

TEORIAS ORGANIZACIONAIS E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: FORMAÇÃO DE AGENDA COMO ELEMENTO DE CONEXÃO

ORGANIZATIONAL STUDIES AND PUBLIC POLICY ANALYSIS: AGENDA SETTING FRAMEWORKS AS ELEMENTS FOR CONNECTION

TEORÍAS ORGANIZACIONALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTABLECIMIENTO DE LA AGENDA COMO ELEMENTO DE CONTACTO

Janiele Cristine Peres Borges¹ 
Márcio Barcelos² 
Marcio Silva Rodrigues³ 
Damásio Duval Rodrigues Neto⁴ 

Submissão: 07/11/2023 / Aceito: 23/11/2022 / Publicado: 08/04/2023.

RESUMO

Este artigo apresenta um desenvolvimento teórico-analítico relativo às possibilidades de articulação entre duas áreas: Teorias Organizacionais e Análise de Políticas Públicas. Argumenta-se que são áreas que têm origens em comum, e que uma possibilidade de articulação entre organizações e políticas públicas reside na análise de processos de formação de agenda. Nesse sentido o artigo: 1) traça um panorama dos fundamentos compartilhados entre os estudos organizacionais e os estudos sobre políticas públicas; 2) discute as duas perspectivas mais influentes sobre processos de formação de agenda em políticas públicas: a Teoria dos Fluxos Múltiplos e a Teoria do Equilíbrio Pontuado, buscando traçar suas raízes nos estudos sobre organizações; e 3) elenca alguns aspectos de síntese que podem funcionar como pontos de convergência e que venham a fomentar uma relação mais aprofundada e fértil entre as duas áreas. Subjacente a toda a análise perpassa a ênfase nos processos de construção de problemas e questões que são seriamente considerados pelos participantes, seja no âmbito das organizações, seja no âmbito das políticas públicas.

Palavras-chave: Organizações; Políticas Públicas; Formação de Agendas; Teoria dos Fluxos Múltiplos; Teoria do Equilíbrio Pontuado

¹Mestra em Administração. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Administração na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. janieleperes@gmail.com

²Doutor em Sociologia. Professor Adjunto no Centro de Ciências Socio-Organizacionais da Universidade Federal de Pelotas. marcio.barcelos@ufpel.edu.br

³ Doutor em Administração. Professor Associado no Centro de Ciências Socio-Organizacionais da Universidade Federal de Pelotas. marciosilvarodrigues@gmail.com

⁴ Mestre em Administração Pública. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. damasio.rodrigues@gmail.com



ABSTRACT

This paper presents theoretical and analytical developments of the possibilities of interaction between the fields of Organizational Studies and Policy Analysis. It is argued that these fields share common origins and that one of the main links of theoretical connection is constituted by studies of agenda setting processes. Looking to develop this connection, the article: 1) presents an overview of shared organizational studies and policy analysis theoretical landmarks; 2) examines two of the most influential frameworks about agenda setting in public policy analysis: Multiple Stream Approach and Punctuated Equilibrium Theory, looking to trace both frameworks' roots in organizational studies; and 3) underscores converging points that synthesize and foment a deeper and more fertile connection between the fields under examination. Analysis as a whole is underlined by emphasis on processes of problem definition and specification of alternatives that are seriously considered by participants and decision makers, both in the realm of organizations and of public policy.

Keywords: Organizations; Public Policy; Agenda Setting; Multiple Streams Approach; Punctuated Equilibrium Theory.

RESUMEN

Este paper presenta un desarrollo teórico-analítico sobre las posibilidades de articulación entre dos áreas: Teorías Organizacionales y Análisis de Políticas Públicas. Se argumenta que son áreas que tienen orígenes comunes, y que una posibilidad de relacionar organizaciones y políticas públicas radica en el análisis de los procesos de formación de agenda. En este sentido, el artículo: 1) esboza un panorama de los fundamentos compartidos entre los estudios organizacionales y los estudios de políticas públicas; 2) discute las dos perspectivas más influyentes en los procesos de establecimiento de agenda en las políticas públicas: la Teoría de los Flujos Múltiples y la Teoría del Equilibrio Puntuado, buscando rastrear sus raíces en los estudios sobre las organizaciones; y 3) enumera algunos aspectos de síntesis que pueden funcionar como puntos de convergencia y que favorecerán una relación más profunda y fértil entre las dos áreas. Subyace a todo el análisis un énfasis en los procesos de construcción de problemas y asuntos que son seriamente considerados por los participantes, ya sea dentro de las organizaciones o en el ámbito de las políticas públicas.

Palabras chave: Organizaciones; Políticas Públicas; Formación de Agendas; Teoria de los Flujos Múltiples; Teoria del Equilibrio Puntuado

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo principal explorar conexões entre as áreas de Estudos Organizacionais e de Análise de Políticas Públicas. Argumenta-se que são campos do conhecimento com origens comuns e que podem enriquecer-se mutuamente a partir de esforços analíticos que os articulem. É uma das possibilidades mais promissoras de viabilizar essa articulação diz respeito a abordagens teórico-analíticas sobre processos de formação de agendas de políticas públicas, em específico a Teoria dos Fluxos Múltiplos e a Teoria do Equilíbrio Pontuado (CAPELLA e BRASIL, 2022; CAIRNEY, 2021; BÉLAND, 2016).



Organizações adotam “políticas”, no sentido de tomada de decisão em relação a determinada questão tida como relevante. Tome-se como exemplo um dado contexto organizacional onde se verifique a ocorrência de práticas e discursos no nível micro que naturalizem práticas machistas (KROLOW e RODRIGUES, 2021). Em tal contexto organizacional, dependendo das circunstâncias, poderá ser implementada uma política de enfrentamento a tais práticas discursivas. A questão do machismo enquanto um micro poder, uma “prática discursiva quase invisível” (KROLOW e RODRIGUES, 2021, p. 9) poderá se tornar relevante a ponto de entrar na agenda de temas em relação aos quais se tomará algum tipo de decisão naquela organização. E nesse sentido, terá se tornado uma “política”. Por outro lado, políticas públicas que impactam um país inteiro são produzidas em contextos organizacionais. Tome-se como exemplo uma grande política na área de educação, como o PROUNI, que em pouco mais de 10 anos possibilitou que quase 2 milhões e meio de estudantes acessassem o ensino superior em todo o Brasil (RENK e BORDINI, 2019). Tal política pública foi formulada e implementada em contextos organizacionais como INEP, MEC, universidades, dentre outros (ANDRIOLA e BARROZO FILHO, 2020).

