

# Como o conhecimento da realidade social a ser transformada pode revestir o ciclo pré-decisório das políticas públicas de um propósito concreto e efetivo

Lorraine Saldanha Freitas Xavier de Souza

Advogada. Pós-graduada em Direito Processual Civil pela Escola Paulista da Magistratura.

**Resumo:** O artigo tem por objetivo discorrer acerca do processo de escolha dos problemas que irão compor a denominada agenda decisional, elegendo como parâmetro os mecanismos de indicação de problemas sugeridos por John W. Kingdon, com a ponderação de que estes mecanismos devem se ligar ao conhecimento da realidade social a ser transformada.

**Palavras-chave:** Ciclo das políticas públicas. Agenda decisional. Mecanismos de identificação de problemas.

**Abstract:** This paper intents, regarding the process of choosing problems for public policies, to connect the basic problem-indication mechanisms suggested by John W. Kingdon with its knowledge of social reality to be transformed. Thus, effective and lucid public policies will emerge.

**Keywords:** Public policies cycle. Agenda-setting. Problem-indication mechanisms.

**Sumário:** 1 Introdução. 2 Sobre a teoria do ciclo das políticas públicas. 3 Escolha dos problemas inseridos na agenda decisional. 3.1 Revestindo o ciclo pré-decisório de um propósito concreto e efetivo. 4 Conclusão.

## 1 Introdução

A análise e a compreensão dos assuntos e problemas inseridos, respectivamente, nas agendas governamental e decisional assumem uma importância no estudo das políticas públicas na medida em que podem ser fatores condicionantes de sua efetividade, considerando que o seu sucesso, qualquer que seja a política pública, está relacionado com a qualidade do processo político que precede a sua realização e implementação (BUCCI, 2002).

É nessa esteira de pensamento que Schmidt e Menegazzi (2010, p. 3124) pontuam a importância de se constatar, de início, o objeto de ação das políticas públicas, ponderando os seus aspectos sociais, econômicos, éticos, históricos e geográficos, que providenciam os formuladores das políticas de informações imprescindíveis no processo de desenvolvimento adequado das políticas públicas.

O presente artigo visa, de forma singela, conferir inteligibilidade aos problemas levantados na agenda decisional, a fim de revestir o ciclo pré-decisório de um propósito concreto, a partir do qual se permite mirar a formação de um arcabouço normativo e sistêmico capaz de amparar as demandas futuras em investimentos, bem como a constituição de bases estruturais voltadas a transformar positivamente a vida dos beneficiários das políticas públicas.

O texto se divide em três partes: na primeira procuramos desenvolver, ao lado do conceito de políticas públicas, a abordagem da tipologia denominada de ciclo pré-decisório. A segunda parte é dedicada a apontar explicações sobre a incorporação dos problemas na agenda decisional, a partir das perspectivas pluralistas ou elitistas, bem como dos mecanismos básicos de identificação de problemas criados pelo teórico John W. Kingdon, já que se revelam como métodos eficientes para apurar como um assunto se torna relevante a ponto de vir a ser um problema sobre o qual serão formuladas políticas públicas futuras.

Por fim, refletimos sobre a necessidade de se pensar a incorporação dos problemas na agenda decisional levando-se em conta a realidade social a ser transformada, conferindo lucidez à atuação dos Poderes Públicos.

## 2 Sobre a teoria do ciclo das políticas públicas

Concebem-se as políticas públicas como programas de ação governamental que visam a ordenar os recursos à disposição do Estado para a realização de objetivos socialmente relevantes (BUCCI, 2002), materializando, desta forma, os ideais de um Estado social preocupado em superar o antagonismo entre igualdade política e a desigualdade social. Trata-se, em verdade, de um conjunto de ações concretas dos Poderes Públicos destinadas à produção de bens e serviços capazes de beneficiar positivamente a vida dos cidadãos.

Considerando a diversidade de tipologias e modelos de formulação de políticas públicas existentes, capazes de apreender como e por que os Poderes Públicos atuam para adjudicar os direitos fundamentais e os objetivos socialmente relevantes ao constituinte originário, encontramos na teoria do ciclo da política pública, formulada por John W. Kingdon, o formato de políticas públicas como um ciclo deliberativo, composto por diversos estágios e formado por processo dinâmico de aprendizagem.

Acerca dessa tipologia, Souza (2017) pontua que o ciclo das políticas públicas é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação, afirmando que esse ciclo enfatiza a definição de agenda e questiona como alguns assuntos são tratados com maior prioridade do que outros.

