



GT 3 - Análise de Políticas Públicas

Agenda e Formulação de Políticas Públicas: Análise da Produção Acadêmica

Nágela Silveira Fialho ¹

Suely de Fátima Ramos Silveira ²

Vinícius de Souza Moreira ³

Resumo: A pesquisa procurou analisar a produção científica sobre a construção de agenda e a formulação de políticas públicas, visando compreender como esse conteúdo tem sido estudado pela literatura brasileira. Para tanto, realizou-se uma meta-análise a partir das recomendações dos Principais Itens para relatar Revisões Sistemáticas e Meta-análise (PRISMA). A operacionalização da investigação ocorreu em três etapas. A primeira foi a escolha da literatura analisada, tendo, a partir de buscas no SPELL e SCIELO, incluindo 109 artigos para análise. A segunda etapa consistiu no levantamento das informações em todo o material bibliográfico, tendo como base a leitura orientada por itens sugeridos pela PRISMA e com adaptações necessárias ao problema de pesquisa. A terceira, compreendeu a interpretação e apresentação dos achados que foram categorizados, por meio da Análise de Conteúdo. A partir dos resultados, observa-se a recorrência de estudos relacionados à área da saúde, ao âmbito federal e concentrados nas ações do Poder Executivo. Pesquisas destinadas aos governos subnacionais, ao Poder Legislativo e a temas como Segurança Pública, Envelhecimento Ativo e Ciência e Tecnologia representam potenciais para futuras pesquisas.

Palavras-Chave: Agenda. Formulação. Políticas Públicas. Revisão Sistemática.

INTRODUÇÃO

Nesse estudo a análise de políticas públicas é considerada como um campo de conhecimentos que visa compreender a forma pela qual as políticas acontecem, desde seu nascimento até sua extinção. Ao adotar essa forma de compreendê-las, aproxima-se à perspectiva processual do Ciclo de Políticas Públicas⁴ (*Policy Cycle*).

A definição de agenda e a formulação constituem etapas do Ciclo. A primeira, engloba o conjunto de temas ou problemas percebidos pelo governo como merecedores de intervenção (THEODOULOU, 1995; KINGDON, 2011); a segunda, por sua vez, trata-se do momento em que as questões e demandas transformam-se em planos, programas,

¹ Graduanda em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). *E-mail:* fialhonagela@gmail.com

² Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV). *E-mail:* sramos1609@gmail.com

³ Doutorando em Administração pelo programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa. Professor do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Universidade Federal de Alfenas, Campus Avançado de Varginha-MG. *E-mail:* poool18@gmail.com

⁴ A rigor, foi Wildavsky (1977) que atribuiu a denominação “ciclo de políticas públicas” (*policy cycle*), ressaltando o caráter de permanente aprendizagem, correção e continuidade das políticas. Harold Lasswell referia-se a um “modelo do processo de decisão” (VILLANUEVA, 1993).



estratégias e/ou ações de governo (JANN; WEGRICH, 2007; SECCHI, 2010). Portanto, as pesquisas que se dedicam a explorar tais estágios focalizam os debates acerca da “construção” da política pública, isto é, todos os procedimentos relacionados a identificação e materialização de um problema comunitário em ação concreta. Nessa perspectiva, pesquisadores de diversas outras áreas, especialmente a sociologia, administração pública, ciência política, psicologia social e antropologia dedicaram-se (e continuam a se dedicar) a apreender teórico-empiricamente as particularidades tanto da agenda governamental (MCCOMBS; SHAW, 1972; COBB; ELDER, 1971; 1983; KINGDON, 2011; BAUMGARTNER; JONES, 1993; BAUMGARTNER, 2009; ZAHARIADIS, 2007; BIRKLAND, 2007) quanto da formulação das políticas (GRINDLE; THOMAS, 1991; THEODOULOU, 1995; JANN; WEGRICH, 2007; SIDNEY, 2007).

No Brasil, em uma análise do panorama das pesquisas nacionais, que focou na produção acadêmica exclusivamente sobre a formação de agenda, Calmon e Costa (2007) examinaram teses e dissertações e concluíram, dentre um conjunto de considerações, que os estudos eram recentes, haja vista que foram encontradas pesquisas entre os anos de 1999 e 2007. Observou-se que havia a possibilidade de expandir os horizontes da investigação ao propor o levantamento e análise dos textos acadêmicos divulgados e publicados sob a forma de artigo científico (*peer review*).

Portanto, a seguinte inquietação de pesquisa motivou a construção deste artigo: o que se tem produzido a respeito da definição de agenda e formulação de políticas públicas no Brasil? Para responder a essa questão, buscou-se analisar a produção científica nacional sobre a construção de agenda e formulação de políticas públicas para compreender como essa temática tem sido estudada pela academia brasileira. Atentou-se em identificar quais têm sido os focos das pesquisas, suas abordagens teóricas e metodológicas, a origem dos autores e a abrangência dos estudos. A temática instiga a busca de respostas a questões sobre como as demandas são apresentadas e passam a integrar a agenda governamental e como tais questões se tornam ações construídas formalmente.