É de certa forma surpreendente que haja, conforme destaca Bozeman (2013), pouca interlocução entre essas duas áreas com tantos aspectos afins. De acordo com o autor, os Estudos Organizacionais e a área de políticas públicas compartilham origens comuns mas tiveram ao longo do tempo pouco diálogo. Uma hipótese levantada por Bozeman (2013, p. 171) diz respeito a certa “*proteção ciumenta das fronteiras disciplinares de cada área.*” Concorde-se ou não com a hipótese de uma proteção de fronteiras disciplinares, o fato é que essas áreas têm se desenvolvido em caminhos paralelos ao longo do tempo. E, dadas as suas origens em comum e seus objetos de análise, pode ser muito válido o esforço no sentido de buscar conexões entre elas.

Seguindo essa linha, a análise que se busca desenvolver no presente artigo explora as possíveis convergências entre as áreas de políticas públicas e de estudos organizacionais, no que concerne a dois aspectos centrais. O primeiro diz respeito à construção – enquanto processo social eivado de conflitos e disputas – de problemas e questões públicas. O segundo diz respeito à construção – enquanto processo político também marcado por disputas – da decisão no âmbito das organizações, decisões essas que, no caso das políticas públicas, têm o objetivo justamente de atacar os problemas públicos. A partir dessa análise busca-se desenvolver no artigo o argumento segundo o qual a análise da tomada de decisão, com ênfase nos processos que fazem com que determinadas questões ascendam à agenda de decisão, enquanto outras são deixadas à margem, é

de fundamental importância para estabelecer um diálogo mais profícuo entre as áreas de organizações e de políticas públicas. Afirma-se, assim, que a convergência entre a análise da construção da decisão organizacional e a análise da construção de problemas públicos de certa forma conecta os campos de políticas públicas e estudos organizacionais. Essa conexão, por sua vez, abre possibilidades para agendas de pesquisa que forneçam novos quadros analíticos e ferramentas de intervenção para a administração pública contemporânea, cada vez mais obrigada a atuar em ambientes dinâmicos e de altíssima complexidade.

O artigo divide-se, além desta introdução e das considerações finais, da seguinte forma: A próxima seção apresenta um panorama breve sobre as transformações na área da administração pública e o surgimento de agendas de pesquisa que tiveram impacto tanto nos estudos sobre organizações quanto sobre políticas públicas. As seções seguintes abordam a influência de perspectivas organizacionais em duas das mais influentes abordagens sobre processos de formação de agendas em políticas públicas: a Teoria dos Fluxos Múltiplos e a Teoria do Equilíbrio Pontuado. Finalmente, a terceira seção esboça quatro aspectos de uma possível articulação entre Estudos Organizacionais e Análise de Políticas Públicas.

POLÍTICAS PÚBLICAS E ORGANIZAÇÕES: SÍNTESE DE UM DESENVOLVIMENTO

A área de políticas públicas desenvolveu-se como campo autônomo a partir da abordagem das "*policy sciences*", com forte influência do cientista político Harold D. Lasswell ainda na década de 1940. Este pesquisador buscou desenvolver um campo de estudos focado na aplicação de metodologias científicas rigorosas para a análise das ações de governo (LASSWELL e LERNER, 1951). Uma das principais características da abordagem de Lasswell era a orientação para a resolução de problemas. Isso significava, em grandes linhas, uma abordagem focada na ciência e na *expertise* técnica para atacar as grandes questões colocadas à sociedade norte-americana no imediato pós II Guerra Mundial. Na posição original de Lasswell seriam as "*policy sciences for democracy*", orientadas pelo rigor do conhecimento científico e contribuindo para liderança dos Estados Unidos no plano internacional. Durante a década de 1960, popularizou-se a noção dos formuladores de políticas públicas como uma elite intelectual de especialistas tecnicamente capazes de identificar os problemas e desenvolver soluções na forma de ações materiais do governo (FISCHER, 1993). Esta orientação inicial que definiu os contornos da área de políticas públicas ficou conhecida como modelo "racional-compreensivo" (FISHER, 2007). Este modelo foi predominante no campo das políticas públicas até meados da década de 1980,



sendo ainda base orientadora para perspectivas tecnocráticas derivadas do *New Public Management* e sua (suposta) neutralidade técnica orientada pela lógica empresarial (FRANZ e RODRIGUES, 2019).

Entretanto, ao longo da década de 1980 passa a ganhar força uma interpretação que vai além das limitações da perspectiva racional compreensiva⁵. Uma nova agenda de pesquisa deu ênfase ao fato de que os atores envolvidos nas políticas públicas não agem movidos somente pelo auto interesse, mas também por “*crenças, valores e visões de mundo subjetivas que conformam percepções em relação a ‘o que deve ser’ uma política pública.*” (BARCELOS, 2013, p. 150). Essa nova agenda de pesquisa dá origem a três perspectivas teóricas que se tornariam muito influentes na área da análise de políticas públicas: a Teoria dos Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2011)⁶, a Teoria do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER e JONES, 2009)⁷ e o Modelo das Coalizões de Defesa (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993; SABATIER e WEIBLE, 2007). Essas perspectivas teóricas foram definidas como “perspectivas sintéticas” da área de políticas públicas (JOHN, 2003), pois realizavam uma sínteses de cinco grandes tradições das Ciências Sociais: abordagens institucionalistas, teorias de escolha racional, perspectivas que destacam o papel de variáveis econômicas, análise do papel das ideias e do conhecimento e, finalmente, abordagens de redes (*policy networks*). Para fins deste artigo, cabe destacar o aspecto central: duas das três perspectivas sintéticas apontadas acima foram desenvolvidas com base em *insights* oriundos das áreas de Teoria Organizacional.

