na década seguinte recupera conceitos importantes elaborados por esses autores que tratam do sistema de governança e do reconhecimento de problemas públicos por meio da expansão do conflito. Foco central nos estudos de Schattschneider é o conceito de “mobilização de opinião” (*mobilization of bias*), no qual o conflito gerado em torno de um tema (*issue*), e a organização dos atores em torno da sua definição e promoção, seriam capazes tanto de expandir o conflito transformando-o de uma questão privada em uma questão política, como de suprimi-lo a ponto de o tema em questão não ser reconhecido como um problema. Nas palavras do autor, a política “is the ‘socialization’ of conflict”. (Schattschneider, 1960, 38). Outra importante contribuição do autor que será recuperada pelos estudos da *policy agenda-setting* está relacionada ao processo de definição e seleção de alternativas. Ainda segundo o autor, os sistemas políticos e seus atores não são capazes de identificar e lidar com todos os problemas existente em uma sociedade, assim como não é possível definir alternativas viáveis para resolver todos os potenciais problemas que possam surgir num dado momento. Essa limitada possibilidade de atuação faz com que o poder fundamental do Estado resida não somente na sua capacidade de identificar e priorizar problemas, mas também na proposição de alternativas para solucioná-los. É a união entre identificação de problema e proposição de alternativas que geram decisões e as ações políticas. Schattschneider diz que “the definition of alternatives is the supreme instrument of power” (Schattschneider, 1960, 66).

Bachrach e Baratz (1962) ampliam a discussão inicialmente formulada por Schattschneider acerca do processo de mobilização e expansão do conflito ao proporem a existência das “duas faces do poder” (*two faces of the power*). Retomando conceitos centrais do processo de influência da teoria pluralista, os autores chamam atenção para o processo de bloqueio na identificação e reconhecimento de problemas. Se por um lado existe o reconhecido processo de coerção que entende a habilidade de “A” fazer com que “B” tome decisões e ações

que sozinho ele não faria, também existe o outro lado da moeda, até então não estudado, que implica em dizer que “A” pode agir de forma a fazer com que “B” continue fazendo aquilo que ele já está fazendo, sem se afetar a possíveis alternativas que acarretem em mudanças. “To the extent that A succeeds in doing this, B is prevented, for all practical purposes, from bringing to the fore any issues that might in their resolution be seriously detrimental to A’s set of preferences”. (Bachrach e Baratz, 1962, 952). As ideias trazidas por esses autores da ciência política estadunidense no início dos anos 1960 contribuíram para a criação, uma década depois, de uma nova tradição nos estudos do processo de *agenda-setting* (Soroka, 2002; Birkland, 2007).

O termo *policy agenda-setting* é empregado, pela primeira vez, pelos autores Cobb e Elder (1971), que direcionam seus estudos para a relação entre a formação da agenda de políticas públicas (como ela é definida, quais temas são considerados) e a participação de diferentes atores no *policymaking process* (quem participa? como participa?):

We are raising the basic questions of where public-policy issues come from. We are concerned with how issues are created and why some controversies or incipient issues come to command the attention and concern of decision makers, while others fail. In other words, we are asking what determines the agenda for political controversy within a community. How is an agenda built (i.e. how is an issue placed on it) and who participates in the process of building it? (Cobb e Elder, 1971, 905).

Cobb e Elder partem então do pressuposto de que os temas (*issues*) que serão considerados pelos atores políticos não são automaticamente dados e estáveis. Pelo contrário, a construção de um problema público passa por um processo social no qual diversos atores buscam chamar a atenção dos tomadores de decisão. Como resultado desse processo competitivo, podem surgir, além de diversas questões distintas, diferentes definições de problemas para um mesmo tema (Cobb e Elder, 1971). A dinâmica de construção de imagens de problemas e sua disseminação surge, de acordo com os autores, a partir da identificação da relação existente entre a audiência – entendida como sendo o grupo composto pelos sujeitos desinteressados em participar do processo político, e os atores auto-interessados que tentam disseminar ideias e ganhar aliados entre a audiência, ampliando o escopo da participação. Entretanto, o reconhecimento de uma questão por parte da audiência não implica na produção de políticas. Assim, os autores propõem a existência de vários níveis da agenda e elaboram uma distinção entre agenda sistêmica e agenda institucional. De acordo com Cobb e Elder:

The systemic agenda consists of all issues that are commonly perceived by members of the political community as meriting public attention and as involving matters within the legitimate jurisdiction of existing governmental authority. Every local, state, and national political community will have a systemic agenda. (Cobb e Elder, 1972, 85).

As questões que estão contidas na agenda sistêmica podem ser identificadas como aquelas que despertaram a atenção da opinião pública. A partir do momento em que um grupo ou parte considerável do público passa a demandar algum tipo de ação concreta com relação ao problema identificado, ou ainda no caso de haver uma percepção pelos membros de uma comunidade política, de que uma questão deve ser tratada pelo governo, podemos dizer que tal questão está na agenda sistêmica. De acordo com essa proposta, nem todas as questões presentes na agenda sistêmica se tornarão alvo de políticas públicas pelo governo. Somente algumas dessas questões conseguirão chamar a atenção governo e, ao serem priorizadas, passarão a um outro tipo de agenda, chamada de agenda institucional/governamental/formal:

The institutional, governmental, or formal agenda may be defined as that set of items explicitly up for the active and serious consideration of authoritative decision-makers. Therefore, any set of items up before any governmental body at the local, state, or national level will constitute an institutional agenda. (Cobb e Elder, 1972, 85).

Desta forma, dos diversos temas possíveis que rondam as sociedades, os grupos e o governo, muitas delas podem ser percebidas em determinados espaços de tempo, o que chamamos de agenda universal. A partir do momento que um tema qualquer é percebido pela sociedade, pelos grupos e passa a ser discutido e reconhecido como uma questão, podemos identificar a arena da agenda sistêmica. A grande questão, foco dos trabalhos na ciência política, reside exatamente na compreensão do movimento que faz com que um tema que está na agenda sistêmica passe para a agenda governamental, que é aquela com possibilidades reais de se tornar uma política, por residir nas mãos dos tomadores de decisão.

É a partir da lógica que leva em consideração quem participa do processo e como a agenda é construída que os estudos seguintes de Cobb e Elder (1972/1983) avançam no debate sobre as relações entre a *policy* agenda e a opinião pública e a agenda da mídia. Entendidas como variáveis importantes potencializadoras da construção e propagação de questões, as imagens de problemas são construídas através do uso estratégico de símbolos, ideias e instituições. (Cobb e Elder, 1972). Assim, a *mass media* e a *public agenda* passam a ser

consideradas de forma mais sistemática nas análises da formação da agenda governamental pelo campo da ciência política.

Ao analisar o histórico da formação dessa tradição de estudos, Dearing e Rogers chamam atenção para as dificuldades de estudar a agenda de políticas públicas, sobretudo em relação aos aspectos empírico e metodológico. “We need improved measures of the policy agenda and perhaps a greater degree of agreement among agenda scholars as to what the most appropriate measures should be.” (Dearing e Rogers, 1996, 83). É, então, entre os anos 1980 e 1990, que os estudos ganham uma nova configuração com o surgimento de teorias e modelos de análise voltados, principalmente, para a investigação dos mecanismos de entrada e saída de questões na agenda. Referências nos estudos da *policy agenda-setting*, John Kingdon (1985) e Baumgartner e Jones (1993) avançam conceitual e empiricamente nos estudos sobre o processo de formação e mudanças da *policy agenda*.

2. Como estudar a formação da agenda: o que diz a literatura de agenda de políticas?

Os estudos sobre agenda desenvolvidos por John Kingdon (2003) e por Baumgartner e Jones (1993), que propuseram os modelos de Múltiplos Fluxos e de Equilíbrio Pontuado, respectivamente, representam o “estado da arte” da literatura sobre *agenda-setting* no campo de políticas públicas (John 2003, 2013; Capella, 2007; Cairney, 2015). Esta seção tem como objetivo apresentar as referências conceituais para o estudo da agenda com base nessa literatura.

A agenda governamental, para Kingdon (2003, 03), é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas ele, concentram sua atenção num determinado momento. Do ponto de vista metodológico, o modelo de Kingdon (2003) foi desenvolvido com o emprego de diferentes recursos, incluindo entrevistas com altos servidores públicos e pessoas próximas a eles; estudos de caso sobre iniciação de políticas públicas; exame de documentos públicos como registros de audiências públicas, discursos presidenciais, plataformas partidárias, matérias realizadas pela imprensa, pesquisas de opinião pública. As duas maiores fontes de dados, segundo o autor, consistiram em entrevistas e estudos de caso (Kingdon, 2003, 231). Em análise recente, Cairney (2015) aponta que a maior parte dos estudos realizados por diversos pesquisadores com base no modelo de múltiplos fluxos também apoiaram-se em entrevistas, além da análise documental para a condução de estudos de caso.

As entrevistas foram realizadas por Kingdon em quatro anos subsequentes, totalizando 247 entrevistas em duas áreas: saúde e transporte. Para a seleção dos entrevistados o autor considerou duas características: posição formal na hierarquia decisória e outros indivíduos por eles indicados, não diretamente vinculados a posições na tomada de decisão. As questões formuladas para as entrevistas buscavam mapear o conteúdo da agenda e as soluções consideradas ao longo do tempo, permitindo ao autor explorar as explicações dos entrevistados sobre a inserção de questões na agenda ou a proeminência (ou falta de proeminência) de alternativas possíveis. Por meio das entrevistas, foi possível ao autor descrever a agenda num determinado momento do tempo, e então analisar a entrada e saída de temas ao longo do período analisado. Para a análise dos dados coletados por meio das entrevistas, o autor empregou técnicas qualitativas e quantitativas. Com o objetivo de medir o status de uma questão na agenda, foram criados códigos (cerca de 200 itens) e em cada entrevista foram buscadas menções a esses códigos para o estabelecimento de comparações. Todas as entrevistas foram codificadas por dois pesquisadores de forma independente. Com relação aos estudos de caso – segunda maior fonte de dado empregada na investigação – foram coletados documentos governamentais, relatórios, publicações comerciais, artigos acadêmicos e outras fontes escritas, que serviram para o melhor entendimento do processo. Foram identificados 23 casos, como unidade de análise, que foram codificados segundo os mesmos parâmetros das entrevistas e também realizados por dois investigadores independentes. Outros indicadores de agenda, para além das entrevistas e estudos de caso - como audiências públicas, discursos presidenciais, cobertura midiática, pesquisas de opinião pública, plataformas partidárias - foram analisados durante os quatro anos sob investigação. O autor concluiu que essas fontes não foram tão úteis como as entrevistas.