2 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: AGENDA E FORMULAÇÃO

O ponto central deste estudo são as políticas públicas. O interesse, por conseguinte, foi entender as questões relativas ao seu surgimento e concretização formal e como isso tem sido operacionalizado pela academia. Portanto, parte-se da conceituação de Dye (2008) e Subirats et al. (2008), que consideram as políticas públicas (*policy*; public policies) como sendo as ações que um governo decide fazer ou não fazer, com o intuito de regular comportamentos, organizar burocracias, distribuir benefícios e/ou arrecadar impostos (ou todos esses casos ao mesmo tempo), a fim de resolver, de maneira pontual, um problema politicamente definido como coletivo. São as diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e metodologias para as relações sociais, mediações entre atores da sociedade e do Estado.

Diante das formas de investigar esses processos, destaca-se o Ciclo de Políticas Públicas, ideia concebida por Harold Lasswell na década de 1950 e que “organiza” e orienta o estudo das políticas em fases sequenciais e interdependentes (BRIDGAM; DAVIS, 2003; SOUZA, 2006; SECCHI, 2010). A partir de sua concepção, outros autores trouxeram contribuições à modelagem havendo variações entre os estágios considerados. Para fins desta pesquisa adotou-se a sequência de agenda (*agenda-setting*); formulação (*policy formulation*); implementação (*implementation*) e avaliação (*evaluation*), comum aos estudos de Theodoulou (1995), Frey (2000), Saravia (2006), Rua (2009) e Secchi (2010). O foco das explanações, todavia, foram os estágios de agenda e formulação.

A etapa de definição de agenda é um processo pelo qual os diversos problemas percebidos como de interesse público são selecionados para compor a lista de problemas sobre os quais determinado governo efetivamente irá agir (THEODOULOU, 1995). Na visão de Kingdon (2011), uma questão passa a fazer parte da agenda quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. Portanto, direciona-se os olhares a identificar como os diversos problemas são selecionados e incorporam a agenda de decisão dos governos. Existem na literatura, conforme a visão dos autores da área, tipos de agendas (Quadro 1).



Quadro 1 – Síntese dos tipos de agenda

TIPOS DE AGENDA	AUTOR(ES)
<ul style="list-style-type: none"> - Agenda governamental geral, isto é, uma lista de itens que ocupam a atenção dos governantes; - Agenda governamental especializada, direcionadas as ações pontuais, ou seja, que refletem a natureza setorial da formulação de políticas públicas; - Agenda decisional, um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas públicas. 	<p>Theodoulou (1995); Kingdon (2011); Capella (2005).</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Agenda universal, a mais ampla, nela estão todas as questões que podem ser levantadas e discutidas em uma sociedade ou em um sistema político; - Agenda sistêmica, contém a lista de assuntos que são, há anos, preocupação do país, sem quem tenha merecido a atenção do governo; - Agenda institucional, é composta pelos problemas que merecem atenção do governo; - Agenda de decisão, que é formada pela lista dos problemas a serem decididos, isto é, aqueles sobre os quais que o governo irá agir efetivamente 	<p>Cobb e Elder (1971); Birkland (2007).</p>

Fonte: elaborada a partir dos estudos dos autores citados no corpo do Quadro.

Nesta perspectiva, existem três condições para que um problema faça parte de uma agenda: os diferentes atores (cidadãos, grupos de interesse, mídia, etc.) devem entender a situação como merecedora de intervenção; as possíveis ações devem ser consideradas necessárias e factíveis; e o problema deve tocar responsabilidades públicas (COBB; ELDER, 1983; SECCHI, 2010).

Portanto, ao se determinar o tema merecedor de atenção governamental, seguindo o modelo do *Policy Cycle* a próxima etapa é a formulação, que é entendida como um tratado entre fins e ações, isto é, um processo contínuo de reflexão interna e de ação externa (HOPPE; VAN de GRAAF; VAN DIJK (1987). A partir de suas análises, os autores mencionados, argumentam que a esta fase pode ser dividida em três momentos: quando um conjunto de dados se transforma em informações relevantes; quando valores, ideais, princípios e ideologias se associam com conhecimentos baseados em fatos para produzir informações sobre ação orientada; e quando o conhecimento empírico e normativo é convertido em ações públicas.

A formulação constitui-se, então, na etapa em que os governos traduzem seus propósitos e plataformas em ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006). Trata-se, dessa forma, do estágio em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou projetos que terão em vista o alcance dos objetivos estabelecidos para a intervenção governamental (SECCHI, 2010).



