

**Construção de problemas públicos e processos de tomada de decisão: Uma tentativa de diálogo entre Análise de Políticas Públicas e Teorias Organizacionais**

**DAMASIO DUVAL RODRIGUES NETO**

**MÁRCIO BARCELOS**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS (UFPEL)

**RODRIGO SERPA PINTO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS (UFPEL)

# CONSTRUÇÃO DE PROBLEMAS PÚBLICOS E PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO: UMA TENTATIVA DE DIÁLOGO ENTRE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E TEORIAS ORGANIZACIONAIS

## INTRODUÇÃO

Este artigo desenvolve um esforço de análise no sentido de articular perspectivas da área de políticas públicas e de teorias organizacionais para o exame das ações governamentais em contextos complexos. Tomou-se como ponto de partida a afirmação de Bozeman (2013) segundo a qual os estudos sobre políticas públicas e as teorias organizacionais, embora campos que compartilhem origens comuns, tiveram ao longo do tempo pouca interlocução, em uma situação que o autor denomina como “injuriosa, mas corrigível”. Seguindo essa linha, o argumento que se busca explorar e desenvolver no presente artigo aponta para a convergência entre as áreas de políticas públicas e de estudos organizacionais no que diz respeito a dois aspectos centrais. O primeiro diz respeito à construção – enquanto processo social eivado de 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 estas que têm o objetivo justamente de atacar os problemas públicos. A convergência entre a análise da construção de problemas públicos e a análise da construção da decisão organizacional de certa forma conecta o campo das políticas públicas ao campo dos 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 debate sobre “trazer as organizações de volta” para a análise de políticas públicas tem ganhado destaque na literatura recente (GOSS, BARNES e ROSE, 2019; BARNES e MICHENER, 2017). 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). Trata-se portanto de uma dinâmica interativa onde a fluidez, a divergência e o dissenso jogam papel não desprezível.

Sendo assim, processos de construção de políticas públicas carregam em si, de maneira latente ou declarada, uma dimensão de conflito<sup>1</sup>. Os mais diversos atores, munidos das mais diversas crenças e interesses, buscam influenciar não apenas nas tomadas de decisão, mas também naquilo que será efetivamente percebido como “problema” pelos tomadores de decisão. Em tempos de crise política, econômica e social, tendem a se intensificar as controvérsias e debates que ocorrem no meio acadêmico, nas mídias sociais e na sociedade em geral sobre a atuação do Estado. Qualquer que seja o posicionamento político e a ideologia defendida, este contexto apresenta, para a área da administração pública, ao mesmo tempo um desafio do ponto

de vista de gestão e também um rico campo de estudos. Políticos, intelectuais, personalidades públicas e anônimos expõem suas ideias, apresentam propostas, discutem seus pontos de vista. Alguns assumem posição extrema no espectro do sistema político, outros se declaram moderados e há quem defenda que suas ideias são isentas de ideologia e puramente objetivas.

A ideia de objetividade, um clássico na administração pública, remete à abordagem de pesquisadores e práticos da atividade de gestão, como Woodrow Wilson e sua famosa assertiva de que “a administração começa onde termina a política”. A ideia de objetividade e pura racionalidade técnica foi relativizada ainda antes do surgimento de campos do conhecimento voltados à análise de políticas públicas e dos fenômenos organizacionais. Ainda em 1948 Dwight Waldo publicava *The Administrative State*, onde demonstrava a existência de uma “teoria política” implícita nas abordagens ortodoxas da Administração Pública. Esta teoria política subjacente, ao dar ênfase somente à dimensão técnica e gerencial, no que o autor chamou de “evangelho da eficiência”, acabava por constituir uma ideologia. O autor negava veementemente a ideia de que considerações sobre processos de política pública (*public policy process*) e sobre política (no sentido de *politics*) poderiam ser apartados da administração pública. Ou seja, contrariando o pressuposto clássico dos autores seminais que inauguraram o campo da administração pública (Woodrow Wilson talvez seja o mais conhecido e importante), a administração não pode ser separada da política (WALDO 1948). Neste sentido, conforme aponta Fry (1989, p. 237), “*Politics and administration, Waldo asserts, are not separable realms, but related realms and perhaps even a single realm.*”

A prática administrativa, desse ponto de vista, traz em seu âmago um conjunto de características que tem a ver com a complexidade das relações de poder, com as diferenças entre pontos de vista entre os atores participantes e as narrativas, discursos e argumentações produzidos por esses atores. O ato de administrar, dessa forma, passa a ser visto também como uma prática política. Conforme destaca Fry (1989, p. 11): “...*the Administration-as-Politics approach considers public administration to be both art and Science, and perhaps more art than Science*”. Observa-se, então, um passo adiante no sentido de articular a prática de “administrar a coisa pública” com a ideia de “política”, no que seria desenvolvido e consagrado posteriormente a partir da obra de autores como Harold Lasswell (1951) e outros com a concepção de “política pública”.