Ainda a esse respeito, Schmidt (2008) assinala que a fase de definição da agenda política – denominada de estágio pré-decisório – se desdobra em três espécies de agendas, a saber, agenda sistêmica – em que se consignam assuntos sobre os quais os governos não se interessam a despeito de vultoso interesse social existente –, agenda governamental – cuja definição vai ao encontro das ponderações feitas por Kingdon (1995, p. 197-198), para quem “é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em determinado momento” – e, finalmente, agenda de decisão, ou agenda decisional, objeto de estudo deste artigo. É nesta última que as questões ou assuntos indicados anteriormente na agenda governamental se materializam em problemas, pois de alguma

forma chamaram a atenção dos atores do processo decisório por meio dos mecanismos básicos de identificação, como se verá adiante.

É, portanto, nessa fase que as questões ou assuntos se consubstanciam em problemas, sobre os quais incidirão alternativas para sua resolução através da formulação da política pública.

### **3 Escolha dos problemas inseridos na agenda decisional**

Diante da existência das diversas abordagens teóricas que se prestam a determinar os processos de escolha dos problemas a serem inseridos na agenda decisional, o presente estudo é conduzido pela abordagem do teórico John Kingdon, como se concluirá nas linhas posteriores.

Muito embora esta temática seja nosso modelo adotado, entendemos a relevância das outras concepções atinentes à indicação de problemas para a composição da agenda decisional, conforme passaremos a pontuar.

Na visão de Fernández (2006), os temas inseridos na agenda decisional são implementados de forma natural, considerando a repercussão de determinados assuntos debatidos no entorno da sociedade. Trata-se, em verdade, de uma construção social proveniente da forte opinião pública acerca de temas que importam à sociedade e que chamaram a atenção dos Poderes Públicos. Não se trata, na visão do autor, de um tema em moda, mas sim de assuntos que foram alçados à qualidade de crise.

As explicações acerca da incorporação de determinado item na agenda decisional encontram também guarida nas perspectivas pluralista ou elitista. A esse respeito, Pinto (2008, p. 29) destaca que, no ponto de vista pluralista,

os itens da agenda provêm de fora do governo e de uma série de grupos de interesse, sendo que as questões podem alcançar a agenda através da mobilização de grupos relevantes.

Neste aspecto, os veículos como conferências, conselhos, audiências públicas promovidas – sobretudo pelo órgão do Ministério Público –, ouvidorias e consultas públicas são os condutores ideais para atin-

gir os governantes, proporcionando um vasto conhecimento sobre as reais necessidades e reivindicações da sociedade civil.

Sob a perspectiva elitista, a incorporação dos problemas inseridos na agenda decisional privilegia, ainda segundo a autora,

o entendimento de que há um tipo de estabelecimento fechado dentro da determinação da agenda pelo governo, que opera através da difusão de ideias nos círculos profissionais e entre as elites que decidem ou influenciam a política pública (PINTO, 2008, p. 29).

Os beneficiados dessas políticas, dada a falta de envolvimento da população ou de seus órgãos representativos no que concerne à determinação dos problemas, são as classes corporativistas ou poderosos grupos financiadores das campanhas eleitorais.

Por fim, a incorporação de determinado item na agenda decisional também encontra seu embasamento nos mecanismos básicos de indicação de problemas sugeridos por Kingdon (1995), sendo eles: os indicadores, que apontam a magnitude de uma situação, como a propagação de doenças na sociedade; os eventos-foco, como desastres ou crises pontuais; e os *feedbacks*, mecanismos capazes de alertar o governo acerca de falhas ou resultados insuficientes de um programa já existente, materializando-se, por exemplo, pelas reclamações colhidas mediante canais de ouvidoria do governo e avaliação dos custos de um programa já implementado.

Sendo assim, temas a serem inseridos nessa agenda para posteriormente ser instrumentalizados em forma de políticas públicas (planos, programas, projetos) advêm de pautas que adquiriram *status* de grande importância no âmbito dos grupos representativos de interesses da sociedade e desses mecanismos básicos de indicação de problemas, que funcionam, pois, como alertas para a necessidade de ação governamental, indicando que o Poder Público deve agir para mudar a situação-problema que se ilustra, inserindo-a em local prioritário na agenda decisional.

Certos da existência dessa diversidade de mecanismos capazes de identificar e definir problemas a serem inseridos na agenda decisional, o questionamento que se impõe é se os governantes detêm a lucidez

e o conhecimento da realidade social a ser transformada quando escolhem sobre qual problema serão formuladas as políticas públicas.

### **3.1 Revestindo o ciclo pré-decisório de um propósito concreto e efetivo**

O conhecimento da realidade social a ser transformada, segundo Bucci (2002), em muito se relaciona com a efetividade da política pública, pois o seu resultado está relacionado com a clareza das prioridades dadas pelos seus formuladores.