Em ambos os processos relatados, compreender o papel dos atores e como eles interagem para a concepção de uma política pública é essencial para estudos que pretendam analisá-las, pois os indivíduos são fundamentais para o processo político (ANDRADE, 2015). Em consonância, Howlett e Ramesh (1995) e Sidney (2007) afirmam que a identificação desses atores, bem como entender suas crenças e motivações, seus julgamentos de viabilidade e suas percepções do contexto político contribuem para explicar como as políticas públicas tomam forma. Por tais razões, nos sistemas modernos, o fazer política é na maioria das vezes um processo complexo, podendo as análises originarem contribuições interessantes para o estudo da natureza e da operacionalidade dos sistemas políticos (HOPPE; GRAAF; DIJK, 1987).

Destarte, uma vez apresentados os principais conceitos e atributos referentes à definição de agenda e à formulação de políticas públicas, a expectativa é, a partir desses conceitos norteadores, extrair dos estudos suas principais correntes, visões e elementos teóricos que dão sustentação às discussões.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Caracterização da Pesquisa

Considerando a proposta da pesquisa, optou-se pelo emprego da meta-análise, técnica, segundo Rich et al. (1999), amplamente difundida e reconhecida. Os referidos autores argumentam que sua finalidade é a acumulação de resultados a partir de outras pesquisas, tendo a perspectiva de construir um panorama mais apurado do relacionamento dos trabalhos, em detrimento dos achados individuais de cada estudo.

De acordo com Richardson (2007), este tipo de estudo colabora para o maior conhecimento do tema pesquisado, além de possibilitar o aperfeiçoamento de pesquisas futuras. Nas investigações na área das ciências sociais, a importância da utilização da meta-análise justifica-se pela necessidade de utilização de métodos que possibilitem trazer à tona diversas situações, transformando-as em conhecimento. O resultado final é uma visão mais acurada do desenvolvimento da área (MENDES; FRACOLLI, 2008).

Para execução da pesquisa, optou-se por utilizar a PRISMA (Principais Itens para Relatar Revisões Sistemáticas e Meta-Análises). A recomendação da PRISMA consiste em



um *checklist* com 27 itens e um fluxograma de quatro etapas com o propósito de aumentar a qualidade dos relatos. Em determinados casos, os itens do *checklist* ou do fluxograma, sofrem modificações específicas, como ocorreu nessa pesquisa, visto que a PRISMA foi delineada com intuito de potencializar estudos na área da saúde. Assim, alguns tópicos foram removidos dando lugar a outros que potencializem o estudo na área de Política Pública que corresponde a pesquisa (GALVÃO et al., 2015).

3.2 Operacionalização do Estudo

A primeira etapa de operacionalização da pesquisa foi a escolha da literatura analisada, que se justifica pela importância da temática para os estudos em análise de políticas públicas (KOSICKI, 1993; TAKESHITA, 2005; CALMON; COSTA, 2007; BRASIL; CAPELLA, 2015).

Adiante, realizou-se as buscas pelos artigos nas bibliotecas eletrônicas *Scientific Eletronic Library Online* (SciELO) e *Scientific Periodicals Eletronic Library* (SPELL). Tais bases de informações apresentam relevância no meio acadêmico brasileiro, principalmente para os estudos no âmbito da Administração Pública. É válido destacar que a SPELL possui 179 periódicos e 39.814 artigos, e a SCIELO dispõe de 1.249 periódicos e detém 573.525 artigos. Utilizou-se como mecanismos de seleção, em cada uma das bases, o fluxograma da PRISMA (Figura 1).

Para escolha dos artigos, na etapa de Identificação, realizou-se buscas fazendo-se a combinação de oito termos relacionados à agenda e formulação de políticas públicas, sendo eles: Agenda, Agenda Governamental, Agenda política, Formulação de Agenda, Agenda e Formulação, *Agenda-Setting*, Formação de Agenda e Agenda de Políticas Públicas. Estas combinações retornaram 5.166 textos considerando ambas as bases eletrônicas. Posteriormente foram eliminados os textos duplicados e os que não atenderam ao escopo da pesquisa, pois o foco do estudo foi a produção nacional e o horizonte temporal que correspondeu ao período de 1988 a 2016. A escolha deste recorte temporal baliza-se no fato de o ano 1988 representar um divisor de águas na Administração Pública brasileira recente que culminou na promulgação da Constituição Federal.