Em termos das contribuições teóricas e empíricas, Cairney (2015) destaca que o modelo de Kingdon apresenta duas características que favoreceram sua aplicação por diferentes pesquisadores nas últimas décadas. Em primeiro lugar, embora o modelo tenha sido originalmente desenvolvido para explicar a realidade de um contexto específico (os Estados Unidos), durante um período determinado (do pós-guerra aos anos 1980) e tenha se voltado a algumas políticas setoriais (saúde e transporte), ele tem uma alta capacidade de proporcionar explicações para questões que são, na maioria das vezes, universais nas chamadas “anarquias organizadas” e que podem ser encontradas em diferentes locais e momentos. Assim, o modelo emprega uma metáfora flexível e relativamente simples, utilizada pelos pesquisadores em seus

estudos de caso para produzir explicações sobre o processo de produção de políticas públicas (Howlett, McConnell e Perl, 2013). Além disso, seria um modelo mais simples de ser aplicado em comparação a outras teorizações contemporâneas de análise de políticas públicas:

The MSA [Multiple Streams Approach] gives users unparalleled flexibility: there is no need for a detailed codebook, to test hypotheses, or advance general policy theory. Researchers can read one book (or a couple of chapters) and generate a theoretically informed and publishable empirical case study. (Cairney, 2015, 02).

Em segundo lugar, é preciso lembrar que os estudos baseados no modelo de Kingdon não necessariamente se concentram na investigação do processo de formação da agenda, uma vez que os pesquisadores têm aplicado o modelo para explicar a produção de políticas públicas como um todo. O modelo de Kingdon é originalmente desenvolvido para a análise de dois processos: formação da agenda e especificação de alternativas, ou seja, momentos anteriores à tomada de decisão e à implementação das políticas públicas (Kingdon, 2003, 02-03). Alguns autores têm apontado a possibilidade de extensão das ideias de Kingdon para outros momentos do “ciclo de políticas públicas”, como o processo decisório ou a implementação. Mais do que expandir o modelo por fases distintas do ciclo, alguns autores defendem que o modelo permite analisar o processo de produção de políticas como um todo:

The MSA [Multiple Streams Approach] is useful in linking the various stages of the policymaking process under the umbrella of a single lens. Politics (policy formation) and administration (implementation) are not so rigidly divorced (...). MSA may be able to address this issue the appropriate revisions and qualifications (Zahariadis, 2014, 45).

Da mesma forma, Peter John (1998; 2003; 2013) identifica o modelo de Kingdon como uma “abordagem sintética”, capaz de integrar os aspectos centrais da literatura sobre políticas públicas – instituições, grupos e redes, processos sócio-econômicos, escolhas e ideias. Para o autor, a partir de meados dos anos 1990, avanços teóricos têm sido empreendidos no campo de políticas públicas e o resultado tem sido a proposição de abordagens que procuram dar conta da complexidade do processo de produção de políticas por meio da integração de diferentes abordagens teóricas. Para John (2013, 10):

Kingdon’s book, *Agendas, Alternatives and Public Policies* (...), is one of the few treatments of public policy that examines the political system as a whole, and embraces the relative importance of individual agents, ideas, institutions and external processes. (...). All the elements to the policy-making process shift and

change, and policy outcomes arise from the continual interplay. Kingdon's policy streams is a synthetic theory of public policy.

Assim, ao invés de vincular a capacidade explicativa e analítica do modelo à formulação de políticas, parte da literatura tem apontado o crescente uso do modelo para análise do processo de políticas públicas⁶.

O mesmo tem ocorrido com o modelo de Equilíbrio Pontuado (Baumgartner e Jones, 1993), originalmente concebido como um modelo de agenda dedicado a explicar períodos prolongados de estabilidade e, também, momentos de rápidas mudanças. John (1998; 2003; 2013) argumenta que o modelo também consiste numa abordagem sintética do processo de produção de políticas públicas, uma vez que pressupõe múltiplas causas para a mudança na agenda:

The [punctuated equilibrium] model is not just a device for understanding agendas, but is a part of a wider analysis of the multidimensional nature of policy choice, the way in which individuals have limited capacity to make decisions, and the manner in which political systems tend to fix attention to a small range of solutions to public problems (John, 1998, 165).

Do ponto de vista metodológico, a análise inicial do modelo baseou-se principalmente na análise de conteúdo de documentos escritos. Em parte, essa opção se deve ao período considerado na análise: diferentemente de Kingdon que investigou duas políticas (transporte e saúde) durante quatro anos seguidos, Baumgartner e Jones focalizaram diversas políticas (pesticidas, tabagismo, álcool, drogas, questões urbanas, energia nuclear, abuso infantil) durante algumas décadas (chegando a períodos de cerca de cem anos).

Os autores propõem um desenho de pesquisa capaz de combinar dois tipos de estudos: os estudos longitudinais que investigam uma única questão em seus vários estágios de desenvolvimento ao longo do tempo; e os estudos transversais (*cross-sectional*), que buscam analisar várias questões em um único momento de tempo. Estudos longitudinais são adequados para analisar a entrada e saída de temas da agenda, mas dificilmente são passíveis de generalização ou de comparação. Por outro lado, os estudos transversais permitem explicações sobre o porquê de algumas questões atingem um alto nível de atenção na agenda, enquanto outras permanecem fora da atenção. Para os autores, ambas as perspectivas são importantes e

⁶ Para uma perspectiva crítica sobre a possibilidade de o MS ser, da forma como proposto por Kingdon, um modelo válido para analisar a produção de políticas, ver Howlett, McConnell e Perl (2013).

é possível combiná-las, embora os estudos de agenda tenham se baseado na técnica de análise de caso único, não fazendo uso sistemático de dados longitudinais, como é o caso da análise empreendida por Kingdon (Baumgartner e Jones, 1993, 47).

Para desenvolver essa nova abordagem, os autores buscaram identificar um conjunto de indicadores capazes de permitir a observação e comparação entre diferentes casos, ao longo de um período prolongado de tempo. Foram consideradas inicialmente as seguintes fontes de dados para a investigação da agenda: audiências públicas para análise da atenção do Congresso em torno de cada questão; cobertura midiática para a compreensão do contexto em torno de uma questão que chega à agenda; e em alguns casos dados da opinião pública sobre diferentes questões. Para a análise desses dados, os autores aplicaram uma metodologia baseada em técnicas de análise de conteúdo que permitiu estudar grandes porções de materiais textuais. Em cada uma das fontes de dados foram utilizadas palavra-chave, por meio das quais os documentos foram indexados, permitindo que os autores coletassem e sistematizassem uma quantidade relativamente pequena de informações sobre centenas de audiências e edições de jornais, durante um longo período de tempo.

The key methodological innovation was the application of very simple coding rules combined with a coding mechanism that allowed many data entry personnel to be backed up and supervised by a much smaller number of highly trained coders (Baumgartner, Jones e MacLeod, 1998, 02).

Além disso, o tom (*tone*) dos documentos foi investigado, sobretudo em artigos veiculados na imprensa, de forma a indicar se as ideias ali contidas eram manifestadas no sentido de suporte ou oposição ao tópico sob investigação. Outras análises com relação ao tom foram realizadas, subdividindo as ideias em um esquema mais complexo, indicando oposição ou aprovação com relação a questões específicas. Além da organização dos dados em tabelas, os autores apoiaram-se em análises de regressão para observar a dinâmica de mudança na agenda. Assim, os autores conseguiram analisar estabilidade e mudanças na agenda para questões em particular, como energia nuclear, fumo e tabaco, pesticidas, entre outras, considerando períodos relativamente prolongados de tempo (Baumgartner e Jones, 1993).

Esse esforço inicial, que culminou no livro lançado em 1993, serviu como base para o desenvolvimento de um ambicioso projeto – o *Policy Agendas Project*⁷. Para essa nova etapa

⁷ Disponível para acesso em: <http://www.policyagendas.org/>

da pesquisa foram ampliadas as fontes de dados para cinco grandes conjuntos: audiências públicas; leis; almanaque trimestral do Congresso, orçamento; índice do New York Times⁸. Cada um dos cinco conjuntos de dados foi analisado de acordo com uma mesma estrutura de códigos (*codebook*), de forma a permitir o acompanhamento das mudanças na agenda ao longo do tempo. Essa estrutura de códigos foi estruturada em torno dos principais aspectos das políticas públicas, como saúde, agricultura, educação, energia, defesa, macroeconomia, entre outros. Para cada um dos códigos (que inicialmente totalizaram 21 itens) foram desenvolvidos diversos subcódigos, permitindo a realização de análises em níveis maiores ou menores de agregação. Assim, no tópico “saúde”, por exemplo, os subtópicos dividiram-se em reforma do sistema de saúde; *medicare e medicaid*; questões de saúde do idoso; saúde de crianças e vacinação; regulação da prescrição de drogas; abuso de álcool e tratamento; abuso de drogas ilegais, tratamento e educação; doenças específicas; pesquisa e desenvolvimento, entre outras questões mais específicas (Baumgartner, Jones e MacLeod, 1998). Além de codificar cada uma das cinco bases de dados, relacionando cada audiência realizada no Congresso, por exemplo, a um código e um subcódigo, Baumgartner e Jones também relacionaram resumos textuais, com uma descrição sucinta desses documentos (resumo das audiências, por exemplo). Assim, os dados por eles organizados podem ser utilizados de diferentes formas: pode-se buscar todas as leis, por exemplo, referentes a um subtópico específico ou focalizar um tema mais amplo. É possível, também, localizar os dados por meio dos resumos textuais e combinar os registros das diferentes bases de dados. Assim, o *Policy Agendas Project* pode ser resumido em um grande conjunto de dados comparáveis, abrangendo algumas décadas, e que permite observar o *status* de uma questão ao longo do tempo, bem como períodos de rápida mudança em diversas áreas de políticas públicas. Nas palavras dos autores:

The Policy Agendas Project consists of five linked and comparable data sets covering the entire post-World War II period. These data sets allow the systematic comparison of a variety of issues and the exploration of a number of questions that have not before been subject to systematic quantitative analysis. We believe that the ability to make comparisons across many issues and to compare the policy

⁸ Os dados das audiências no Congresso foram obtidos nos resumos do *Congressional Information Service* (CIS) e contém informações resumidas de cada audiência do Congresso de 1946 a 2013 (95.060 audiências). Os dados relativos às leis foram obtidos em *websites* de domínio público e contém informações sobre leis aprovadas no período de 1948 a 2011 (19.914 leis). Os dados do Almanaque Trimestral do Congresso (*Congressional Quarterly Almanac*) contém informação sobre as iniciativas legislativas durante o período de 1948 a 2011 (14.217 itens). Os dados do orçamento se baseiam no orçamento anual considerando em funções e subfunções, durante o período de 1947 a 2014 (7.820 registros). O *New York Times Index* abrange o período de 1946 a 2008 (49.201 registros). Dados disponíveis no site do Policy Agendas Project < <http://www.policyagendas.org/>>, acesso em 20/09/2015.

process more generally will lead to a variety of new understandings about American policy process. For example, we can systematically compare issues on the dimension of their agenda status, and then we do so we observe that few very issues areas remain out of the realm of public discussion over the entire period. Similarly, when we look at budgetary incrementalism, we find that almost all areas exhibit periods of stasis as well as periods of dramatic change. (Baumgartner, Jones e Wilkerson, 2002, 45).