Ainda na década de 1960 autores como Schattschneider (1960) e Bachrach e Baratz (1962), compreenderam que determinados grupos tinham sucesso em impor suas percepções sobre problemas e questões do seu interesse. Esse processo foi denominado “mobilização de viés”, e se dava em dimensões organizacionais (SCHATTSCHEIDER, 1960). Processos de tomada de decisão, assim, passavam a ser vistos como fenômenos políticos, nos quais o poder e sua distribuição entre os diversos atores que participam do “jogo” seriam variáveis relevantes. O jogo político no interior das organizações ocorreria mediado por discursos, narrativas e argumentação. Processos de tomada de decisão, assim, não seriam caracterizados pela racionalidade técnica, mas por disputas envolvendo ideias, crenças e percepções sobre a realidade. Na década de 1970 a pesquisa seminal de Cohen, March e Olsen (1974) apresentou as organizações como “anarquias

⁵ Para uma análise aprofundada da formação da área de análise de políticas públicas com foco nas diferenças entre o modelo racional-compreensivo e as abordagens sintéticas sobre políticas públicas ver Barcelos, 2013.

⁶ Primeira edição publicada em 1984

⁷ Primeira edição publicada em 1993.



organizadas”, onde os gestores tinham preferências problemáticas, a participação era fluida e não havia necessariamente conexão entre problemas e soluções. Esses *insights* que mostram o lado político no interior das organizações teriam profundos impactos na área de políticas públicas.

Para o desenvolvimento teórico que este artigo busca contribuir, cabe destacar dois aspectos centrais: o primeiro diz respeito à dimensão organizacional e o papel desempenhado por ideias e narrativas, e o segundo diz respeito a como certas questões se tornam relevantes. Ou seja, questões relacionadas à formação de agendas (*agenda setting*). Desde os estudos clássicos que influenciaram tanto o campo das teorias organizacionais quanto o das políticas públicas (BACHRACH e BARATZ, 1962; COHEN, MARCH e OLSEN, 1973; SIMON, 1960), ressaltou-se que processos de tomada de decisão iriam muito além da dimensão tecno-gerencial. Sobressaiu-se a percepção de que a dimensão política estaria sempre presente nos contextos organizacionais, seja na esfera pública ou na privada. Na esfera pública, esse raciocínio foi exposto pela primeira vez na síntese de Schattschneider (1960, p. 69) em observação que com o tempo acabou ganhando grande notoriedade: “*Todas as formas de organização têm um viés a favor da exploração de determinados tipos de conflito e da supressão de outros, pois organização é mobilização de uma tendência*” (grifo nosso). Ou seja, trata-se de uma tendência mobilizada e organizada em determinada direção. Os temas e as questões que estão na agenda de uma organização refletirão esta tendência geral.

É nesse sentido que o debate sobre “trazer as organizações de volta” para a análise de políticas públicas tem ganhado destaque na literatura recente (BARNES e MICHENER, 2017; GOSS, BARNES e ROSE, 2019). Políticas públicas, enquanto processo de tomada de decisão, são gestadas em esferas organizacionais, onde a dinâmica entre indivíduos participantes, regras do jogo, crenças e interesses em disputas são fatores que agregam imensa complexidade não apenas ao processo de escolha de alternativas, mas também a como se constroem problemas e questões públicas. Essa interface entre a dimensão individual e a dimensão organizacional, e seus impactos sobre a produção das políticas públicas, tem sido destacada na literatura: “*Organizations interpret policy for individuals, and individuals experience policy through organizations.*” (GOSS, BARNES e ROSE, 2019, p. 451).

Dessa forma, a construção daquilo que é considerado “problemático” e que requer assim uma linha de ação, seja no âmbito de uma organização, seja quando se analisa políticas públicas (que são gestadas em contextos organizacionais), carrega uma potencial possibilidade de conflito. Os mais diversos atores, munidos de suas crenças, valores e interesses, buscam influenciar não



apenas na tomada de decisão, mas também naquilo que será efetivamente percebido como “problema” pelos tomadores de decisão. Em tempos de crise administrativa do Estado-nação moderno (FRASER, 2015) e diante de desgastes da democracia participativa (FISCHER, 2003), intensificam-se controvérsias e debates que ocorrem no meio acadêmico, nas mídias sociais e na sociedade em geral, sobre a atuação do Estado. Este contexto apresenta, para a área da administração pública, ao mesmo tempo um desafio do ponto de vista da gestão, e também um rico campo de estudos. Políticos, intelectuais, personalidades públicas e anônimos expõem suas ideias, apresentam propostas, discutem seus pontos de vista. A definição das alternativas que serão de fato consideradas viáveis passa a ser menos uma questão de técnica e racionalidade, e mais uma “combinação entre o clima político, o prestígio do proponente e a capacidade de persuasão do argumento” (FISCHER, 1993, p. 32).

Majone (1989), em estudo sobre o papel da argumentação e da construção de narrativas em processos decisórios, chama a atenção para o fato de que sistemas de governança são orientados pela discussão, debate e disputas de ideias. Disso decorre que a tomada de decisão tem a ver não apenas com ferramentas técnicas e gerenciais, mas também com argumentação e construção de narrativas. Nesse sentido, é necessário ter em mente que a forma como são selecionados dados e informações nunca é neutra. Selecionar dados inadequados ou inapropriados para determinada questão, ou, mesmo possuindo dados adequados, mas escolhendo um modo inadequado de apresentação destes, pode destruir a efetividade da informação que sustenta determinada evidência, uma vez que seu valor cognitivo é afetado. Os processos de decisão política são feitos, no fim das contas, de linguagem, seja na forma oral ou escrita (MAJONE, 1989).

Se as organizações são marcadas pela orientação, enquadramento e rumos que levam à tomada de decisão, no sentido de privilegiar certas questões, enquanto outras são deixadas à margem, isso leva à reflexão sobre como se constroem as agendas no âmbito organizacional. Um autor como John Kingdon, cuja obra é tradicionalmente situada no campo das políticas públicas, especialmente formação de agendas, foi profundamente influenciado por esta abordagem, cujo foco original é direcionado à dimensão organizacional. Kingdon (1984 [2014]) define “agenda” como a lista de questões às quais os tomadores de decisão estão prestando séria atenção em determinado momento do tempo. E conforme o autor faz questão de destacar, essas questões “importantes” são construídas socialmente, ou seja, não estão dadas de maneira neutra e objetiva. Daí a importância não apenas da maneira como se discutem e enquadram determinadas questões, mas também da maneira como se ocultam e se constroem “não questões”. Assim como Kingdon,



Frank Baumgartner e Bryan Jones também desenvolveram uma abordagem teórica influente, situada no âmbito das políticas públicas e das análises sobre formação de agenda. E também eles foram influenciados e tomaram como base perspectivas oriundas do campo das organizações. Para Baumgartner e Jones ([1993]2009), um aspecto central para se entender processos de formação de agendas diz respeito à maneira como se constroem “imagens” sobre determinada questão. Uma “*policy image*” representa um conjunto de percepções e entendimentos sobre determinada questão, a maneira como ela é enquadrada e discutida. Em síntese, o viés que é dado à forma como se discute tal questão.