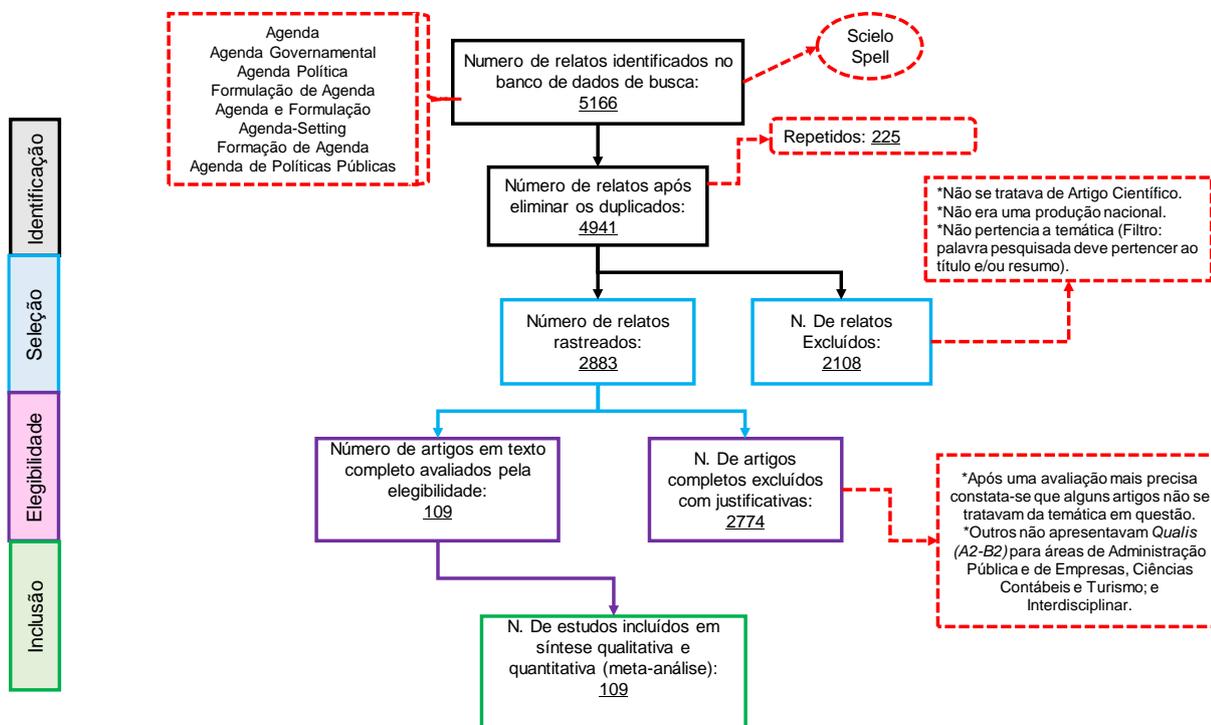


Figura 1 – Fluxograma PRISMA: etapas para seleção dos artigos
 Fonte: elaboração própria.

Após a referida eliminação, obteve-se 2.883 textos que seguiram para a etapa de Seleção. Desses, foi realizada nova filtragem para determinar os artigos elegíveis para análise, observando-se os critérios de classificação do periódico (*Qualis* Capes entre A1 e B2 nas áreas de Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo, e Interdisciplinar) e foco na temática. Estes últimos critérios determinaram a inclusão de 109 artigos para análise, considerados elegíveis para esta pesquisa.

A redução do número de textos iniciais para os selecionados deve-se ao fato dos filtros incorporados durante a investigação, sendo que o critério mais excludente foi quanto ao enquadramento na temática. Muitos artigos foram identificados porque a palavra “Agenda”, presente em todos os termos de busca, se encaixa em diversos contextos, tais como agenda de pesquisa, agenda empresarial, agenda midiática, entre outras.

De posse destes artigos, a segunda etapa consistiu no levantamento das informações em todo o material bibliográfico, tendo como base a leitura orientada por itens sugeridos pela PRISMA e com adaptações necessárias ao problema de pesquisa (Figura 2).



Recomendação PRISMA	Adaptações necessárias	
1. Seleção dos estudos	7. Periódico	15. Abrangência
2. Título	8. Ano	16. Ênfase na Agenda
3. Resumo	9. Qualis Capes	17. Temática Geral
4. Objetivos	10. Autores	18. Temática Objetiva
5. Processo de coleta de dados	11. Área de conhecimento	19. Modelo Analítico
6. Síntese dos resultados	12. Instituição	20. Tipologia
	13. Tipo de Agenda	21. Abordagem
	14. Local de pesquisa	22. Tipo de Análise

Figura 2 – Itens da Recomendação PRISMA e adaptações necessárias
 Fonte: elaboração própria.

A terceira etapa compreendeu a interpretação e apresentação dos resultados, com auxílio da Análise de Conteúdo, técnica que permite a utilização de procedimentos sistemáticos e objetivos para a descrição do conteúdo de mensagens (BARDIN, 2009) em suas mais variadas formas de apresentação. A partir disso, delimitou-se, *a priori*, as seguintes categorias analíticas: o perfil da publicação, as características da proposta e o perfil metodológico (Quadro 4).