Novas questões teóricas emergiram na investigação da agenda com a utilização desses dados. Um exemplo é a percepção do impacto da informação no processo de alocação de atenção sobre uma questão (Jones e Baumgartner, 2005). Em *Agendas and Instability in American Politics* (Baumgartner e Jones, 1993), os autores explicaram as mudanças em políticas públicas por meio de um processo complexo de interação entre ideias e instituições, focalizando algumas políticas em particular. Naquele momento, os autores mostraram que a entrada ou saída de uma questão na agenda não seria o resultado apenas da influência das instituições, da mesma forma como também não corresponderia apenas a mudanças no debate público, mas sim o produto de uma complexa combinação desses elementos. Em *The Politics of Attention* (Jones e Baumgartner, 2005) os autores tomaram como base os recursos do *Policy Agendas Project* para investigar as políticas produzidas pelo governo dos Estados Unidos um longo período de tempo. Como resultado, perceberam que o processamento de informação, definido “collecting, assembling, interpreting, and prioritizing signals from the environment” (Jones e Baumgartner, 2005, 07) é crítico para explicar como as questões são priorizadas, processo relacionado com o aumento (ou diminuição) da atenção dos *policymakers* em torno de uma política e, conseqüentemente, com as mudanças na agenda. Para os autores, as informações são incertas e ambíguas, sujeitas à interpretação dos *policymakers*, que agem selecionando as diversas informações disponíveis, priorizando algumas e ignorando outras. A forma como essa “atenção seletiva” se processa, concentrando a atenção em algumas questões, é a chave para a explicação das pontuações no sistema político dos Estados Unidos. Assim, os autores passaram de um “modelo de equilíbrio pontuado” que propunha explicações para as mudanças verificadas nos monopólios de políticas vinculados aos casos estudados (Baumgartner e Jones, 1993) para uma “tese geral sobre a pontuação” (*general punctuation thesis*) (Jones e Baumgartner, 2005)⁹, uma abordagem mais geral que destaca o papel do processamento de informações no sistema político como um todo, mudando o foco de

⁹ Os autores também denominam esse processo de “dinâmica disruptiva” (*disruptive dynamics*) na segunda edição de *Agendas e Instability in American Politics*, publicado em 2009.

investigação para a discussão mais geral sobre *agenda-setting* e mudança em políticas públicas (Jones e Baumgartner, 2012). Mais recentemente, outra dimensão dessa problemática tem sido desenvolvida pelos autores, envolvendo a relação entre o processamento de informações e o processo de definição de problemas (Baumgartner e Jones, 2015). As perspectivas mais recentes sobre o estudo do processo de *agenda-setting* no campo de políticas públicas podem ser resumidas da seguinte forma:

The typical agenda-setting study from the policy literature suggests a highly dynamic policy-making process where changes can occur more rapidly than a preference-based approach would lead us to expect. Changes in information are central to any explanation. The scarcity of the attention of policymaking institutions is critical. There are many more problems than governments can possibly attend to, and each problem may be extremely complex. These challenges lead to attention scarcity. For example, discussions of poverty may be focused on the severity of the problem or on the efficiency of the solutions but rarely both at once. Both are relevant dimensions, but attention typically is not divided in proportion to any comprehensive assessment of the relative weight of the diverse elements of an issue. (...) The policy agenda-setting perspective also highlights the multidimensional nature of policy process – how attention scarcity can cause policy-making attention to shift from energy to health care to immigration to the economy to war, climate change, or human rights. (Baumgartner, Jones e Wilkerson, 2011, 951).

Paralelamente ao desenvolvimento da base de dados do *Policy Agendas Project* e o refinamento das explicações teóricas pelos autores, diversos estudos foram conduzidos por pesquisadores em diferentes países, testando as ideias sobre mudanças em agendas em sistemas políticos distintos. Um passo adiante, no entanto, foi dado no sentido não só de aplicar as ideias de Baumgartner e Jones em outros países além dos Estados Unidos, mas de realizar estudos comparados. Assim teve início o *Comparative Agendas Project*¹⁰, que reúne pesquisadores de diferentes países e que, por meio da criação de bases de dados codificadas seguindo a estrutura definida pelo *Policy Agendas Project*, são capazes de analisar comparativamente as mudanças na agenda, apesar das diferenças entre os sistemas políticos (Baumgartner, Green-Pedersen e Jones, 2006). Os primeiros estudos foram conduzidos analisando as diferentes realidades do Canadá, Bélgica, Dinamarca, Inglaterra, França, Holanda e também a União Europeia¹¹. Esse novo momento dos estudos de *agenda-setting* no campo de políticas públicas, envolvendo a análise comparada das agendas de diferentes países,

¹⁰ Disponível no endereço <http://www.comparativeagendas.info> (até outubro de 2015). Nova versão do site (beta) disponível em <http://beta.comparativeagendas.com/>

¹¹ O resultado desses estudos foram reunidos e publicados na edição 13 (nº. 07) do “Journal of European Public Policy”, em 2006.

ainda está em desenvolvimento e enfrenta uma série de desafios que envolvem a definição de uma estrutura de códigos comum para os diversos contextos políticos-institucionais, o desenvolvimento de categorias válidas do ponto de vista comparativo, testes de resultados, entre outras questões de ordem metodológica. Apesar desses desafios, os autores têm apontado que o arcabouço teórico e metodológico do *Comparative Agendas Project* é aplicável a qualquer sistema político e que permite a comparação entre agendas de diferentes países (John, 2006).

3. Em busca de indicadores de mudanças em agenda de políticas públicas

Apesar das importantes contribuições teóricas e metodológicas dos modelos teóricos sobre agenda, desenvolvidos no campo de políticas públicas, podemos perceber que as medidas empíricas variam consideravelmente na literatura especializada. Em primeiro lugar, porque originalmente os modelos foram desenvolvidos para lidar com o sistema político estadunidense, que tem características específicas. A aplicação dos modelos em outros países enfrentou, como revelam os mais variados estudos de caso, a necessidade de ajustes e adaptações. Mas mesmo tomando os Estados Unidos como objeto de análise observamos variações na utilização de determinados procedimentos metodológicos. Para Kingdon, as entrevistas foram muito mais reveladoras do que a análise de documentos escritos que são, para Baumgartner e Jones, a principal fonte de dados. E mesmo que concordemos que os documentos escritos sejam mais relevantes, a experiência da análise comparada nos mostra que cada contexto político tem especificidades e que o tipo de documento disponível em cada país difere enormemente (John 2006). Apesar dessa dificuldade, esta seção tem como objetivo apresentar e discutir os indicadores de agenda mais frequentes na literatura internacional para, na próxima seção, debater como eles poderiam auxiliar no estudo de agenda no Brasil.

Um primeiro indicador relevante relaciona-se com os atores mais influentes na definição da agenda. Para explicar mudanças na agenda, além de analisar os processos (fluxos), Kingdon identificou atores relevantes, os chamados “atores visíveis”, ou seja, indivíduos (ou grupo de indivíduos) que recebem atenção da imprensa e do público:

“The chances of a subject rising on a governmental agenda are enhanced if that subject is pushed by participants in the visible cluster, and dampened if it is neglected by those participants” (Kingdon, 2003, 199).

Entre os atores identificados com esse grupo, a alta administração – o Presidente, seus assessores mais próximos e os indivíduos indicados por ele em cargos de direção – exerce papel extremamente relevante na definição das agendas: “When the administration considers a given issue top-priority item, many other participants do too” (Kingdon, 2003, 21). Nesse aspecto, o Presidente é considerado um dos atores mais influentes no processo de *agenda-setting*: “No other single actor in the political system has quite the capability of the president to set agendas in given policy areas for all who deal with those policies” (Kingdon, 2003, 23). Por manejar recursos institucionais (principalmente o poder de veto e o poder de nomear pessoas para cargos-chave do processo decisório), recursos organizacionais e recursos de comando da atenção pública, o Presidente é considerado por Kingdon o ator mais forte na definição da agenda. Essa percepção também é compartilhada por Baumgartner e Jones, que identificam na figura do Presidente o ator com maior preponderância sobre o processo de *agenda-setting*: “No other single actor can focus attention as clearly, or change the motivations of such great number of those actors, as the president” (Baumgartner e Jones, 1993, 241). Assim, ambos os estudiosos da agenda, ao observarem o sistema político norte-americano destacam a influência presidencial no processo de formação da agenda.

Assim, sendo o Presidente um ator central ao processo de *agenda-setting* a análise do conteúdo de suas mensagens e discursos consistiria em um dos indicadores mais importantes para investigar a agenda presidencial. Baumgartner e Jones (1993) tomam como indicador de atenção presidencial os discursos sobre “o Estado da Nação” (“Presidential State of the Union Speeches”), discursos anuais proferidos pelo Presidente ao Congresso daquele país. Considerando as distintas características dos sistemas políticos, outros pesquisadores de agenda consideram outros tipos de discursos, como o discurso da Rainha no Reino Unido (“The Speech from the Throne” ou “Queen’s Speech”); discursos de abertura e de encerramento das atividades no parlamento na Dinamarca; discursos anuais do Executivo na Holanda (Dutch Queen’s Speech), discurso de posse e discurso sobre “o Estado da Nação” na Espanha (“Discurso de Investidura”; “Discurso de política general en torno al Estado de la Nación”); discursos presidenciais na França; discurso sobre “o Estado da Nação” na Bélgica; discursos que acompanham o orçamento anual na Turquia (“Annual Budget Speech of the Prime Minister”); discursos do Executivo na Alemanha (“Regierungserklärungen”);

discursos de posse de Primeiro-Ministro na Itália (“Investiture Speeches”)¹². Assim, embora os instrumentos sejam específicos de cada contexto, considerando o sistema político, na maior parte dos casos a análise concentra-se em discursos anuais, originados no Poder Executivo e são considerados como indicadores das prioridades governamentais (Baumgartner, Jones e Wilkerson, 2011).