Muito embora, especificamente, os indicadores, eventos-foco e *feedbacks* funcionem como linha mestra de atuação dos formuladores de políticas públicas, o conhecimento da realidade social adjacente ao problema também é fator decisivo para a qualidade do processo político que antecede a formulação das políticas públicas. A correta interpretação dos problemas inseridos na agenda decisional determina os resultados concretos da política pública, compreendida como um programa governamental voltado a aprimorar a vida dos cidadãos. A esse respeito, os problemas a serem solucionados devem perpassar pela apreensão dos motivos que sustentam essas políticas, bem como pelo conhecimento da realidade social a ser transformada, remetendo-nos à premissa weberiana segundo a qual a atividade humana só nos é inteligível a partir do momento em que compreendemos seu significado pela via da interpretação da ação social (WEBER, 1979, p. 26).

É por essa razão que os responsáveis pela escolha dos problemas para os quais surgirão alternativas de solução devem dar voz às ideias e opiniões derivadas dos diversos setores sociais pertinentes à política pública a ser formulada – como os representantes de organizações em prol da mulher, da comunidade indígena, da população negra, da saúde, da defesa das crianças e dos adolescentes, entre outros setores organizados que se beneficiarão pela produção de uma política. Dessa maneira, obtém-se uma visão global e lúcida acerca dos problemas colocados na pauta da agenda decisional, conformando os mecanismos de identificação de problemas com a realidade fática vocalizada pela população. Nascerão, assim,

políticas públicas heterogêneas e pluralistas voltadas a transformar, efetivamente, a realidade social do País.

Com essas considerações enfatizadas, o ciclo pré-decisório das políticas públicas passa, pois, a ser revestido de um propósito concreto, a partir do qual se permite mirar a formação de um arcabouço normativo e sistêmico capaz de amparar as demandas futuras em investimentos, bem como a constituição de bases estruturais capazes de transformar positivamente a vida dos beneficiários das políticas públicas.

Dessa forma, a concretização do fim precípua a que se destinam as políticas públicas, ou seja, a busca pela igualdade social, que se alcançará por meio de programas de ação dedicados a resguardar a melhoria da qualidade de vida dos hipossuficientes em todas as suas concepções, seria desdobramento de uma política pública interessada em apreender, desde o processo político, o seu real significado na sociedade. Contribui-se, assim, para o desenvolvimento dos valores democráticos de nosso Estado.

#### **4 Conclusão**

Vimos que o modelo teórico denominado de ciclo da política pública auxilia na compreensão do processo de formação de agendas políticas, que funcionam como um estágio pré-decisório quanto à escolha dos problemas sobre os quais serão refletidas alternativas para formulação de políticas públicas.

As questões que, em um primeiro momento, habitam a chamada agenda governamental transformam-se em problemas (agenda decisional) em razão da escolha dos Poderes Públicos. E este processo de escolha é guiado por meio dos mecanismos básicos de identificação dos problemas.

O que se pondera no presente estudo é justamente que, nesse processo de escolha dos problemas sobre os quais serão formuladas políticas públicas futuras, haja o direito de todos os grupos – interessados por alguma razão na formulação destas políticas públicas – serem ouvidos. Conjugam-se, assim, aqueles mecanismos de identificação dos problemas, propostos por Kingdon, com a com-

preensão da importância do objeto sobre o qual serão formuladas políticas públicas, tornando-se inteligível aos formuladores a definição de objetivos específicos das políticas públicas, possibilitando a organização dos recursos materiais e humanos para a sua implementação, bem como a determinação dos métodos de trabalho aplicáveis ao seu cumprimento efetivo.

Ao se assegurar o direito de todos participarem e influenciarem na tomada de decisões dos governantes, buscamos nos aproximar do imaginário democrático vislumbrado pelos grandes pensadores do Direito, entre eles Bobbio, para quem a sociedade democrática é aquela que atribui “a um elevado número de cidadãos o direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas” (2009, p. 33).

## **Referências**

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2017. p. 87-122.

FERNÁNDEZ, Antoni. Las políticas públicas. In: BADIA, Miquel Caminal. *Manual de ciência política*. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2006. p. 495-517.

KINGDON, John Wells. *Agendas, alternatives and public policies*. 2<sup>nd</sup> ed. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. *Revista Políticas Públicas*, São Luiz, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008.



SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. *In*: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. t. 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. p. 2307-2333.

SCHMIDT, João Pedro; MENEGAZZI, Piero Rosa. Bases teóricas para o desenvolvimento de políticas públicas sobre a informação ambiental. *In*: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. t. 10. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2017. p. 65-86.

WEBER, Max. *Sociologia*. São Paulo: Ática, 1979.