Quadro 4 - Categorias de Análise

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	DESCRIÇÃO/FINALIDADE	
Perfil da publicação	Título da pesquisa	O propósito foi delinear o perfil da publicação, destacando o periódico, autores e instituição.	
	Periódico da publicação		
	Ano da publicação		
	Qualis do periódico		
	Autores		
	Campo de conhecimento		
	Instituição dos autores		
Característica da Proposta	Resumo	Verificar a elegibilidade do estudo para a pesquisa e orientar nas demais análises.	
	Objetivo		
	Local da Pesquisa	Identificar a frequência de estudos por região, estado, cidade e/ou país.	
	Abrangência	Verificar se os estudos analisam contextos nacionais, e/ou estaduais, e/ou municipais.	
	Ênfase na agenda	Verificar a quem compete a formulação da respectiva agenda, se os estudos estão ligados ao Executivo, Legislativo, Judiciário, a Organismos internacionais e/ou Partidos Políticos.	
	Tema	Identificar qual a temática discutida em particular (saúde, segurança pública, educação, moradia, por exemplo).	
	Modelo Analítico	Verificar quais os principais modelos teóricos utilizados.	
Perfil metodológico	Tipologia	-Teórico	Estudos que não envolvem teste empírico e que se limitam a conceitos, proposições, identificação de variáveis, construção de modelos (MORAIS et al., 2013).
		-Teórico-Empírico	Estudos que partem de um referencial teórico e que, após a coleta de dados, buscam confirmá-lo ou refutá-lo de forma total ou parcial (MORAIS et al., 2013).
	Abordagem	-Qualitativa	Estudos que respondem questões muito particulares, os quais não podem ser quantificados (Minayo, 2002).
		-Quantitativa	Estudo em que as variáveis se expressam em generalizações, com precisão e objetividade (Minayo, 2002).



		-Mista	Pesquisas caracterizadas tanto como qualitativas ou quantitativas.
	Coleta de dados	Conjunto de técnicas utilizadas para coleta dos dados.	
	Análise dos dados	Conjunto de técnicas utilizadas para análise e interpretação dos dados coletados.	

Fonte: elaboração própria.

É interessante destacar que o percurso analítico empregado nesta proposta fundamentou-se nos estudos de Calmon e Costa (2007), Lage e Emmendoerfer (2010), Morais et al. (2015) e Aguiar e Cunha (2017), e foram observadas modificações particulares para adequação à temática desta pesquisa.

A respeito das técnicas de quantificação, fez-se uso da distribuição de frequências, o que permitiu agrupar os dados em classes de modo a fornecer a quantidade (e/ou a percentagem) de dados em cada classe (TRIOLA, 2005).

4 RESULTADOS E DISCUSSOES

Inicialmente, apresenta-se o resumo dos artigos identificados em cada base de dados. Os resultados indicam que a maioria das publicações se concentraram na base SCIELO (76%), cabendo à SPELL 24%. Entende-se que isso se deve a abrangência das bases, visto que a SCIELO possui maior número de periódicos indexados e, conseqüentemente, artigos selecionados segundo os critérios desta pesquisa.

Em relação aos termos de busca, a pesquisa demonstra o uso da palavra “Agenda” como mais recorrente para a seleção dos artigos, uma vez que está presente nos oito termos de busca utilizados. Além disso, as expressões “Agenda Política” e “Formulação de Agenda” foram os termos compostos com maior frequência de artigos, 17% e 11% respectivamente.

Uma vez apresentados os resultados gerais das buscas, os achados da pesquisa foram segmentados nas próximas subseções conforme as três categorias de análise: perfil da publicação, características da proposta e perfil metodológico.

4.1 Perfil da Publicação

Buscou-se com esta categoria analisar as informações sobre os periódicos e suas classificações. E, pôde-se verificar que o periódico com maior número de publicações foi a revista Ciência & Saúde Coletiva (com 14% dos artigos). Trata-se de um periódico



classificado como A2 (QUALIS-CAPES). Segundo o índice *Journal Citation Reports* (JCR), da *Web of Science*, o FI da Revista chegou a 0,780 (2016). E nos últimos dois anos, ela alcançou o 1º lugar no ranking do *Google Acadêmico* dentre todos os periódicos científicos brasileiros de qualquer área. Observa-se, portanto, que o número de artigos identificados provém de um periódico com elevada classificação nacional (QUALIS) e com projeção internacional das pesquisas nele publicadas.

Foram recorrentes os artigos publicados em periódicos da área da Saúde. Além da revista *Ciência & Saúde Coletiva*, destacaram-se *Cadernos de Saúde Pública* (A2); *Saúde & Sociedade* (A2); *Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia* (B2); *Revista de Saúde Pública* (A2); *Saúde em Debate* (B2); e *Trabalho, Educação e Saúde* (B2) também figuraram dentre as revistas com maior frequência de publicações abordando a definição de agenda e formulação de políticas públicas.

Sobre os principais autores dos artigos analisados, 16 foram identificados como os com maior frequência. Destaca-se a primeira da lista, Cristiane Vieira Machado, com o artigo, intitulado *Interdependência federativa na política da saúde: a implementação das Unidades de Pronto Atendimento (UPA), na Agenda Governamental*. Os resultados apresentados no artigo sugerem a interdependência entre os governos, entretanto, problemas de coordenação federativa comprometem a integração dos diversos componentes da atenção às urgências no estado

Cristiane é uma das líderes do grupo de pesquisa “Estado, Proteção Social e Políticas de Saúde”, é vinculada à Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e à Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca-ENSP, considerada umas das principais instituições mundiais de pesquisa em saúde pública. Ademais, dos 16 autores mais recorrentes, 09 são vinculados à FIOCRUZ (Tabela 1).