Além dos atores que fazem parte da alta administração, atores relacionados ao Poder Legislativo também exercem influência sobre a agenda governamental (Kingdon, 2003; Baumgartner e Jones, 1993). É o caso de senadores e deputados, que têm autoridade legal para a produção de leis essenciais à grande maioria das políticas públicas. Além disso, estes atores estão também frequentemente expostos aos outros participantes e à cobertura midiática, por meio de seus discursos nas tribunas, de suas participações em grupos e comissões internas, e da divulgação de textos e notas em que explicitam suas preocupações com questões específicas. Baumgartner e Jones encontraram no Congresso explicações importantes tanto sobre a mudança quanto sobre a manutenção das agendas de políticas públicas, sobretudo considerando o papel de comitês, elemento fundamental do processo de produção de políticas nos Estados Unidos, e os temas debatidos pelos congressistas nas audiências, que permitiria observar as prioridades de diferentes atores, como partidos e grupos de interesse.

Uma das formas para identificar as prioridades do Congresso consiste na análise da produção legislativa. A legislação aprovada é um indicador claro das prioridades governamentais, uma vez que representa um conjunto de ações – desde a proposição do projeto de lei, passando pelo debate no plenário e por vezes em comissões específicas, até a votação e aprovação – capaz de refletir o empenho dos legisladores em relação a questões específicas. Por outro lado, os Projetos de Lei que não foram aprovados também podem indicar prioridades na agenda governamental, ao apontar questões que foram consideradas pelos *policymakers*, apesar de terem falhado em seu caminho até a formalização como política pública. Este indicador é largamente utilizado nas pesquisas sobre agenda, como apontam Baumgartner, Jones e Wilkerson (2011).

As discussões realizadas no âmbito de comissões parlamentares também podem ser entendidas como importantes indicadores da agenda governamental. Baumgartner e Jones

¹² Dados obtidos no site do Comparative Policy Agendas Project (CAP). Disponível em: http://www.comparativeagendas.info/?page_id=21

(1993) utilizaram largamente os dados provenientes das audiências, oriundos da base de dados do Congresso Norte-Americano (Congressional Information Service - CIS) que disponibiliza esse tipo de registro desde 1789. Para os autores, a atenção do Congresso às diferentes questões pode ser observada investigando: os níveis de atenção do Congresso (quantidade de audiências); o tipo de atenção dispensada (em termos do “tom”, positivo ou negativo; e a jurisdição específica dessa atenção (em qual comitê e subcomitê as audiências se deram). John Kingdon (2003) também analisou as questões presentes nas audiências do Congresso e nos relatórios das comissões legislativas, porém não considerou esse indicador relevante: “hearings and reports data are not a great deal of help in measuring the proeminence of an item on the agenda” (Kingdon, 2003, 243). Para ele, algumas questões presentes nas audiências não se configuravam como elementos importantes na agenda governamental, enquanto outros temas relevantes na agenda estavam ausentes das discussões nas audiências.

A diferente percepção sobre a relevância das audiências como indicadores da agenda governamental pode estar relacionada às distintas metodologias utilizadas pelos autores. Como apontamos anteriormente, a pesquisa desenvolvida por Kingdon baseou-se em estudos de caso ancorados em entrevistas com indivíduos relacionados à produção de políticas, durante um período de quatro anos. Baumgartner e Jones, por outro lado, procuraram desenvolver uma abordagem combinando elementos de análises longitudinais e transversais (*cross-sectional*), baseando-se em documentos públicos registrados ao longo de várias décadas (cerca de cem anos). Nesse caso, a agenda é investigada numa perspectiva de longo prazo para diversas questões relacionadas a diferentes políticas públicas, enquanto na investigação de Kingdon, a agenda é investigada num espaço temporal mais restrito e de forma aprofundada em torno de uma (ou poucas) questões em particular. Na análise de longo prazo, os dados oriundos das audiências permitiram estabelecer comparações entre a agenda do Congresso e a agenda midiática, nos debates acerca de drogas, álcool e abuso infantil (Baumgartner e Jones, 1993). Possibilitaram também esclarecer distintas dinâmicas de acesso à agenda nas políticas de fumo e tabaco, paralelamente à de pesticidas (Baumgartner e Jones, 1993).

Para a investigação da agenda em democracias parlamentares, alguns estudiosos têm feito uso das “questões parlamentares”, um mecanismo pelo qual os membros do parlamento fazem perguntas diretamente ao governo (para ministros específicos ou ao “cabinet” como um todo) que pode respondê-las imediatamente (oralmente) ou após um breve período (por escrito). Esse procedimento, relacionado aos mecanismos de controle do parlamento,

desenvolve-se rotineiramente e permite aos estudiosos compreender a agenda do Legislativo considerando que os temas que emergem nas questões fazem parte das prioridades dos parlamentares e seus partidos. Um exemplo da utilização desse indicador é análise de Vliegthart e Walgrave (2011) sobre a agenda do parlamento na Bélgica e Dinamarca. Os autores investigaram as questões parlamentares para explicar por que algumas questões são objeto de atenção dos membros do parlamento enquanto outras são ignoradas. Como resultado, observaram que o comportamento dos membros do Parlamento nos questionamentos é bastante semelhante nas duas democracias: enquanto as questões apresentadas por partidos da oposição são gerais, os membros do parlamento se concentram nas questões específicas apresentadas por membros dos partidos do governo, entendidas como importantes. Além disso, as questões parlamentares são influenciadas pela atenção da mídia em torno de determinados assuntos.

Outro indicador bastante utilizado consiste nos dados orçamentários vinculados ao gasto público. O argumento principal é que o orçamento aponta, de forma quantificada, o resultado das decisões políticas e sua observação pode revelar a preocupação do governo em torno de políticas específicas. Assim, o orçamento é entendido como um indicador crítico sobre as mudanças em políticas públicas, uma vez que eles refletem as mudanças de prioridades governamentais (Jones *et al.*, 2009). Para os autores, “Because budgets are reflections of priorities, and budget change distributions reflect changing priorities, the dynamics of budget changes indicate the occasional occurrence of bursts of urgency about the external world.” (Jones *et. all.*, 2009, 870). Diversas análises comparativas têm sido desenvolvidas com base em dados orçamentários no contexto do *Comparative Policy Agendas* e é curioso notar que esses dados têm comprovado a hipótese do equilíbrio pontuado em diversos países, apesar das diferenças políticas e institucionais existentes (Baumgartner *et. all.*, 2009).

A mídia é também apontada como “ator visível”, portanto relevante à definição da agenda. Embora reconheça que grande parte dos estudos sobre *agenda-setting* considere a mídia como um instrumento poderoso na formulação da agenda, Kingdon afirma não ter confirmado essa expectativa em suas análises. Por outro lado, Baumgartner e Jones observaram um importante papel da mídia na definição da agenda, possibilitando a análise tanto do nível de atenção a uma questão durante um determinado período, quanto da natureza dessa atenção: “(...) we find that media coverage does indeed correspond to official concerns.”

(Baumgartner e Jones, 1993 49). Os autores consideraram a cobertura midiática relevante desde as primeiras teorizações sobre o Equilíbrio Pontuado, baseando as análises no jornal *New York Times* para identificar tanto a frequência de determinados temas na agenda midiática, quanto do “tom” da cobertura (positiva, negativa ou neutra), observação importante para desenvolver o conceito de *policy image*, ou seja, a representação das políticas públicas, no contexto do modelo de Equilíbrio Pontuado. Além disso, os autores basearam-se também no *Reader’s Guide to Periodical Literature*, um guia de referência de publicações populares e especializadas publicadas nos Estados Unidos (desde 1901). O estudo de Kingdon também analisou o *New York Times (index)*, mas o autor não considerou esse indicador relevante para compreender a agenda governamental, além de apontar dificuldades objetivas para sua análise. “The Times index is an amazing jumble of the trivial and the important that would take a massive coding job to disentangle properly”, afirmou Kingdon (2003, 243). O acompanhamento da agenda midiática é um aspecto considerado por alguns estudos sobre agenda de políticas públicas desenvolvidos na Espanha (que analisa a primeira página dos jornais *El Pais*, *La Vanguardia* e *El Mundo*); França (considera a primeira página do *Le Monde* e os telejornais das 20h transmitidos pelas duas maiores redes de comunicação, *TF1* e *France 2*); Portugal (investiga jornais e os cinco primeiros minutos de transmissões de rádio e televisão); Bélgica (um jornal de língua inglesa e outro de língua holandesa); Reino Unido (manchetes da primeira página do *The Times of London*)¹³ (Baumgartner, Jones e Wilkerson, 2010).

Além da mídia, dados que permitam compreender a agenda pública também são utilizados em alguns estudos. Kingdon coletou dados de pesquisas de opinião pública, porém concluiu que eles não foram relevantes. Baumgartner e Jones passaram a utilizar dados relacionados à opinião pública originados principalmente da pesquisa do Instituto Gallup sobre o problema mais importante do país, na opinião do público (*Gallup's Most Important Problem*). Vários outros estudos realizados por investigadores participantes do Comparative Policy Agendas Project fazem uso de indicadores semelhantes: Espanha, Alemanha, Portugal e Reino Unido (Baumgartner, Jones e Wilkerson, 2010).

Por fim, mais um indicador tem sido utilizado em alguns estudos sobre agenda conduzidos principalmente no contexto europeu, relacionado aos partidos políticos. Partidos

¹³ Idem.

fazem parte dos “participantes visíveis” identificados por Kingdon como atores influentes sobre a definição da agenda. No entanto, em suas análises, o próprio autor observa que nem sempre a plataforma eleitoral direciona as ações de um partido quando este assume o poder. “Party platforms proved to be a grab bag of promises, mostly very vague, which could hardly be a guide to policy making. Parties may have some place in agenda setting (...) but platforms were not very helpful in defining a policy agenda (Kingdon, 2003, 243). Em suas investigações, Baumgartner e Jones não fazem uso de plataformas político-partidárias como elementos relevantes para a explicação sobre mudança ou estabilidade das agendas. Apesar disso, algumas análises têm mostrado que os partidos, por meio de seus manifestos e programas de governo, por exemplo, têm algum efeito na definição das agendas. Esses documentos não são entendidos como causas únicas de mudanças na agenda, porém eles poderiam indicar prioridades na atenção de legisladores sobre algumas questões. Em análise sobre a Bélgica, um estudo conclui que “when party manifestos and, especially, the government agreement stress certain issues, chances are high that these issues will be emphasized in legislation during the following year(s).” (Walgrave, Varone e Dumont, 2006, 1035). Além da Bélgica, há estudos semelhantes sobre a relação entre partidos e agendas na Alemanha, Dinamarca, Itália, Portugal e Suécia (Baumgartner, Jones e Wilkerson, 2010).