A seção a seguir explora essas abordagens, que foram influenciadas pelas teorias de organizações. É dado destaque àquelas que são consideradas as mais influentes teorias sobre processos de formação de agenda: a Teoria dos Fluxos Múltiplos (KINGDON, 1984[2014]) e a Teoria do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER e JONES, 1993[2009]).

APROFUNDANDO A ANÁLISE SOBRE A INFLUÊNCIA DAS PERSPECTIVAS ORGANIZACIONAIS NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na área de políticas públicas, processos de formação de agenda dizem respeito a como são elaborados e construídos os temas que serão objeto da atenção dos tomadores de decisão em uma organização. Esses temas estarão vinculados à tendência geral mobilizada e estruturada na organização em determinado período. Seja uma unidade acadêmica em uma universidade, seja um ministério de Estado, conforme os exemplos citados na introdução deste artigo, haverá uma tendência geral em determinada direção. A ideia de *policy* expressa esse fenômeno. Seja no sentido de “*public policy*”, seja no sentido de uma política adotada por determinada organização pública ou privada, trata-se de um fluxo decisório que culmina na escolha de determinado curso de ação. Ou seja, uma decisão tomada em relação à determinado tema que foi considerado relevante. Embora à primeira vista pareça algo simples, há uma questão bastante complexa: o que faz com que determinados temas sejam consideradas relevantes, enquanto outros são deixados à margem?

A escolha do que é considerado relevante, o processo de construção da atenção a um tema (e não a outros), são momentos pré-decisão. Mas sendo antes da decisão, são decisivos para que se consiga compreender o que será decidido, o que será realmente tornado política, seja em uma organização específica (por exemplo, uma política para enfrentar os micro-machismos) seja uma grande política pública de abrangência nacional (por exemplo, o PROUNI). A análise da construção da decisão é fator decisivo para articular o diálogo entre perspectivas organizacionais e



as abordagens sobre formação de agendas. Quem participa, e como se desenrola o processo de tomada de decisão? Herbert Simon ([1947]1997) já colocava como subtítulo de seu clássico “*Administrative Behavior*” – cuja primeira edição é de 1947 – a ênfase nos processos de tomada de decisão (“*A Study of Decision Making Processes in Administrative Organizations*”). No também clássico “*Organizations*” de Simon e March (1993 – primeira edição 1958), há uma ênfase importante aos processos de tomada de decisão, sendo dois capítulos dedicados a esta temática.

É a partir dessas constatações que se desenvolve o argumento central deste artigo, segundo o qual a articulação entre a área de estudos organizacionais e a área de políticas públicas se dá a partir da noção de construção e definição de problemas, no sentido de convencimento acerca de um curso de ação, o qual é decidido em um processo que se dá em âmbito organizacional. Sendo assim, desenvolvemos abaixo duas concepções oriundas da área de organizações que tiveram impacto nos estudos sobre políticas públicas e formação de agenda, respectivamente a Teoria dos Fluxos Múltiplos e a Teoria do Equilíbrio Pontuado.

Organizações, Latas de Lixo e Fluxos Múltiplos

Com base na pesquisa empírica em organizações, Cohen, March e Olsen (1972) desenvolveram a “*Garbage Can Theory*”, a partir da analogia entre o funcionamento de organizações que definem como “anarquias organizadas” e o acúmulo de papéis descartados em uma cesta de lixo de escritório. Dialogando com abordagens da complexidade, como as “teorias do caos” desenvolvidas em outros campos do conhecimento, esses autores chamavam a atenção para a dimensão fluida, imprevisível e muitas vezes caótica que perpassa processos de tomada de decisão em organizações complexas. A configuração dessas organizações, o cotidiano dos tomadores de decisão e a dinâmica de construção da decisão seria algo mais próximo de uma lógica anárquica do que a visão estruturada e racional apresentada nos manuais tradicionais de gestão.

A analogia com a lata de lixo se dá da seguinte forma: os autores consideram que o processo de tomada de decisão é como uma lata de descarte de papéis em um escritório. A todo momento ideias são elaboradas, escritas no papel, seus autores não encontram sua utilidade imediata, e as descartam na lata. Ocorre que, em momentos nos quais é necessário resolver determinado tema urgente, lembram de certa ideia “jogada na lata” e vão lá procurar aquele papel amassado: “*Organizações operam com base em uma variedade de preferências inconsistentes e mal definidas. Decisões são melhor descritas com base em coleções soltas de ideias do que como*



estruturas coerentes.” (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972, p. 1). Decisões, portanto, dependem de escolhas feitas de forma ambígua e pouco estruturada.

Como desdobramento desses *insights* da área de estudos organizacionais que foi desenvolvida uma das mais influentes perspectivas analíticas da área de políticas públicas. A Teoria dos Fluxos Múltiplos (KINGDON, 1984; 2014) baseia-se em premissas semelhantes ao modelo da “lata de lixo” e o autor dedica-se a explicar de forma detalhada esta conexão, a partir das três propriedades que caracterizam as “anarquias organizadas”. Primeiramente, ele destaca que é muito comum em organizações as pessoas não definirem precisamente suas preferências. A ação é facilitada ao permitir-se certa ambiguidade quanto ao que se prefere. Kingdon (2014) relaciona esta característica à ideia de Cohen, March e Olsen (1972) sobre a organização ser vista muito mais como uma coleção de ideias do que como uma estrutura coerente. Kingdon inclusive utiliza os mesmos termos de Cohen, March e Olsen (1972), afirmando que os membros da organização operam por tentativa e erro, aprendizado pela experiência e invenção pragmática em meio à crise (KINGDON, 2014, p. 84), e descreve o nível de entendimento dos membros de uma “anarquia organizada” sobre os procedimentos de toda a estrutura de organização, afirmando que eles podem conhecer o seu próprio trabalho, e a organização como um todo pode funcionar bem, porém o conhecimento sobre como seu trabalho se encaixa no funcionamento geral da organização é fragmentado.