Tabela 1 – Principais autores

Autores	Instituição	Frequência Absoluta	Frequência Relativa
Cristiani Veira Machado	FIOCRUZ	05	2%
Tatiana Vargas de Faria Baptista	FIOCRUZ	04	1%
Ana Cláudia Niedhardt Capella	UNESP	02	1%
Carmem Fontes Teixeira	UFBA	02	1%
Célia Leitão Ramos	FIOCRUZ	02	1%
Fernando Manuel Bessa Fernandes	FIOCRUZ	02	1%
Gisele O'Dwyer	FIOCRUZ	02	1%
Isabela Cardoso M. Pinto	UFBA	02	1%
José Mendes Ribeiro	FIOCRUZ	02	1%



Marcelo Rasga Moreira	FIOCRUZ	02	1%
Rafael Duarte Villa	USP	02	1%
Rafael Silveira e Silva	UnB	02	1%
Regina Bodstein	FIOCRUZ	02	1%
Samuel Jorge Moysés	PUC-PR	02	1%
Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo	UnB	02	1%
Willer Baumgarten Marcondes	FIOCRUZ	02	1%
Demais Autores*	-	235	86%
Total	-	272	100%

Fonte: resultados da pesquisa.

Este protagonismo dos autores vinculados à FIOCRUZ é reforçado ao se identificar que em 16% dos artigos analisados, o primeiro autor pertencia à FIOCRUZ.

Outras instituições destacadas foram a Universidade de Brasília (UnB); Fundação Getúlio Vargas (FGV); Universidade de São Paulo (USP); Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Universidade Federal da Bahia (UFBA). Observa-se, com isso, a concentração dos estudos em instituições de ensino e pesquisa da região centro-sul do país.

As pesquisas foram mais recorrentes a partir dos anos 2000, concentrando-se nos períodos dos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014), em virtude do longo período dos governantes do Partido dos Trabalhadores no poder. Além disso, muitas políticas públicas foram criadas neste período, como, por exemplo, o Programa Bolsa Família (2004), o Programa Luz para Todos (2003), o ProUni (2004); o Programa Minha Casa, Minha Vida (2009), a Política Nacional de Atenção Básica (2011), entre outras.

Em geral, ao analisar o perfil das publicações, identificou-se a recorrência de estudos que retratam a inserção de temáticas da área da saúde à agenda governamental. Estes resultados são sustentados pela maior frequência de artigos publicados em periódicos da área, assim como, pela filiação dos principais autores.

4.2 Características da Proposta

A segunda categoria buscou analisar as características dos artigos. Sobre a abrangência dos estudos nota-se que a concentração foi predominante em âmbito federal. Isto é, a maioria das pesquisas analisaram a inserção de assuntos políticos na agenda do governo federal brasileiro.



De forma a complementar o resultado apresentado na categoria Perfil da Publicação, observa-se a maior ênfase nos estudos relacionados às ações do poder Executivo. A segunda maior ocorrência voltou-se para a investigação das influências das Agendas de Organismos Internacionais – como a Organização Pan-Americana da Saúde – nas agendas de políticas públicas do país. No outro extremo, a agenda de políticas do Legislativo e dos Partidos Políticos foram exploradas em poucos casos, em 5% e 1% dos artigos respectivamente.

Em relação à área de política pública, das abordadas pelas pesquisas, nota-se que a maior frequência foi a da saúde (Tabela 2). Tal fato decorre dos periódicos, instituição e autores mais recorrentes serem da referida área. Observa-se, portanto, que a agenda da saúde tem maior visibilidade no meio acadêmico brasileiro. Áreas como política externa, educação, política ambiental, desenvolvimento e políticas sociais também foram recorrentes nas pautas dos artigos analisados.

Tabela 2 – Frequência das publicações por área*

Área	Temática Específica	Frequência Absoluta	Frequência Relativa
Saúde	Promoção de Saúde	6	21%
	Saúde Bucal	2	7%
	Violência	2	7%
	Atenção Primária	2	7%
	Gestão do Trabalho	2	7%
	Demais temas**	14	50%
	Total	28	100%
Política Externa	Relações Econômicas e Comerciais	4	31%
	Relações Internacionais Diplomáticas	2	15%
	Segurança	2	15%
	Demais temas**	5	38%
	Total	13	100%
Educação	Educação básica	2	18%
	Política de Cotas	2	18%
	Demais temas**	7	64%
	Total	11	100%
Política Ambiental	Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P	2	22%
	Demais temas**	7	78%
	Total	9	100%
Desenvolvimento	Atividade Industrial	3	38%
	Desenvolvimento Local	2	25%
	Demais temas**	3	38%
	Total	8	100%
Políticas Sociais	Reforma e Modernização de Políticas Sociais	2	33%



Demais temas**	4	67%
Total	6	100%

Fonte: resultados da pesquisa. Nota: (*) Resultados de artigos publicados em periódicos *Qualis* Capes entre A1 e B2 nas áreas de Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo, e Interdisciplinar. (**) Representam estudos que não expuseram a área ou aqueles que está subcategoria não se aplicava.