Buscando expandir as questões colocadas até aqui, o presente artigo divide-se em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A seção a seguir articula a discussão da área de administração pública ao campo das políticas públicas e estudos organizacionais. A seção seguinte discute os processos de construção de problemas públicos, com ênfase em uma abordagem sobre formação de *policy agendas*, a Teoria dos Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2014). Após, discute-se o processo de tomada de decisões em organizações, a partir da abordagem da Teoria da Lata do Lixo (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972) da escolha organizacional. Finalmente, na última seção, é apresentada uma síntese da convergência entre análise de políticas públicas e estudos organizacionais em seus esforços por compreender e analisar tanto a emergência de problemas públicos quanto as ações e escolhas dos tomadores de decisão no sentido de enfrentar os desafios que se colocam à gestão.

## **DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A discussão no campo da Administração Pública, nos marcos delineados por autores como Waldo e outros que se seguiram a ele, se aproxima e se articula com perspectivas do campo da Análise de Políticas Públicas que se tornaram influentes a partir de finais do século XX e início do século XXI. Essa perspectiva teria profundas implicações sobre a análise de como se dá tanto a ação governamental quanto o processo de construção e tomada de decisões no interior das organizações. Ao longo dos anos 70 as perspectivas “racionais” de análise de políticas públicas já tinham perdido muito da força que tiveram outrora. Além da discussão mais delimitada ao campo da Administração Pública e da Ciência Política, na área de organizações os estudos sobre o fenômeno do poder nos processos de tomada de decisão, principalmente aqueles desenvolvidos por autores como Schattschneider (1960) e Bachrach e Baratz (1962), ainda nos anos 60, levaram à compreensão de que determinados grupos tinham sucesso em construir uma visão em torno de determinada questão, fazendo com que esta fosse percebida como um problema por toda a sociedade. Esse processo foi denominado “mobilização de viés”. *“A capacidade de definição das alternativas a serem discutidas no espaço público como legítimas, é o supremo instrumento de poder.”* (SHATTSCHEIDER, 1960, p. 69). Processos de tomada de decisão, nessa abordagem, são vistos como processos políticos, onde o poder e sua distribuição entre os diversos atores que participam do “jogo” devem ser sempre considerados. O jogo político no interior das organizações se dá mediado por discursos, narrativas e argumentação, e nesse sentido, a continuidade ou descontinuidade de um programa pode ser decorrente de uma dinâmica onde a gestão se intercala com a produção discursiva dos atores envolvidos.

Majone (1989), em um estudo seminal sobre o papel da argumentação e da construção de narrativas em processos de políticas públicas chama a atenção para o fato de que sistemas de governança são orientados pela discussão, debate e disputas de ideias entre os atores participantes<sup>ii</sup>. Disso decorre que a formatação de políticas tem a ver menos com ferramentas técnicas e mais com argumentação e construção de narrativas. Nesse sentido, é necessário sempre 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).

Seguindo essa abordagem, Fischer (2007) vai destacar que políticas públicas podem ser entendidas como processos que tomam forma a partir de compreensões que são socialmente construídas e interpretadas pelos atores que participam do jogo político. Através desses processos são construídos significados e discursos que passam a circular entre a diversidade de atores envolvidos em determinado processo político. É básico para se compreender os processos que dão existência às políticas públicas um entendimento das lutas e disputas discursivas em torno da criação e do controle de significados compartilhados. Seguindo essa linha de pensamento, Peter John (1998) afirma que pesquisadores do campo das políticas públicas estão interessados em entender porque decisões e seus resultados mudam, permanecem estáveis, variam de setor para setor ou diferem em suas consequências.