Em relação à participação no processo de decisão organizacional, Kingdon (2014) afirma que os participantes entram e saem dos processos decisórios e que ocorrem variações quanto ao tempo e nível de dedicação que podem reservar a uma questão. As decisões são afetadas pelo nível de participação e atividade de um membro em reuniões e debates, ou se determinada pessoa foi convidada a participar ou não, entre outros fatores fortuitos, que não necessariamente se encaixam em uma sequência lógica de eventos.

É central, portanto, enfatizar a questão da participação e da condição de influenciar no processo de tomada de decisão. Na Teoria dos Fluxos Múltiplos, os “*policy entrepreneurs*” são atores chave (ZAHARIADIS, 2007). Empreendedores defendem ideias, agem de maneira coordenada e estratégica, e buscam construir percepções em relação a determinadas questões, fazer com que elas sejam vistas como problemáticas e urgentes. Esses atores agem explorando momentos chave que podem ser decisivos para a entrada de uma questão na agenda: as “janelas de oportunidade”, quando existe um clima favorável à inclusão de determinado tema na agenda. Tal momento compreende a junção de três “fluxos”: 1) o reconhecimento de uma questão, 2) a



existência de uma alternativa construída como factível e 3) um contexto político oportuno e propício tanto ao reconhecimento da questão quanto à adoção da alternativa/solução.

O desenvolvimento da Teoria dos Múltiplos Fluxos, baseado em pesquisa empírica nas áreas de saúde e transportes nos Estados Unidos, foi construído, portanto, com base na *Garbage Can Theory* no que diz respeito ao processo de ascensão de temas e questões à agenda de tomada de decisão. Em diversos momentos Kingdon relaciona diretamente a ideia da lata de lixo aos resultados de sua pesquisa. Por exemplo, quando trata do momento em que as questões ficam sujeitas à tomada de decisão - as “janelas de oportunidade” -, o autor afirma que a construção de uma proposta acaba se assemelhando a uma “lata de lixo” na qual emendas, novos direcionamentos e itens estranhos à própria proposta são despejados (KINGDON, 2014).

Organizações, Equilíbrio Pontuado e Imagens

A Teoria do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER e JONES, 1993) foi desenvolvida com o objetivo de entender uma característica comum nos processos políticos: na maior parte do tempo predomina a estabilidade, e os ajustes são geralmente incrementais. A força do *status quo* tende a bloquear mudanças, impedir que novos atores, *outsiders* do processo político, participem do jogo e coloquem questões e demandas de seu interesse, ou então, mudem a visão predominante em relação a uma questão. Ocasionalmente, porém, ocorrem quebras com o passado. A discussão e o conflito se expandem e novas questões, ou novas percepções em relação a uma questão, passam a ser consideradas como legítimas. E assim, mudanças profundas podem ocorrer, da reorientação de políticas públicas já existentes até o surgimento de novas questões que deem origem a políticas novas e até então não consideradas pelos tomadores de decisão (BAUMGARTNER e JONES, 1993; TRUE, BAUMGARTNER e JONES, 2007; JONES e BAUMGARTNER, 2012).

No âmago dessas dinâmicas de estabilidade e mudança, de acordo com a Teoria do Equilíbrio Pontuado, reside um mecanismo de expansão e retração do conflito: é do interesse dos dominantes ou favorecidos pelo *status quo* que eventuais conflitos sejam mitigados e que atores com visões distintas e desafiantes não sejam admitidos ao “jogo”. Por outro lado, os *outsiders* têm interesse em expandir o debate e o conflito, trazer visões divergentes e desafiantes, e buscar quebrar a estabilidade. Mobilizar atores (individuais ou coletivos) que até então estavam de fora e fazer com que tomem partido do debate e da discussão. Sempre há a possibilidade de que os “indiferentes” sejam trazidos para dentro do conflito: “*Na medida em que diferentes grupos se*

tornam ativos em determinada questão, o equilíbrio das preferências pode mudar. A apatia é uma variável chave na política.” (BAUMGARTNER e JONES, 2009, p. 21).

Observe-se, portanto, que assim como na abordagem dos Fluxos Múltiplos, também na Teoria do Equilíbrio Pontuado há ênfase – embora em outra chave interpretativa – na dimensão de quem participa dos processos de tomada de decisão. Do mesmo modo, trata-se de uma perspectiva de análise de processos de formulação de política pública cuja base remonta a (e pode ser pensada no sentido de) uma lógica organizacional. A relação entre estabilidade/mudança e expansão/retração de conflitos é um *insight* que os autores da Teoria do Equilíbrio Pontuado foram buscar no trabalho de E. E. Schattschneider (1960), conforme deixado claro por True, Baumgartner e Jones (2007, p. 157). Novamente aqui, assim como na Teoria dos Fluxos Múltiplos, há forte ênfase na dimensão da participação. Quem participa e quem não consegue participar da decisão. Quem tem condições de colocar temas na agenda, construí-los como relevantes, e quem fica à margem.

Diferente da Teoria dos Fluxos Múltiplos, que toma como ponto de partida a metáfora da “lata do lixo” de Cohen, March e Olsen (1972), a Teoria do Equilíbrio Pontuado parte da ideia de “mobilização de viés” conforme proposta por Schattschneider (1960). Organizações, sejam públicas ou privadas, são marcadas pela mobilização de determinados vieses que favorecem algumas questões, tidas como relevantes, importantes e/ou urgentes, enquanto outras são mantidas à margem. Entretanto, podem ocorrer “pontuações”, ou seja, quebras nesse equilíbrio, e assim novas questões podem passar a ser vistas como relevantes, importantes e/ou urgentes.

Essas pontuações na estabilidade ou no equilíbrio de determinado arranjo organizacional ocorrem na medida em que mudam as percepções dos atores, constituindo-se assim novas “*policy images*” - imagens de política. Na base do conceito de imagem da política pública reside o pressuposto de que há uma constante disputa em torno da maneira como determinado tema é percebido pelos atores envolvidos. Investigar como se dão tais disputas é essencial para se compreender os processos de estabilidade e mudança na agenda: “*A argumentação e a criação de novos entendimentos em relação a uma questão estão no coração político.*” (BAUMGARTNER e JONES, 2009, p. 29). Ou seja, de acordo com essa perspectiva, as mudanças na atenção que é dada a determinada questão estão articuladas de forma causal à intensa comunicação e interação entre os atores que participam ativamente em um subsistema de política. Os diferentes atores, com suas diferentes visões de mundo, crenças e interesses, estariam sempre se monitorando e buscando aproveitar oportunidades para reforçar uma percepção sobre questões de seu interesse ou mudar essas percepções. Baumgartner e Jones (2012) sugerem a importância de se examinar as interações



entre os atores, a maneira como buscam manipular percepções, expandir conflitos ou limitá-los ao mínimo possível.