Identificou-se outros temas como Política Agrícola, Segurança Alimentar e Nutricional, Política Urbana, Saneamento Básico, Turismo e Drogas. Nas demais áreas, destacam-se temáticas específicas como desenvolvimento sustentável, Saneamento, Agricultura Familiar, entre outros.

4.3 Perfil Metodológico

A terceira e última categoria de análise é o perfil metodológico, na qual se discute a tipologia do estudo, a abordagem metodológica, e as estratégias de coleta de dados e análise dos dados.

No que tange à tipologia das pesquisas, identificou-se a maior recorrência de estudos teóricos-empíricos. Sobre a abordagem, nota-se o predomínio da abordagem qualitativa e, em alguns casos, acompanhada da quantitativa, sendo, portanto, mista. Não foi identificada nenhuma pesquisa predominantemente quantitativa. Conforme Minayo (2002, p.22), “a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações...”. O que sugere que para a complexidade da temática “agenda de políticas públicas” a abordagem qualitativa é indispensável, trazendo a abordagem quantitativa como complemento, em alguns casos, se tornando uma abordagem mista. Minayo (2002, p.22) retoma, “o conjunto de dados quantitativos e qualitativos não se opõem. Ao contrário, se complementam, pois, a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia”.

A respeito do processo de coleta de dados, a pesquisa documental, a pesquisa bibliográfica e a realização de entrevistas foram as mais frequentemente utilizadas nas investigações, técnicas comumente empregadas em pesquisas qualitativas. E, para a análise dos dados, as principais técnicas adotadas foram a análise de conteúdo e a análise documental, estratégias usualmente empregadas em estudos de natureza qualitativa.

Em geral, ao analisar o perfil metodológico, verificou-se que os estudos da temática em questão são predominantemente de caráter teórico-empírico, qualitativos e compostos



por pesquisas documentais e bibliográficas. E a análise é habitualmente realizada pelo método de análise de conteúdo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa dedicou-se a analisar a produção científica sobre a construção de agenda e formulação de políticas públicas, visando compreender como esse conteúdo tem sido apresentado na literatura brasileira.

A partir das buscas percebeu-se que os estudos se concentraram em compreender a definição de agenda e a formação de políticas tendo em vista as ações promovidas pelo governo federal e pelo Poder Executivo. Foi possível concluir que há uma lacuna, em termos empíricos, quanto a estudos que busquem investigar a construção de políticas públicas próprias dos governos subnacionais (estadual/municipal), elemento reforçado também por Alexandrova; Carammia; Timmermans (2012) e Breeman; Scholten; Timmemans (2014). Além disso, as ações do Poder Legislativo e de Partidos Políticos emergiram como potenciais temas de pesquisa, ainda pouco explorados no Brasil.

Temas como Segurança Pública, Envelhecimento Ativo e Ciência e Tecnologia apresentaram crescimento nos últimos anos, configurando-se como potenciais para futuras pesquisas. Mediante aos resultados, conclui-se, também, que há peculiar relação da temática aqui exposta com a área da saúde. Nota-se, portanto, a atenção ao tema quando este relaciona-se a agenda governamental. As instituições FIOCRUZ e UNB tiveram destaque, assim como os periódicos Ciência & Saúde Coletiva e Cadernos de Saúde Pública; e as autoras Cristiane Vieira Machado e Tatiana Wargas de Faria Baptista, filiadas a FIOCRUZ. Observou-se, ainda, que as publicações se concentraram no período pós-2000, evidenciando a evolução do número de publicações ao longo dos anos.

Por fim, a análise também permitiu reforçar a importância das revisões sistemáticas, como instrumento para promover o conhecimento sobre determinado campo de pesquisas. Verifica-se que, mesmo o estudo de agenda apresentar número significativo de pesquisas, ainda existem diversas situações do contexto social que podem ser exploradas. Com isso, reforça-se a utilidade da PRISMA, tanto de seu *checklist* quanto fluxograma, por permitirem



planificar o panorama dos estudos nacionais sobre agenda e formulação de políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, C. C.; CUNHA, F. S. A participação social pós-Constituição de 1988: o que se tem discutido a respeito? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 71, 2017.

ALEXANDROVA, P.; CARAMMIA, M.; TIMMERMANS, A. Policy Punctuations and Issue Diversity on the European Council Agenda. **Policy Studies Journal** 40 (1): 69–88.

ANDRADE, A. R. **Análise da implementação do Programa Nacional de Habitação Rural em municípios da microrregião e Viçosa – MG**. 2015. 115 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2015.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 5 ed. Lisboa: Edições 70, 2009.

BAUMGARTNER, F. R. Interest Groups and Agendas. In: L. S. Maisel, & J. M. Berry, **Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups**. New York: Oxford University Press, 2009.