4. Desafios dos estudos de agenda no Brasil

Um dos primeiros desafios para estudos de agenda está em determinar quais indicadores de atividade governamental serão mais adequados para sinalizar a mudança de atenção sobre as políticas públicas. Anteriormente, apresentamos alguns indicadores presentes nas análises de diferentes países, como legislação, discursos presidenciais, mídia e orçamento, enquanto outros são específicos de cada contexto, dependendo de características do sistema político (Baumgartner; Jones; Wilkerson, 2011; Baumgartner; Green-Pedersen; Jones, 2006). O objetivo desta seção é discutir alguns indicadores que poderiam ser explorados em estudos sobre a agenda governamental no Brasil, considerando uma investigação em perspectiva longitudinal, que possa oferecer subsídios para pesquisadores observarem a entrada e saída de temas ao longo do tempo. Ou seja, se queremos estudar a movimentação de uma questão na agenda, ao longo de uma década (ou mais), quais seriam os potenciais indicadores para observar a concentração ou dispersão de atenção? Quais as possibilidades e limitações desses indicadores considerando as particularidades do nosso sistema político, da disponibilidade de acesso e consistência aos dados? Essa discussão conceitual tem o propósito de apontar algumas

possibilidades para a análise da agenda governamental no Brasil, partindo do debate presente na literatura internacional e buscando apontar desafios e possibilidades para a pesquisa na área.

A forte influência da alta administração pública, e em especial do Presidente, é um dos pontos de concordância na literatura de *agenda-setting* desenvolvida no campo de políticas públicas. Em regimes presidencialistas, o Presidente é indicado como o ator que, individualmente, tem a mais ampla capacidade de definir agendas em políticas públicas, enquanto figura que representa o Poder Executivo, única eleita democraticamente para o posto (Kingdon, 2003, Baumgartner e Jones, 1993).

Para Di Pietro (2014), no direito brasileiro, a Constituição Federal de 1988 atribui uma grande concentração das funções de governo no Presidente da República, funções estas entendidas enquanto: "(...) aquela que traça as grandes diretrizes, que dirige, que comanda, que elabora os planos de governo nas suas várias áreas de atuação (...) **pelo menos no que diz respeito às iniciativas**" (Di Pietro, 2014, 54, grifo nosso). No entanto, essa atuação é sujeita à posterior aprovação do Congresso Nacional¹⁴, sendo necessário ao Presidente a formação de maiorias para aceitação de suas propostas. A última etapa do processo legislativo cabe ao Presidente da República, que pode sancionar¹⁵ ou vetar determinado projeto de lei, impedindo sua entrada em vigor. Ainda que não em caráter definitivo¹⁶, o veto constrange a aprovação de medidas que possam não ser de interesse do Poder Executivo. Outro fator que confirma a importância do Presidente na formação da agenda no Brasil está na atribuição exclusiva para nomear Ministros e Secretários de Estado responsáveis pela gestão das políticas públicas. Estes indivíduos são os responsáveis pela formulação e gestão de políticas de forma consonante, ainda que não livre de conflito, com a agenda expressa pelo Presidente¹⁷. Estas nomeações são ratificadas a partir de decretos publicados no Diário Oficial da União (DOU).

¹⁴ Não se pretende aqui realizar uma discussão sobre a preponderância de um Poder sobre o outro, ou sobre seu impacto na governabilidade. Para esse debate ver: SANTOS, F. "Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira". *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997;

¹⁵ Segundo Lenza (2012, 492) "(...) dispensa-se a sanção e, portanto, não há que se falar em veto, nos projetos que versam sobre as matérias estabelecidas nos arts. 49 (competência exclusiva do Congresso Nacional), 51 (competência privativa da CD), 52 (competência privativa do SF) e, ainda, nas propostas de emenda à Constituição (PEC)".

¹⁶ Conforme parágrafo 4º, do artigo nº66 da CF/1988, o veto presidencial pode ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

¹⁷ Kingdon (2003) ressalta a importância dos oficiais em posição proeminente nas políticas públicas nomeados pelo Presidente da República. Esta importância se mostra mais forte para a formulação das alternativas que na formação da agenda. Mesmo quando não originam as ideias, estes têm papel fundamental para elevar uma questão em seu Ministério e mesmo fora dele. No entanto, há limitações, uma vez que, no

Considerando essas prerrogativas, há uma vertente de estudos sobre interações entre Legislativo e Executivo que partem do entendimento da movimentação da agenda para analisar a governabilidade no sistema político brasileiro. Nestes estudos, o foco está no processo decisório, por meio da análise da iniciativa de proposição de leis e do comportamento dos atores no processo legislativo (Limongi e Figueiredo, 2005, 2011; 2012 Diniz, 2005).

Limongi e Figueiredo (2011) analisaram a produção legislativa e as votações nominais no período de 1989 a 1998 para entender o comportamento dos atores do Poder Legislativo de apoiar ou não as propostas encaminhadas pelo Executivo. Os autores observaram uma preponderância do Executivo na produção legislativa, explicada por meio da capacidade deste poder em controlar a agenda do Legislativo. Em outro texto, Figueiredo e Limongi (2012) utilizaram a Lei Orçamentária Anual no período de 1996 a 2001 para verificar os investimentos alocados pelo Executivo e Legislativo como parâmetro de comparação das duas agendas políticas de cada ramo de Poder (Limongi e Figueiredo, 2012, p.4). As análises fundamentam-se em um conceito de agenda vinculado ao processo decisório. O foco dos autores brasileiros está na eficácia governamental, entendida enquanto estabilidade do sistema político em definir objetivos para o Estado e implementá-los a partir do conjunto de instituições existentes. Neste sentido, a aferição da capacidade de adesão de suas propostas, bem como a disputa entre os poderes Legislativo e Executivo para aprovação de suas medidas são indicadores importantes do funcionamento destas instituições. Já o conteúdo das propostas não se apresenta como relevante para os objetivos pretendidos. Segundo estes autores:

O conteúdo da agenda de governo não pode ser utilizado como evidência em favor desta ou daquela reforma ou arquitetura institucional. O conteúdo da agenda é definido pelo processo político e se refere as preferências dos atores. Logo, se esta ou aquela proposta não for aprovada, se as tão defendidas reformas, por ambíguas e mal definidas que sejam, não avançam, mesmo que isso possa ser verdadeiro, não segue que as instituições precisem ser reformadas (Limongi e Figueiredo, 2012, 3).

Se considerarmos a separação apresentada por Kingdon (2003)¹⁸ entre formação da agenda e especificação das alternativas, a abordagem dos estudos da relação entre Executivo

caso de desacordo, em geral, é a orientação do Presidente que rege à agenda de seus nomeados. O nomeado acha prudente seguir no caminho do Presidente, que o nomeou ao cargo, e o Presidente considera politicamente vergonhoso ser retratado por estar em guerra com seus nomeados (Kingdon, 2003). Assim, mais do que questões diversas, a agenda do Presidente, em geral, reflete às questões destacadas por seus nomeados.

¹⁸ Na análise de Kingdon (2003), essa separação traz importantes questões para o entendimento dos diferentes processos envolvidos na formulação da agenda e na especificação das alternativas.

e Legislativo no Brasil corrobora para o entendimento do segundo momento. No entanto, para uma análise que incorpore a formação da agenda enquanto conjunto de questões sob atenção de cada Poder¹⁹, faz-se necessária a investigação de outros dados, ainda pouco estudados no Brasil que podem trazer resultados importantes para identificação do conteúdo das proposições.

Os indicadores destacados pela literatura internacional e que podem ser utilizados para entendimento das questões existentes na agenda do Presidente estão relacionados, primeiramente, à comunicação formal do Presidente para com os outros Poderes e com os cidadãos, em geral, utilizando-se de um discurso anual do chefe do Executivo, como discutido na seção anterior. No entanto, no caso brasileiro, não há um discurso anual que seja compatível com os utilizados em outros países, além disso, encontra-se a dificuldade de dados publicados de maneira sistemática por um período que permita estudos de grandes séries históricas.

A Presidência da República²⁰ disponibiliza um conjunto de documentos que podem ser utilizados para esse fim, que envolvem mensagens presidenciais, discursos presidenciais, documentos enviados pelo Presidente para o Congresso Nacional para a prestação de contas das ações do Executivo, e comunicações enviadas junto aos projetos de lei orçamentária e do Plano Plurianual entre outras²¹. Dentre esses, dois parecem mais promissores: (1) Mensagem ao Congresso Nacional e (2) Discursos presidenciais.

O primeiro consiste no documento denominado “Mensagem ao Congresso Nacional”, exigência constitucional determina que o Presidente da República encaminhe, na abertura da

¹⁹ Limongi e Figueiredo(2012) ressaltam a diferença entre "poder de agenda" e "conteúdo da agenda da maioria" que aproxima-se da separação apresentada por Kingdon (2003), ainda que sem referência ou, provavelmente, influência deste último, por se tratarem de estudos de diferentes ramos teóricos.

²⁰Os documentos relacionados aos ex-presidentes estão disponíveis na Biblioteca da Presidência da República (<www.biblioteca.presidencia.gov.br/>), já os da atual Presidente encontram-se na página eletrônica do Palácio do Planalto (<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos#b_start=0>).

²¹ Outras modalidades de mensagens encaminhadas pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional são: a) mensagens de encaminhamento de projetos de lei ordinária, complementar (tanto em regime normal quanto em regime de urgência) ou financeira (plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais e créditos adicionais), além da exposição de motivos do órgão onde essas propostas foram geradas; b) mensagens de encaminhamento de medidas provisórias; indicação de autoridades para ocupação de cargos, como magistrados dos Tribunais Superiores, Ministros do TCU, Presidentes e Diretores do Banco Central, Procurador-Geral da República, Chefes de Missão Diplomática, etc.; pedido de autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República se ausentarem do País por mais de 15 dias; encaminhamento de atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e TV; encaminhamento das contas referentes ao exercício anterior;) comunicação de sanção; comunicação de veto, entre outras.

sessão legislativa do Congresso Nacional, documento contendo mensagem e plano de governo “expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias” (CF88, artigo 84, XI). Por trata-se de um documento escrito, e não um discurso proferido, uma primeira dificuldade consiste no volume de informações presentes no texto: o documento apresentado em 2003, por exemplo, tem 254 páginas. Uma rápida observação do sumário das “Mensagens” revela a referência a diversas políticas constantes do plano, o que pode dificultar a identificação de prioridades. Ao adotar esse documento como indicador, uma alternativa seria realizar a separação entre “Mensagem e Plano de Governo”, concentrando a análise apenas na Mensagem (introdução), porção do texto em que são encontradas as menções a políticas públicas específicas e reflexões sobre o país (cerca de 15 páginas, em média).