Entende-se por “agenda”, portanto, um processo dinâmico e fluido. Um processo através do qual, mediante as disputas, conflitos e busca por consensos, diferentes atores procuram alcançar uma posição de destaque para suas demandas. Precedendo o processo de tomada de decisão há a questão da definição do problema em si. Daí a conceituação de Kingdon (2014) de agenda como “lista de questões à qual se está prestando atenção em determinado momento do tempo” (p. 3). E aqui está mais um aspecto que articula perspectivas de políticas públicas a perspectivas organizacionais: o arcabouço conceitual construído neste artigo pode ser utilizado tanto para se falar (e analisar) na agenda governamental e seus impactos sobre os rumos de determinada política pública, quanto na agenda de temas importantes em uma organização e seus impactos nos rumos que tomará aquela organização face à determinada situação. Ou seja, questões de pesquisa relevantes podem ser direcionadas a ambas as realidades empíricas: como “chamar a atenção” dos tomadores de decisão para determinada questão? Como mudar a atenção de uma questão para outra? Ou ainda, como chamar a atenção para outra dimensão da mesma questão? O aspecto de fundo, observe-se, diz respeito à dimensão da construção de políticas (públicas). Qual será a “política” a ser adotada?

Falar de “agenda”, portanto, é falar de um processo através do qual “questões”, “problemas” e “soluções” ganham ou perdem atenção tanto do público em geral quanto dos tomadores de decisão (BIRKLAND, 2005). A concepção do conceito “agenda”, portanto, é tratada de um ponto de vista relacional, como um processo dinâmico, no qual as inter-relações entre os mais diversos participantes, a maneira como mobilizam recursos, como constroem discursos, argumentos e imagens em relação aos mais variados temas, pode acabar afetando de maneira decisiva a forma como determinada política será estruturada. Ou seja: a articulação entre a área de estudos organizacionais e a área de políticas públicas se dá a partir da noção da construção discursiva das políticas, no sentido de um curso de ação que é decidido em um processo que se dá em âmbito organizacional.

FORMAÇÃO DE AGENDAS E ARTICULAÇÃO ENTRE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma vez que foram discutidas acima as principais perspectivas teóricas sobre formação de agenda, cumpre retomar neste momento o argumento central que vem sendo desenvolvido neste



artigo: a análise da tomada de decisão, com ênfase nos processos que fazem com que determinadas questões ascendam à agenda enquanto outras são deixadas à margem, é de fundamental importância para estabelecer um diálogo mais profícuo entre as áreas de organizações e de políticas públicas. Isso porque estudos sobre formação de agenda encontram-se na fronteira entre a área de estudos organizacionais e a área de análise de políticas públicas. Neste sentido, elenca-se a seguir alguns aspectos que podem ser considerados importantes no sentido de fomentar essa articulação, que pode ser frutífera para uma ampla variedade de áreas do conhecimento no campo das Ciências Sociais e Sociais Aplicadas. São quatro os aspectos elencados, e todos se articulam em torno da dimensão da tomada de decisão. O primeiro diz respeito aos atores envolvidos e suas percepções, a forma como agem para transformar suas ideias em ação prática. O segundo aspecto, derivado do primeiro, diz respeito à concepção de indivíduo a ser adotada, com ênfase nas crenças que movem as escolhas individuais. O terceiro aspecto enfoca a importância da noção da construção de uma “política”, no sentido de uma decisão tomada, um curso de ação/não-ação em relação à determinada questão. Finalmente o quarto aspecto refere-se às dinâmicas de estabilidade e de mudança e ao fato de que sua análise pode ser utilizada tanto no âmbito organizacional quanto no das políticas públicas.

Em relação aos atores e suas percepções, certamente que as maneiras através das quais diferentes atores (individuais ou coletivos) se envolvem, participam e buscam influenciar nos processos de decisão política é um aspecto central para entender a construção de políticas públicas. Ou seja, a ênfase clássica das abordagens pluralistas, com seu foco nas disputas de poder, não deve ser descartada. Entretanto, a trilha aberta por autores como Schattschneider (1960), Bachrach e Baratz (1962), Cobb e Elder (1971), dentre outros, apontou caminhos que levaram a uma maior preocupação com o papel desempenhado por imperativos cognitivos, crenças, ideias e visões de mundo na construção de questões e problemas a serem considerados como relevantes no âmbito organizacional. A tomada de decisão será impactada por esses fatores. Neste sentido, é necessário levar em conta a forma como as pessoas constroem suas imagens, percepções e crenças sobre o mundo, e como essas variáveis dão formas e contornos às preferências políticas. E aqui é importante destacar o “salto” que ocorre da área organizacional para a área de políticas públicas: As principais abordagens sobre formação de agenda irão destacar que serão decorrentes dessas imagens, percepções e crenças, as ações, estratégias e escolhas que serão levadas a cabo nos processos de construção de políticas públicas.