BIRKLAND, T. A. Agenda Setting in Public Policy. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. New York: CRC Press, 2007.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. O Processo de Agenda-Setting para os Estudos das Políticas Públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n.6, p. 41-63, 2015.

BREEMAN, G.; SCHOLTEN, P.; TIMMERMANS, A. Analysing local policy agendas: How Dutch municipal executive coalitions allocate attention. **Local Government Studies**, 41:1, 20-43, 2015.

BRIDGAM, P.; DAVIS, G. What Use is a Policy Cycle? Plenty, if the Aim is Clear. **Australian Journal of Public Administration**, v. 62, n. 3, 98–102, 2003.

CALMON, P. C. D. P.; COSTA, M. M. Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos Sobre a Formação da Agenda Governamental. In: XXXI Encontro da AnPAD. **Anais...**Rio de Janeiro-RJ: 2007.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. XXIX Encontro Anual da ANPOCS. **Anais...** Universidade Estadual Paulista (UNESP), 2005.



COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in American politics**: the dynamics of agenda-building. Baltimore. Johns Hopkins University Press, 1983.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. The politics of agenda-building: na alternative perspective for modern democratic theory. **The politics of agenda-building**. v.33, p.893-915, 1971.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. Pearson Education, Inc. Upper Saddle River, New Jersey. 12th ed. 2008.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, 2000.

GALVÃO, T. F.; PANSANI, T. de S. A.; HARRAD, D. Principais itens para relatar Revisões sistemáticas e Meta-análises: A recomendação PRISMA. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 24, n. 2, p. 335-342, 2015.

GRINDLE, M., THOMAS, J. **Public Choices and Policy Change – The Political Economy of Reform in Developing Countries**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1991.

HOPPE, R.; GRAAF, V. H.; DIJK, V. A. Implementation as design problem. Problem tractability, policy theory and feasibility testing. **International Review of Administrative Sciences**, v.53, n.4, p.581-604, 1987.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems** Toronto: Oxford University Press, 1995.

JANN, W.; WEGRICH, K. The Teories of the policy cycle. In: FISHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of policy analysis**: theory, and methods. CRC Press, 2007.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Pearson Education, Inc. , 2011.

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

LAGE, M. L. C.; EMMENDOERFER, M. L. Congruências e peculiaridades da produção científica em administração sobre assédio moral nas organizações: perspectivas para a gestão pública. *In* IV Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD. **Anais...** Curitiba: ANPAD. 2010.

LIMA, Luciana Dias de et al.. Interdependência federativa na política de saúde: a implementação das Unidades de Pronto Atendimento no estado do Rio de Janeiro, Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 20, n. 2, p. 595-606, Feb. 2015

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



MENDES, A. L. L.; FRACOLLI, L. A. Revisão sistemática de literatura e metassíntese qualitativa: considerações sobre sua aplicação na pesquisa em enfermagem. **Texto Contexto Enfermagem**, v. 17, n. 4, p. 771-779, out./dez. 2008.

MINAYO, M. C. Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. Petrópolis, Vozes, 2002.

MORAIS, M. C. A., VALADARES, J. L., & EMMENDOERFER, M. L. (2013) Meta-análise da produção científica internacional sobre empreendedorismo no setor público: o que tem sido escrito acerca disso? In *Anais do XXXVIII Encontro da ANPAD* (p. 1-16). Rio de Janeiro: ANPAD.

MORAIS, M.; VALADARES, J. L.; EMMENDOERFER, M.; TONELLI, D. Polissemas do empreendedorismo no setor público. **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v. 4, n. 1, 2015.

RICH, G. A.; BOMMER, W. H.; MACKENZIE, S. B.; PODSAKOFF, P. M.; JOHNSON, J. L. Apples and apples or apples and oranges? A meta-analysis of objective and subjective measures of salesperson performance. **Journal of Personal Selling & Sales Management**, 19(4), 41-52, 1999.

RICHARDSON, R. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

RUA, M. G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES-UAB, 2009.

SARAVIA, E. **Introdução à Teoria da Política Pública**. Brasília: ENAP, v. 2, 2006.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo, Cengage Learning, 2010.

SIDNEY, M. S. Policy Formulation: Design and Tools. In: FISCHER, F.; MILLER, G. SIDNEY, M. S. **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. New York: CRC Press, 2007.

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

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona, Espanha: Ariel, 2008.

TAKESHITA T. Current critical problems in agenda-setting research. **International Journal of Public Opinion Research**, v. 18, n. 3 p. 275-296. 2005.

THEODOULOU, S. Z. How Public Policy is Made. In THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. (Eds.), **Public Policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

TRIOLA, M. F. **Introdução à Estatística**. 9 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2005.



VILLANUEVA, L. F. A. **Prolemas públicos y agenda de gobierno**. México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrua. Primera edición, 1993.

ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In.: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of policy process**. Colorado: Westview Press, 2007.