O segundo indicador disponível consiste no conjunto de discursos proferidos pelos Presidentes ao longo de seus mandatos. Duas características chamam a atenção no conjunto dos discursos: em primeiro lugar, a quantidade de discursos (só no segundo governo Lula, entre 2007-2010, estão registrados 1.199 discursos. Além disso, diferentemente de discursos anuais, tais discursos são geralmente relacionados a um tema específico (“Discurso na cerimônia de regulamentação da Lei que dispõe sobre a política nacional do idoso”; Discurso na audiência com a delegação brasileira de natação às olimpíadas; “Discurso na cerimônia de assinatura da Medida Provisória que altera a lei do Audiovisual”, etc.). Considerando o volume dos discursos e sua característica de unidade temática, uma alternativa seria identificar os temas abordados, considerando esses temas como questões que receberam atenção. Cabe questionar se esses discursos sinalizam a atenção do Presidente com relação a um tema ou se refletem circunstâncias específicas, em função de eventos e atividades protocolares.

A utilização de projetos de lei e leis aprovadas são considerados em diversos estudos internacionais (Baumgartner; Jones; Wilkerson, 2011). Para Soroka (2002), as leis representam o melhor indicador das prioridades do governo, uma vez que permitem verificar as questões com tal importância a ponto de motivarem a proposição de um projeto de lei, a realização de debates em comitês específicos e enfim, uma votação favorável. O autor ressalta, ainda, a importância de incluir projetos de lei que representam a atenção em determinada questão no momento de sua proposição. O processo legislativo brasileiro compreende a elaboração das seguintes espécies normativas: emendas à Constituição, leis complementares,

leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções²². Estas permitem avaliar a agenda de discussões do Executivo e do Legislativo, uma vez que a proposição de leis pode ser tanto do Congresso quanto do Presidente da República, dependendo da questão em análise.

Em relação ao Congresso, as leis aprovadas seriam um dos principais indicadores para avaliar a atenção em uma agenda mais difusa, composta por um número maior de atores. No sistema político brasileiro, caracterizado por uma representação proporcional combinada com multipartidarismo, tem-se um conjunto maior de partidos representados no Congresso, muitos com pequena representação na casa²³.

Ao Presidente da República cabe exclusivamente a proposição de legislações em matérias como orçamentos anuais, planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, além da exposição de decretos sobre criação de órgão na administração pública, estrutura de cargos, salários, gratificações do funcionalismo público, entre outras²⁴. Neste conjunto, é possível, ainda, avaliar a atividade legislativa do Executivo, envolvendo Decretos e Medidas Provisórias aprovadas durante o período selecionado para análise. A observação desse indicador possibilitaria identificar decisões tomadas pelo Executivo com relação às diferentes políticas públicas, enquanto a investigação das mensagens e discursos revelariam prioridades políticas do Executivo.

As Medidas Provisórias (MP) foram inseridas na Constituição Federal de 1988²⁵ em substituição aos Decretos-leis existente no período de regime autoritário. Trata-se de um "ato monocrático, unipessoal, sem a participação do Legislativo, chamado a discuti-la somente em

²² Conforme artigo 59 da Constituição Federal de 1988.

²³ Os 513 parlamentares eleitos para a Câmara dos Deputados em 2014 representam 28 partidos diferentes, sendo que 11 destes elegeram menos de 5 representantes cada para a atual legislatura. Fonte: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/nova-composicao-da-camara.html>>

²⁴ Segundo Lenza (2012, 687), é de iniciativa privativa do Presidente da República, legislações para: "(a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública, observado o disposto no art. 84, VI (nova redação determinada pela EC n. 32, de 11.09.2001); f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva".

²⁵ Segundo artigo 62 da Constituição Federal: "Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional." (Brasil, 1988).

momento posterior, quando já adotada pelo Executivo, com força de lei e produzindo os seus efeitos jurídicos " (Lenza, 2012, 732). A MP é válida por 60 dias, sendo prorrogável por igual período e entra em vigor a partir de sua publicação no Diário Oficial da União (DOU). Após sua publicação esta é submetida de imediato ao Congresso Nacional que, se não julgá-la em até 45 dias, entrará em regime de urgência²⁶.

As MP têm sido um recurso usado frequentemente. Lenza (2012) apresenta que no período de 1988 a 2001 foram editadas 6130 MP, muitas constantemente reeditadas para permanência em vigor enquanto o Congresso não se manifestava a respeito, processo que, em alguns casos, chegou a levar sete anos (Lenza, 2012). A emenda constitucional nº32/2001, limitou a edição de MP bem como o tempo de tramitação da proposição no Congresso. O número de MP diminuiu consideravelmente, mas estas permaneceram como um importante instrumento normativo do Poder Executivo²⁷.

Outro indicador comum nos estudos de agenda, sendo utilizado, em geral, em estudos de grandes séries históricas²⁸, é o orçamento. No Brasil, o planejamento orçamentário da União fundamenta-se em três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, por fim, a Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo que esta última correspondente aos indicadores utilizados por diversos países nos estudos sobre agenda. O PPA²⁹, por corresponder a um planejamento de quatro anos, dificulta a análise das mudanças de agenda de curto prazo, além disso, trata-se de um instrumento de planejamento recente, com dados disponíveis a partir de sua implementação em 1991³⁰. A Lei de Diretrizes Orçamentárias corresponde a um conjunto de metas que orienta a elaboração da LOA e por isso, as diretrizes

26 Conforme parágrafo 1º do artigo 64 da Constituição federal de 1988: "O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa." (Brasil, 1988).. Neste caso o Congresso Nacional tem no máximo 100 dias para apreciação da proposição nas duas casas (sendo 45 dias em cada um, mais 10 dias para pedidos de emenda do Senado Federal)

27 Nos últimos três governos foram editadas 564 MP, sendo respectivamente, 240 no primeiro mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, 179 em seu segundo mandato e 145 no primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff. Dados coletados pelos autores em < <http://www.lexml.gov.br/>>.

28 Para uma revisão, ver Soroka (2002, 56).

29 Segundo o Ministério do Planejamento em sua página eletrônica: " O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de quatro anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas, construindo um Brasil melhor" (Ministério do Planejamento, 2015). Para mais informações e consulta aos planos: < <http://antigo.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=s1086>>. Acesso em 25 de setembro de 2005. A consulta as LOAS a partir de 1990 pode ser feita em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-aneais>>.

30 O primeiro PPA correspondeu ao período de 1991 a 1995, desde então foram publicados seis planos, sendo o mais recente para o período de 2012 a 2015 (MPOG, 2015).

apresentadas tendem a estar representadas na LOA. Em relação ao trâmite legislativo da LOA, trata-se de proposição de iniciativa exclusiva do Poder Executivo³¹ que submete ao Congresso Nacional para apreciação nos prazos estipulados em lei³².

No entanto, Soroka (2002) apresenta dois problemas da utilização do orçamento em estudos de agenda. Primeiramente, por se tratar de uma medida anual, dificulta a análises de períodos mais curtos, ou seja, o orçamento não costuma retratar alterações na atenção de determinada questão ao longo de um ano. A esta questão soma-se a de que, por se tratar de uma estimativa, não se leva em consideração cortes orçamentários ou despesas que excedam o limite estabelecido na proposta original. Outra crítica refere-se ao caráter incremental que o orçamento tende a representar, uma vez que o anterior é utilizado como referência na sua elaboração, sendo que este somente refletirá grandes mudanças na agenda (Soroka, 2002).

Indicadores relacionados ao mapeamento das agendas pública e midiática também podem ser relevantes, sobretudo considerando a prática da pesquisa sobre agenda de políticas públicas em outros países, como vimos anteriormente. Embora o objetivo das pesquisas no campo de políticas públicas não seja observar a relação entre as diferentes agendas, as influências mútuas entre as agendas podem ser importante para entender elementos como a “abertura de janelas”, o “humor nacional” (Kingdon) e a formação das “*policy images*” (Baumgartner e Jones).

A hipótese do *agenda-setting* aponta para uma forte relação entre as agendas midiática e pública, além da agenda de políticas públicas, como vimos na primeira parte deste estudo. Para investigar a agenda midiática, os pesquisadores procuram analisar as notícias publicadas ou veiculadas nos meios de comunicação durante um determinado período de tempo, identificando as questões se tornam proeminentes (Azevedo, 2004). Alguns estudos de agenda no campo de políticas públicas consideram relevantes as notícias publicadas em jornais de grande circulação, conforme apontamos na seção anterior, e a maioria desses estudos toma como base a capa dos jornais. Entende-se que a capa reflete as escolhas realizadas pelos editores sobre os temas mais importantes para aquela edição. Para que uma notícia figure na primeira página, um assunto necessariamente passa por várias etapas de seleção, entre as

³¹ Conforme previsto no art. 165, I, II e III, da CF/88.

³² A LDO deve ser encaminhada até o dia 15/04 de cada ano ao Congresso Nacional, que terá até o dia 17/07 para aprová-la. O prazo para encaminhamento da LOA é 31/08, tendo o Congresso Nacional até 22/12 para aprová-la (Câmara dos Deputados, 2015).

diferentes editoriais, envolvendo um complexo processo de construção de notícias (Tuchman, 1978). Assim, as capas combinam textos e imagens relacionadas às notícias consideradas mais importantes. Para a análise de jornais no Brasil, os estudos de agenda midiática consideram relevante considerar a “Folha de São Paulo” (SP), o jornal de maior circulação no país e “O Globo” (RJ) segundo colocado em termos de circulação nacional³³. Revistas semanais também poderiam ser investigadas, sendo as de maior circulação no país “Veja” e “Época”³⁴. Um debate recente nas teorias de *agenda-setting* da mídia é a relação do agendamento com as plataformas sociais (*facebook* e *instagram*), redes de blogs, microblogs (*twitter*), sites e mídias audiovisuais (*youtube*). Não há, ainda, pesquisas sobre agenda no campo de políticas públicas que utilizem dados provenientes dessas novas mídias.