Foi exatamente o questionamento da suposição de hegemonia de uma “verdade suprema” que motivou o desenvolvimento da literatura sobre formação de agenda, depois que autores como Schattschneider, Bachrach e Baratz e Cobb e Elder, entre

outros, começaram a questionar de onde vem essa verdade, quem a define, a quem ela interessa, entre outras ponderações que desafiavam a existência onipresente dessa “verdade suprema” (CAPELLA, 2012). Zahariadis (2016), no primeiro capítulo de seu “*Handbook of public policy agenda setting*”, relembra o entendimento tradicional da ciência política, de que a razão e o conhecimento seriam usados para resolver os “grandes problemas do homem” (ZAHARIADIS, 2016, p. 1). À medida que os estudos se aprofundaram e lançou-se uma visão mais crítica sobre a perspectiva pluralista, sobre a democracia e sobre os processos de tomada de decisão, organizou-se uma área própria de estudos sobre a formulação de políticas públicas. Esta ramificação da *policy analysis* estuda os processos de formação de agenda, investigando de onde vem a “verdade” expressa nas decisões formais, de onde vêm os supostos “grandes problemas do homem” e como ocorrem estas definições.

Tanto os estudos sobre políticas públicas, em geral, como formação de agenda, especificamente, têm forte tradição multidisciplinar. Devido à complexidade envolvida nas relações em que o Estado processa as demandas da sociedade, Cortes e Lima (2012, p. 33) afirmam que “as políticas públicas são intrinsecamente interdisciplinares”. Por tratar da ação governamental e conviver com as ambiguidades decorrentes do próprio conceito de política pública e da definição do que seria e de quem executaria essa ação, a análise de políticas públicas tem fronteiras disciplinares indefinidas (CAIRNEY, 2016; CORTES e LIMA, 2012). Comunicação, sociologia, psicologia, administração, entre outras áreas do conhecimento, contribuem para responder os questionamentos propostos (JONES e McBETH, 2010).

Assim como na ciência política, na administração, um dos pressupostos tradicionais é a racionalidade. Controle, planejamento, máxima eficiência, são as metas do administrador e o seu êxito era ligado a uma ideia de racionalidade absoluta, de uma capacidade de analisar uma situação dada e agir de forma perfeitamente racional, linear, isenta de emoção e viés. O administrador utilizaria o método e chegaria à conclusão do melhor caminho a seguir (AKTOUF, 1996).

Na administração pública, o cientista político norte-americano Herbert Simon (1916-2001) há muito tempo apresentou a noção de “racionalidade limitada” dos decisores, segundo a qual, por diversos fatores, como informação incompleta, prazos temporais e autointeresse, os decisores públicos atuam com limitações da racionalidade e não conseguem atingir soluções perfeitas ou “verdades absolutas” (SIMON, 1979). A noção de “racionalidade limitada”, de Simon, é amplamente utilizada na literatura sobre processos de formação de agenda em políticas públicas (*agenda-setting*), sendo tratada como um pressuposto desta abordagem, na revisão de Capella (2006)<sup>iii</sup> e como fundamento teórico para a Teoria dos Múltiplos Fluxos, de Kingdon (2014) e para a Teoria do Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones (1993).

## **O PROCESSO SOCIAL DE CONSTRUÇÃO DE PROBLEMAS PÚBLICOS E UMA ABORDAGEM SOBRE FORMAÇÃO DE AGENDAS**

Processos de formação de agenda dizem respeito à gênese de uma política pública. Certamente que não se trata, conforme assinala Kingdon (2014), em encontrar “o local exato de nascimento” da política pública. Trata-se, isso sim, de entender e explicar os processos através dos quais se desenvolve uma cadeia de eventos que leva a uma ação governamental. Tal ação, a política pública em si, é desenvolvida com o

intuito de tratar de alguma situação da vida social que foi construída como “um problema que requer solução”. Conforme tem destacado a literatura contemporânea sobre políticas públicas, problemas e questões públicas não estão dados, são construídos socialmente (KINGDON, 2014; BAUMGERTNER e JONES, 2009; SABATIER e WEIBLE, 2007).