Ao adotar a perspectiva exposta no parágrafo anterior, é necessário que se adote, da mesma forma, uma abordagem mais ampla e complexa sobre o indivíduo. Qual o modelo de indivíduo nessa perspectiva? Essa pergunta diz respeito aos pressupostos analíticos a partir dos quais se examina as escolhas dos agentes envolvidos nos processos de tomada de decisão, seja no âmbito organizacional, seja em um processo de construção de uma política pública. A importância fundamental da definição de um modelo coerente do indivíduo para a construção de teorias sobre o processo de produção de políticas públicas foi destacada por Sabatier (2007), e essa orientação é fundamental para o propósito deste estudo. O argumento central aqui é que pressupostos oriundos de modelos de escolha racional (*homo economicus*) são insuficientes. O modelo de indivíduo baseado no clássico agente calculador não dá conta de pensar crenças profundas que movem os agentes. O conceito clássico de “*policy entrepreneur*”, nas perspectivas de formação de agenda, por exemplo, dá conta de um ator que, ao mesmo tempo em que faz cálculos, também é construído socialmente. Trata-se, portanto, de adotar uma perspectiva que leve em conta e dê a devida importância a fatores sociais e cognitivos. É neste sentido que se pode afirmar, tanto sobre a Teoria dos Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2014), quanto sobre a Teoria do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER e JONES, 2009), que elas compartilham um entendimento comum em relação ao seu modelo de indivíduo: atores envolvidos em processos de tomada de decisão realizam cálculos de perdas e ganhos, e agem estrategicamente. Entretanto, suas crenças e visões de mundo são anteriores a essas estratégias, e moldam suas escolhas e ações. Não é à toa que esse entendimento é sintetizado por Frank Fischer (2003, p. 24) com base em uma afirmação famosa de Max Weber: “*Não ideias, mas interesses ideais e materiais governam a conduta humana*”. Há, portanto, um substrato sociológico, que já era presente nas abordagens sobre organizações, em trabalhos clássicos como os de Simon (1945) e Etzioni (1965), dentre outros. O interessante é que essa base sociológica se transplanta para a área de políticas públicas, mesmo considerando-se todo o peso das abordagens de escolha racional na Ciência Política.

O terceiro aspecto a ser considerado diz respeito à noção da construção discursiva das políticas públicas. Tomando como base os enfoques teórico-analíticos discutidos até aqui, entende-se que políticas públicas são, antes de tudo, processos construídos a partir da decisão de se fazer alguma coisa, ou não se fazer nada, em relação à determinada questão. Destaque-se que a decisão sempre existe, e diz respeito àquilo que é constituído como um “problema”. Uma “*policy*”, assim, seja no âmbito de uma organização privada ou pública, é dependente daquilo que é constituído como problemático e que é assim percebido pela maioria dos atores envolvidos. É imprescindível



que se avance em relação a visões ingênuas, que partem da percepção dos problemas públicos como algo dado, visível a qualquer um, bastando a intervenção gerencial, apolítica e “neutra” do gestor para que haja a definição e implementação de boa qualidade. Assim, seja para pensar organizações, ou seja para pensar políticas públicas, é necessário reconhecer a investigação da construção daquilo que é percebido como “problema público”. Da mesma forma, o exame dos processos de tomada de decisão passa a ser enriquecido a partir do momento em que relativiza uma visão meramente gerencialista e avança no sentido de reconhecer o caráter muitas vezes caótico presente no cotidiano organizacional.

Finalmente, o quarto aspecto refere-se às dinâmicas de estabilidade e mudança que fazem com que linhas de ação e de tomada de decisão permaneçam estáveis durante períodos longos no tempo, ou que se abram possibilidades para a inclusão de novas questões na agenda de uma organização, seja ela pública ou privada. A “mobilização de viés” à qual se referia Schattschneider (1960) representa um aspecto que diz respeito tanto à análise organizacional quanto à análise de políticas públicas. Na maior parte do tempo uma organização é marcada pelo equilíbrio, ou seja, prevalecem as questões (e o entendimento sobre elas) que representam os interesses, crenças e percepções dos atores que dominam aquele espaço. Como fazem questão de destacar Baumgartner e Jones (2009), não é do interesse de ninguém que haja conflito o tempo todo. A inércia, assim, joga um papel não desprezível, e neste sentido, novamente aqui é possível observar a importância das percepções e das visões de mundo dos atores participantes, bem como das narrativas e dos discursos construídos por eles. É muito difícil colocar uma questão nova na agenda de uma organização qualquer, onde predomina uma velha percepção, estabelecida ao longo do tempo e cristalizada na própria estrutura da instituição. Até aqui nenhuma novidade, trata-se de algo já extensivamente estudado na área de estudos organizacionais. O que é interessante de ser destacado é que esses *insights* passam também a ser considerados de maneira aprofundada na área de políticas públicas. Conforme Walker (1966), citado por Cobb e Elder (1971, p. 902): “A lista de questões que são reconhecidas pelos participantes ativos no jogo político como legítimas é muito difícil de ser mudada.”. Essa concepção vai ao encontro da definição de Baumgartner e Jones (2009, p. 14) das regras institucionais como “preferências congeladas” que refletem poderosas “imagens” em uma área de política pública.

Como síntese dos quatro aspectos elencados nesta seção, pode-se afirmar que o questionamento-chave diz respeito à construção de um processo de tomada de decisão e que, na

perspectiva aqui desenvolvida, isso tem a ver com o exame sobre como determinadas questões conseguem alcançar um lugar na agenda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou explorar e analisar as relações entre dois campos distintos, mas que correm em paralelo. A área de Análise de Políticas Públicas é, sob muitos aspectos, tributária de *insights* provenientes dos clássicos dos Estudos Organizacionais. A articulação entre esses dois campos do conhecimento não tem sido explorada em profundidade na literatura, em especial na literatura em língua portuguesa. E, conforme destaca Bozeman (2013), teóricos das organizações e pesquisadores de políticas públicas têm muito a aprender uns com os outros.

Este artigo representa um esforço, ainda em fase inicial, no sentido de explorar e mesmo incentivar uma agenda de pesquisas que seja capaz de congrega perspectivas analíticas e *insights* não apenas das áreas de organizações e de políticas públicas, mas também de administração pública, sociologia, ciência política e sociologia política. O enfoque multidisciplinar, acredita-se, é capaz de fornecer instrumentos de análise mais amplos e robustos para os desafios de compreender temas relacionados à dimensão organizacional, política e social, em contextos que se mostram crescentemente mais complexos.