Indicadores relacionados ao mapeamento da agenda pública também podem ser considerados, sobretudo considerando a prática da pesquisa em outros países, como vimos anteriormente. Nos estudos sobre agenda de políticas públicas que procuram identificar a agenda pública para eventualmente estabelecer comparações entre ambas, associa-se a agenda pública a pesquisas de opinião pública. Assim, diversos estudos tomam como base pesquisas de opinião, conduzidas em diferentes contextos nacionais, sobre a percepção da população sobre o problema mais relevante em um determinado momento. A identificação de questões salientes nas pesquisas de opinião pública poderia apontar a receptividade da população a uma determinada questão. Baumgartner e Jones (1993, 144-145), por exemplo, fazem uso desse indicador para explicar a abertura de “janelas de oportunidade” em torno da política urbana nos Estados Unidos. Para a análise da agenda no Brasil, poderíamos tomar como base as pesquisas realizadas pelos dois maiores institutos especializados no Brasil: o Ibope e o Datafolha. No entanto, esses institutos não oferecem pesquisas sobre a percepção de problemas pela população em nível nacional, realizadas de forma sistemática ao longo do tempo (como o instituto Gallup oferece em alguns países). Além disso, há muita discussão, tanto entre estudiosos da teoria da comunicação, quanto entre pesquisadores nas ciências sociais, em relação ao uso das pesquisas de opinião como indicador confiável sobre a opinião pública. A opinião pública é um conceito extremamente complexo para ser contido em pesquisas (Venturi Jr. e Telles, 2013). Bourdieu (1981), por exemplo, apontou a inconsistência na relação entre

³³ Dados da Associação Nacional de Jornais (ANJ). Disponível em <<http://www.anj.org.br/maiores-jornais-do-brasil/#>>

³⁴ Dados da Associação Nacional de Editores de Revistas (ANER). Disponível em <<http://aner.org.br/dados-de-mercado/circulacao/>>.

pesquisas de opinião e opinião pública, destacando que a soma das opiniões individuais não pode ser considerada como representativa da opinião “pública”. A agenda pública é mais ampla que do que os resultados apresentados em pesquisas de opinião, como mostram os estudos mais atuais sobre agenda pública. Azevedo (2013, 69) pontua que a agenda pública é composta por três níveis distintos: uma agenda intrapessoal (o que as pessoas pensam?); uma agenda interpessoal (sobre o que as pessoas falam?); e uma agenda que se manifesta pelos diferentes estados da opinião pública (como as pessoas pensam sobre o que os outros falam?). Assim cabe questionar a relevância da utilização das pesquisas de opinião realizadas pelos institutos de pesquisa brasileiros, seja pela questão do formato das pesquisas disponíveis (a ausência de uma série historicamente ampla que aponte as principais questões, em nível nacional), seja pela complexidade na análise do fenômeno.

Os partidos políticos são entendidos como instituições indissociáveis do modelo representativo democrático contemporâneo. Nesse desenho institucional baseado na competição e na representação política, os partidos representam um ambiente organizado em torno de ideias, valores e interesses que permitem a efetiva participação do conjunto de cidadãos na tomada de decisões políticas via processo eleitoral. As ressignificações ideológicas, ou mesmo as mudanças na atenção dada pelos partidos políticos a determinados temas ao longo do tempo pode significar, conseqüentemente, mudanças no processo de produção de políticas públicas. Nessa perspectiva, acompanhar as prioridades dos partidos políticos, suas mudanças e manutenções, pode ser entendido como um importante indicador de atenção da agenda governamental, principalmente num país caracterizado por um sistema multipartidário como é o caso brasileiro. Para acompanhar e analisar o processo dinâmico de priorização de temas em perspectiva longitudinal, dois instrumentos podem ser analisados: as Resoluções de Congressos nacionais dos partidos e os Programas de Governo. Baseado na Resolução do TSE nº 23.405 de 24 de fevereiro de 2014 e na Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, desde as eleições de 2010 a homologação das candidaturas é condicionada à apresentação do programa de governo ou propostas defendidas pelos postulantes aos cargos em disputa. A análise de conteúdo desses documentos pode gerar indicadores de atenção sobre prioridades dos partidos na produção de políticas. Por outro lado, as Resoluções de Congressos nacionais dos partidos políticos são fontes importantes que evidenciam a atenção dos partidos uma vez que é nesse ambiente que são debatidos posicionamentos pontuais sobre conjuntura, mudanças de posicionamento frente à algum assunto, definição de prioridades presentes e

futuras. A dificuldade que se tem, entretanto, é que, diferente dos programas de governo obrigatórios e disponibilizados pelo TSE, os Congressos Nacionais de cada um dos partidos políticos, acontecem de forma autônoma, sob condições, periodicidade e organização independentes.

Outro *locus* de indicadores de atenção pode ser definido pelas instituições participativas como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, as Conferências temáticas e as Audiências Públicas (dos três Poderes e do Ministério Público) que passam a atuar como espaços de canalização de demandas onde atores e grupos compartilham informações e constroem imagens de problemas e soluções baseados em valores, crenças e interesses. Entendidos como espaços consultivos, mas também de deliberação e de influência na produção de políticas públicas, algumas questões ainda resistem na pauta dos estudos: O que é debatido nesses fóruns de participação popular? Quais são os temas mais recorrentes? Quais fatores externos, como a mídia, a opinião pública, influenciam na mudança de posicionamento temático dessas instituições? Afinal, qual é o resultado prático das deliberações obtidas nessas instâncias? Ou seja, o que, dentre aquilo que foi debatido e deliberado, transformou-se, de fato, uma política pública? Mapear a entrada e saída de temas que perpassam por essas instâncias ao longo do tempo produziria informações relevantes para a análise da formação e mudança da *policy agenda*. No caso das instituições participativas, o mapeamento desses temas pode ser realizado por meio da análise das atas das assembleias e reuniões realizadas. Esses dados são importantes indicadores de atenção pois a forma como os temas são tratados nessas instituições, a frequência com que eles aparecem e a pressão exercida pelos atores, pode chamar a atenção dos tomadores de decisão e interferir no processo de priorização de temas e produção de políticas.

Considerações finais

Esse trabalho teve como principal objetivo debater perspectivas sobre o estudo da agenda governamental, principalmente por meio da apresentação e discussão de indicadores de atenção que possam contribuir metodologicamente para o aprimoramento de análises empíricas sobre o processo de formação e mudança da agenda no Brasil. Trata-se de um conjunto de reflexões mais preocupadas em questionar as possibilidades de pesquisa sobre a agenda, apontar seus limites e entender alternativas para as investigações, do que em apresentar conclusões definitivas sobre esse processo.

As últimas três décadas foram especialmente significativas para os estudos de agenda governamental no sentido de apresentar caminhos de investigação no campo de políticas públicas. Mais recentemente, a inovadora proposta desenvolvida inicialmente por estudiosos estadunidenses, o *Policy Agendas Project* surge com o objetivo de acompanhar as políticas produzidas pelo governo dos Estados Unidos durante um longo período de tempo. Esses estudos têm se debruçado no acompanhamento de atores e instituições visíveis no processo de *policymaking* - como o representante do Executivo, as instituições do Legislativo, a Mídia e a Opinião Pública – possibilitando verificar, assim, a entrada e saída de temas na agenda com potencial de influência no enquadramento dos problemas públicos e na formação da agenda governamental. Com a adoção desse modelo de análise por diversos países e a consequente criação do *Comparative Agenda Project*, os estudos da agenda governamental passam a adotar, além de análise da formação e mudança da agenda interna, a possibilidade de análises em perspectiva comparada entre os membros do projeto.

O Brasil, ao ser inserido nesse projeto em 2015 por meio do *Laboratório de Estudos sobre a Agenda Governamental (Brazilian Policy Agendas Project)* apresenta algumas particularidades importantes para o desenvolvimento dos estudos, como ausência de um conjunto de dados e de trabalhos sistemáticos sobre agenda no Brasil que possam ser utilizados para tal empreitada. No entanto, a troca de experiências obtidas por meio das redes estabelecidas com os membros do *Comparative Agenda Project*, permite a indicação de caminhos que podem ser trilhados por pesquisadores brasileiros. A partir de uma perspectiva longitudinal, foram apresentados alguns indicadores possíveis para análise da movimentação de uma questão na agenda, considerando as particularidades do nosso sistema político, a disponibilidade de acesso e consistência dos dados.

Primeiramente identificou-se nos discursos presidenciais um indicador de atenção relevante. Essa fonte, em particular, apresenta-se como um grande desafio dado o volume de dados bem como a vinculação dessas comunicações a circunstâncias específicas, não necessariamente relacionadas às prioridades governamentais. Alternativamente, as "Mensagens ao Congresso Nacional" podem indicar a alocação de atenção do Executivo em relação às diversas políticas públicas. No entanto, trata-se de textos extensos e que tendem a englobar uma multiplicidade de questões, ao invés de priorizar algumas. Uma possibilidade seria a utilização da introdução desse documento que corresponde a um diálogo direto do

Presidente para com os membros do Congresso e que poderia sintetizar as questões de maior relevância.

Outro indicador importante, presente na maioria dos estudos internacionais, relaciona-se à produção legislativa, que, no caso brasileiro, pode identificar tanto as questões sob atenção do Executivo (por meio de projetos de lei de iniciativa do Presidente e de MP e decretos), quanto do Legislativo (projetos de lei e decretos legislativos). A vantagem deste indicador refere-se à facilidade de acesso aos dados e sua consistência para as pesquisas. Ainda vinculado ao processo legislativo, mas relacionado especificamente ao planejamento orçamentário, tem-se o PPA e a LOA como indicativos, no entanto, com a ressalva apresentada pela literatura de seu aspecto incremental e a dificuldade no acesso de séries históricas ampliadas.

Em relação à agenda midiática, pode-se utilizar de notícias publicadas em meios de comunicação de massa, tais como jornais de grande circulação. Uma opção metodológica seria a utilização apenas da primeira página, que corresponde à escolha dos editores dos temas de maior importância, método largamente utilizado por estudos de mídia vinculados à Ciência Política e Comunicação. Outras plataformas, tais como redes sociais, *blogs* e *sites* emergem, mas ainda não têm respaldo metodológico que organize a coleta e interpretação destes dados.

A agenda pública apresenta-se como um desafio para os estudos no Brasil, primeiramente pela complexidade desta agenda, bem como de críticas sobre a efetiva existência de indicadores capazes de traduzir as prioridades da sociedade. No Brasil, ainda, não há pesquisas sistemáticas sobre a percepção de problemas pela população que possam ser usadas como referência para tais estudos.

Este trabalho aponta ainda a possibilidade de análise da atenção dos partidos políticos por meio de Resoluções de Congressos Nacionais dos Partidos e Programas de Governo, com ressalvas sobre a periodicidade destes documentos bem como da dificuldade deste em acompanhar a mudanças rápidas de agendam que trazem novas questões ao debate político.

Por fim, para discussão sobre as questões debatidas por grupos de pressão e da sociedade organizada, pode-se utilizar atas de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, de Conferências temáticas e de Audiências Públicas. Ainda que recentes, esses espaços participativos apresentam um conjunto de informações importantes para entendimento da movimentação da agenda de políticas públicas.

Em geral, a dificuldade no acesso às informações apresenta-se de forma constante na busca por dados, sendo que, em sua maioria, estes só estão disponíveis a consulta a partir dos anos de 1990, dificultando estudos longitudinais anteriores à redemocratização do Brasil. A sistematização e análise desse tão rico e diverso conjunto de dados permitirá ainda avançar em discussões sobre agenda no Brasil, permitindo melhor compreensão do complexo processo de formulação de políticas públicas.

Referências

- ARRETCHE, Marta T.S. “Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.18, no.51, (pp. 7-10). São Paulo, ANPOCS, 2003.
- AZEVEDO, Fernando A. “Agendamento da Política”. In RUBIM, Antônio A.C. (org). *Comunicação Política: conceitos e abordagens*. São Paulo, Ed Unesp, 2004. (pp. 41-72).
- _____. “Agenda Pública e Midiática”. In Di Giovanni, G. e Nogueira, M.A. *Dicionário de Políticas Públicas*. São Paulo: Imprensa Oficial/Fundap, 2013.
- BACHRACH, Peter e BARATZ, Morton S. “Two Faces of Power”. *American Political Science Review* vol 56, nº 4, dezembro de 1962.
- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- _____. *The Politics of Information: problem definition and the course of public policy in America*. Chicago: University of Chicago Press, 2015.
- BAUMGARTNER, Frank R; GREEN-PEDERSEN, Christoffer E JONES, Bryan D. “Comparative Studies of Policy Agendas”. *Journal of European Public Policy*,13:7, 2006 (pp. 959-974).
- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. e MACLEOD, Michael C. “Lessons From the Trenches: Ensuring quality, reliability, and usability in the creation of a new data source”. *The Political Methodologist*. Vol 8, no. 2, spring, 1998 (pp. 01-10).
- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. e MORTENSEN, Peter B. “Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and change in public policymaking”. In Sabatier, P.A. e Weible, C.M. *Theories of the Policy Process*. 3rd. view Press, 2014.
- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. e WILKERSON, John D. “Studying Policy Dynamics”. In Baumgartner, F.R. e Jones, B.D. (eds.). *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press, 2002.
- _____. “Comparative Studies of Policy Dynamics”. *Comparative Political Studies*, 44 (8), 2011 (pp. 947-972).
- BAUMGARTNER, Frank R., *et all.* “Punctuated equilibrium in comparative perspective”. *American Journal of Political Science*, 53, 2009 (pp. 603-620).

BIRKLAND, Thomas A. *An Introduction to the Policy Process: theories, concepts, and models of public policy making*. 3rd Ed. New York, ME Sharpe: 2007.

BOURDIEU, Pierre. A opinião pública não existe. In: THIOLENT, Michel. *Crítica Metodológica, investigação social e enquete operária*. São Paulo: Polis, 1981. (pp. 137-151).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 15 de agosto de 2015.

CAIRNEY, Paul e JONES, Michael D. “Kingdon’s Multiple Streams Approach: What is the empirical impact of this universal theory?” *Policy Studies Journal*, jun 2015. Disponível em <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/psj.12111/abstract>>

CAPELLA, Ana C. N. “Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas”. In Hochman, G.; Arretche, M; Marques, E. (orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2007.

CAPELLA, Ana C. N; SOARES, Alessandra G.; e BRASIL, Felipe G. “Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil: Um mapeamento da aplicação de modelos internacionais recentes na literatura nacional”. In *IX Encontro da ABCP*. Anais eletrônicos. Associação Brasileira de Ciência Política, 2014. Disponível em:

<http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403738847_ARQUIVO_ABCP_final.pdf>. Acesso em 20 out. 2014.

COBB, Roger W. e ELDER, Charles D. "The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory". *Journal of Politics*. Vol. 33, Nº 4. Nov. 1971

COBB, Roger W. e ELDER, Charles D. *Participation in American Politics: The dynamics of agenda building*. Allyn and Bancon, Boston, 1972.

COBB, Roger W. e ELDER, Charles D; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc.H. “Agenda Building as a comparative political process”. *American Political Science Review*. Vol 70, nº 1, mar 1976.

COHEN, B. C. *The press and foreign policy* . Princeton, NJ: Princeton University Press. 1963

DEARING, James W. e ROGERS, Everett M. *Agenda-Setting*. Thousand Oaks, SAGE, 1996.

DINIZ, S. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial. *DADOS- Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro. Vol.48, n.1, 2005, p. 333-369.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 27.ed. São Paulo: Atlas, 2014

FARAH, Marta F. S. “A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas”. In Marques, E. e Faria, C. A. P. *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/Fiocruz, 2013.

FARIA, Carlos A.P. “Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, nº. 51, fevereiro, 2003 (pp. 21-29).

FESTINGER, L. *A theory of cognitive dissonance*. Evanston, IL: Row, Peterson & Co. 1957

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta T.S. e MARQUES, Eduardo. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2007.

HOWLETT, Michael, McCONNELL, Allan e PERL, Anthony. “Reconciling Streams and Cycles: avoiding mixed metaphors in the characterization of policy process”. Trabalho apresentado no *Political Studies Association Annual Conference*. Cardiff, Wales, UK, 2013. Disponível em https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/2880_640.pdf. Acesso em setembro de 2015.

JOHN, Peter. *Analysing Public Policy*. London: Cassell 1998.

_____. “The Policy Agendas Project: a review”. *Journal of European Public Policy*. 13:7, (975-986), 2006.

_____. “Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?” *Policy Studies Journal*, Vol. 31, No. 4, 2003.

_____. "New directions in public policy: theories of policy change and variation reconsidered". Trabalho apresentado no *International Conference on Public Policy*. Grenoble, jun,2013. Disponível em http://www.icpublicpolicy.org/IMG/pdf/panel_84_1_peter_john.pdf. Acesso em setembro de 2015.

JONES, Bryan D. e BAUMGARTNER, Frank R. *The Politics of Attention: How government prioritizes problems*. Chicago, University of Chicago Press, 2005.

_____. "From Here to There: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing". *Policy Studies Journal* (40), no. 1, 2012 (pp. 01-19).

JONES, Bryan. D., *et. all.* "A general empirical law of public budgets: A comparative analysis". *American Journal of Political Science*, 53, 2009. (pp. 855-873).

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3a. Ed. New York: Harper Collins, [1984] 2003.

KLAPPER, Joseph T. *The Effects of Mass Communication*. Free Press. 1960.

KOSICKI, G. Problems and opportunities in agenda-setting research. *Journal of Communication*. 43, 2; p.100-123 Spring, 1993

LAZARSFELD, Paul F., Bernard Berelson and Hazel Gaudet. *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*. 2nd ed. New York: 1944.

LENZA, P. *Direito Constitucional Esquemático*. 16. ed. São Paulo:Saraiva, 2012.

LIMONGI, F.;FIGUEIREDO, A. C. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. *DADOS- Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro. V.48, n.4, 2005, p. 737-776.

LIMONGI, F.;FIGUEIREDO, A. C Poder de Agenda e Políticas Substantivas. 2012. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Poder_de_Agenda_e_Politicvas.pdf>. Acesso em 15 de agosto de 2015.

FIGUEIREDO, A.C.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo Na Nova Ordem Constitucional*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

LIPPMANN, W. *Public opinion* . New York: Harcourt Brace. 1922

MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos A.P. (orgs). *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. SP/RJ: Unesp/Fiocruz, 2013.

MCCOMBS, M.; SHAW, D. The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36, 176-195, 1972

ROGERS, E.; DEARING, J. e BREGMAN, D. The anatomy of agenda-setting research. *Journal of Communication*, vol. 43, no. 2 .1993.

SCHATTSCHNEIDER, E.E. *The Semi-Sovereign People*. New York, Winston, 1960.

SOROKA, S. N. *Agenda-Setting Dynamics in Canada*. Vancouver, BC: UBC Press, 2002.

SOUZA, Celina. “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”. *Sociologias*. Ano 8 (16), jul-dez. Porto Alegre, UFRGS, 2006 (pp. 20-45).

TRAQUINA, Nelson. “O paradigma do agenda-setting: Redescoberta do poder do jornalismo”. In: *Revista Comunicação e Linguagens*. Lisboa: 1995.

TRUE, James J.; BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D.; “Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining stability and change in American policymaking”. In Sabatier, Paul A. (ed.) *Theories of the Policy Process*. 1st. ed. Oxford. Westview Press, 1999.

TUCHMAN, Gaye. *Making News: a study in the construction of reality*. New York: The Free Press, 1978.

VENTURI, Jr, Gustavo e TELLES, Helcimara de Souza. “Opinião Pública”. In Di Giovanni, G. e Nogueira, M.A. *Dicionário de Políticas Públicas*. São Paulo: Imprensa Oficial/Fundap, 2013.

VLIEGENTHART, Rens e WALGRAVE, Stefaan Walgrave. "Content Matters: The Dynamics of Parliamentary Questioning in Belgium and Denmark". *Comparative Political Studies*, 44(8), 2011 (pp. 1031–1059).

WALGRAVE, Stefaan; VARONE, Frédéric; DUMONT, Patrick. "Policy with or without parties? A comparative analysis of policy priorities and policy change in Belgium, 1991 to 2000". *Journal of European Public Policy*, 13:7, 2006 (pp. 1021-1038).

WOLF, Mauro. *Teorias da comunicação*. Lisboa: Presença, 1986.

WORKMAN, Samuel; JONES, Bryan D. e JOCHIM, Ashley E. “Information Processing and Policy Dynamics”. *The Policy Studies Journal*. Vol. 37, no. 01, 2009 (pp. 75-92).

ZAHARIADIS, Nikolaos. “Ambiguity and Multiple Streams”. In Sabatier, P.A. e Weible, C.M. *Theories of the Policy Process*. 3rd. view Press, 2014.