Neste sentido, este artigo dá ênfase a dois aspectos centrais, a partir dos quais é construído um argumento básico. O primeiro aspecto diz respeito à construção de problemas e questões, e como esses ascendem – ou não – às agendas de decisão. Central para essa análise é a atenção àquilo que Cortes e Lima (2012) definem como “imperativos cognitivos”, ou seja, a dimensão das crenças dos atores, suas concepções de mundo, ideias e crenças que estarão na base da construção de narrativas e discursos. A forma como se enquadra e discute um problema ou questão está intimamente conectada a esses imperativos cognitivos. O segundo aspecto é decorrente do primeiro: os processos de tomada de decisão e sua importância tanto na análise organizacional quanto na análise de políticas públicas. Seja o viés de uma organização (cf. SCHATTSCHNEIDER, 1960) seja a estabilidade de uma política pública (cf. BAUMGARTNER e JONES, 2009) estão intimamente ligados a dinâmicas decisórias. O que se decide levar em conta como “questão problemática”, quem tem acesso à agenda decisória, como se constroem e enquadram as questões que são decididas. Toda essa discussão, em sua amplitude, tem a ver com política, especialmente em sua dimensão argumentativa. E tem a ver, principalmente, com processos de formação de agenda. Este artigo se conclui, portanto, mediante um chamado a



esforços de pesquisas sobre a construção das decisões nas organizações, públicas e privadas, no sentido de articular os campos das organizações e das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ANDRIOLA, W. B.; BARROZO FILHO, J. L. Avaliação de políticas públicas para a Educação Superior: o caso do Programa Universidade para Todos (PROUNI). **Avaliação**. Campinas, SP, Vol. 25, Núm. 03, pág. 594-621, 2020.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Two faces of power. **The American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.

BARNES, C.; MICHENER, J. Policy Feedback and In-Kind Assistance: Mapping the Landscape of Poverty, Politics and Social Welfare. **Annual Meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management**. Paper presented. Chicago, 2017.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago, IL: University Press, 1993.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago, IL: University Press, 2ª Ed, 2009.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **The politics of attention**. Chicago: Chicago University Press, 2005.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. From there to here: Punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. **Policy Studies Journal**, v. 40, n. 1, p. 1-20, 2012.

BÉLAND, D. Kingdon reconsidered: ideas, interests and institutions in comparative policy analysis. **Journal of Comparative Policy Analysis**. V. 18, n. 3, p. 228-242, 2016.

BIRKLAND, T. Agenda setting in public policy, In Fisher, F.; Miller, G; Sidney, M. (Eds.), **Handbook of Public Policy Analysis**, Boca Raton, FL: CRC Press, p. 63–78, 2007.

BOZEMAN, B. What organization theorists and public policy researchers can learn from one another: Publicness Theory as a case-in-point. **Organization Studies**, v. 34, n. 2, p. 169-188, 2013.

CAIRNEY, P. **The Politics of Policy Analysis**. London: Palgrave Macmillan, 2021, 225 pág.

CAPELLA, A. C.; BRASIL, F. G. **Abordagens Contemporâneas para a Análise de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Editora da Universidade Estadual do Rio de Janeiro – EDUERJ, 2022, 331 pág.



COBB, R. W.; ELDER, C. D. (1971), The politics of agenda-building: An alternative for modern democratic theory, **Journal of Politics**, v. 33, n. 4, p. 892–915, 1971.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

CORTES, S. V.; LIMA, L. L. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova**, v. 87, p. 33-62, 2012.

FISCHER, F. Policy discourse and the politics of Washington think tanks In FISCHER, F.; FORESTER, J. (Orgs.) **The argumentative turn in Policy Analysis and planning**. Durham, NC: Duke University Press, p. 21-42, 1993.

FISCHER, F. **Reframing public policy**: Discursive politics and deliberative practices, Oxford, UK: Oxford University Press, 2003.

FISCHER, F. Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments. In Fisher, F.; Miller, G; Sidney, M. (Eds.), **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods**. New York, Taylor & Francis, p. 223-236, 2007.

FRASER, N. Legitimation Crisis? On the Political Contradictions of Financialized Capitalism. **Critical Historical Studies**, v. 2, n. 2, p. 157–189, 2015.

FRANZ, A. H.; RODRIGUES, M. S. Repensando o processo de de empresarização: a inserção de um olhar de inspiração Foucaultiana. **Revista Grifos – Unochapecó**. Edição Vol. 28 Núm. 47, págs. 145-168, 2022.

GOSS, K. A.; BARNES, C.; ROSE, D. Bringing organizations back in: Multilevel feedback effects on individual civic inclusion. **Policy Studies Journal**, v. 47, n. 2, p. 451-470, 2019.

KROLOW, A. P. T. RODRIGUES, M. S. Os micro machismos no curso de Administração da UFPel. **Revista Grifos – Unochapecó**. Edição Vol. 31 Núm. 55, págs. 7-22, 2022.

LASSWELL, H.; LERNER, D. **The Policy Sciences**. Stanford: Stanford University Press, 1951.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**, Boston, Little Brown, 1984.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**, Pearson New International Edition, 2014.

MAJONE, G. **Evidence, argument and persuasion in the policy process**, New Haven: Yale University Press, 1989.

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. **Organizations**. Wiley, Nova York, 1958.

RENCK, V. E.; BORDINI, A. S. J. PROUNI: Política de acesso ao Ensino Superior 10 anos depois. **Revista Grifos – Unochapecó**. Edição Vol. 28 Núm. 47, págs. 213-234, 2019.



SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process*. 2. ed. Boulder, Colorado: Westview Press, 2007.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

SCHATTSCHEIDER, E. E. **The semi-sovereign people: A realist's view of democracy in America**, Hirsdale, IL: The Dryden Press, 1960.

SIMON, H. **Comportamento administrativo: Estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas**. 3. ed. Rio de Janeiro, RJ, 1979.

SIMON, H. **Models of bounded rationality**. Massachusetts: MIT Press, 1983.

SIMON, H. **Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations**. Fourth Edition, New York: The Free Press, 1997.

STONE, D. **Policy Paradox: The Art of Political Decision Making**. 3. ed. New York/London: W. W. Norton & Company, 2012.

THOENIG, J. C. Recuperando a ênfase na dimensão pública dos estudos organizacionais. **Revista de Administração Pública**, 2007.

TRUE, J.; JONES, B.; BAUMGARTNER, F. Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In Weible, C. M.; Sabatier, P. A. (Eds.), **Theories of the policy process** (2nd ed.), p. 155-187. Colorado: Westview Press, 2007.

WEIBLE, C. M.; CARTER, D. P. Advancing Policy Process Research at Its Overlap with Public Management Scholarship and Nonprofit and Voluntary Action Studies. **Policy Studies Journal**, v. 45, n. 1, p. 22-49, 2017.

ZAHARIADIS, N. Ambiguity and multiple streams, In Weible, C. M.; Sabatier, P. A. (Eds.), **Theories of the policy process**, Boulder, CO: Westview, 2007.