Os processos que dão origem às políticas públicas, em ambientes democráticos, são marcados por uma grande variedade de atores interessados e diretamente envolvidos que, nas mais diversas áreas setoriais, farão grandes esforços para dominar ou pelo menos influenciar tais processos. Se apenas um pequeno grupo de atores é capaz de dominar não apenas a “produção” das políticas, mas também o processo de construção da decisão ou se há a possibilidade uma ampla variedade de atores se envolverem e influenciarem nesses processos, trata-se de uma questão fundamental em uma democracia (BAUMGARTNER e JONES, 2009).

Para entender processos tão complexos, que envolvem a interação não apenas entre uma diversidade de atores, mas também uma interação ator-organização, se convencionou “fracionar” a produção de políticas públicas em diferentes estágios. A chamada “*stages heuristic*” (SABATIER e WEIBLE, 2007) busca justamente dar maior inteligibilidade a um conjunto de fenômenos que, no mundo real, são profundamente imbricados. Os estudos sobre formação de agenda, assim, dedicam-se ao exame do processo de formulação das políticas públicas. Kingdon (2014) e Frey (2000) propõem mais subdivisões, porém o próprio Frey (2000) concorda que as fases da formulação, implementação e avaliação são comuns a todas as propostas de divisão do ciclo dos estágios das políticas. Assim, as teorias sobre formação de agenda tratam dos processos pré-decisórios, dos acontecimentos não visíveis ao observador externo e àqueles que se voltam somente para as decisões formais.

Muito do que ocorre neste estágio está sujeito às escolhas dos participantes envolvidos. Antes de serem objeto de uma tomada de decisão, as propostas de políticas públicas são apresentadas às autoridades e escolhidas, entre tantas alternativas, mediante processos que não são, necessariamente, perfeitamente lógicos ou racionais. Conforme diversas referências desta literatura, as condições sociais sobre as quais as políticas públicas visam intervir não possuem características inerentes, que as façam ser as mais dignas de se tornarem objeto de uma ação material (BAUMGARTNER e JONES, 1993; STONE, 1989).

Um dos modelos mais influentes nessa literatura é a Teoria dos Múltiplos Fluxos, de John Kingdon (ZAHARIADIS, 2016). Muitas revisões já foram feitas sobre este modelo - por exemplo, Nascimento Neto *et al* (2015) e Capella (2006) -, portanto, neste artigo, será destacado especificamente o que há de comum entre o conceito de “racionalidade limitada”, de Simon (1979), e a abordagem de Kingdon.

Uma das conclusões da extensa pesquisa empírica de Kingdon (2014) é a constatação de que a formulação de políticas públicas não ocorre em um processo compreensivo-racional de tomada de decisão. Ele aponta a incapacidade humana de identificar preferências, processar informações referentes a todas as alternativas possíveis para elas, seus custos e benefícios, compará-las sistematicamente e finalmente alcançar um resultado racional. Ao invés dessa visão idealizada, o autor observa que, na maioria dos casos, os participantes não especificam metas, não identificam e não tentam resolver problemas específicos e não operam em uma sequência linear de estágios. Mais comumente, os envolvidos estão defendendo uma proposta determinada e definem os problemas que sua alternativa pretende resolver como forma de justificá-la. Não

necessariamente o processo de produção de políticas públicas é irracional, mas sim tão ordenado quanto possível, dentro da capacidade humana e das circunstâncias. Assim, pode-se entender justamente que o processo de formulação de políticas públicas se dá em um contexto de racionalidade limitada (KINGDON, 2014).

A incapacidade de processar grandes quantidades de informação também é destacada por Baumgartner e Jones (1993), os quais citam Simon como referência para sua concepção de “processamento serial”, a partir da qual explicam o deslocamento da atenção dos tomadores de decisão para um determinado tema. Pela limitação em tratar de todos os potenciais problemas a serem resolvidos, eventualmente, grandes eventos e mudanças abruptas na opinião pública podem fazer com que as autoridades tenham de atentar para um determinado problema, que não estava na agenda anteriormente, causando assim as pontuações (BAUMGARTNER e JONES, 1993).

Visto que os modelos de Kingdon (2014) e de Baumgartner e Jones (1993) são alguns dos mais influentes na sua área (ZAHARIADIS, 2016; BARCELOS, 2015; CAPELLA, 2006) e que sua fundamentação utiliza muito das ideias de Simon (1979), conclui-se assim esta breve revisão, centrada na contribuição deste autor para o desenvolvimento da literatura sobre formação de agenda.

## **A CONSTRUÇÃO DA DECISÃO EM ORGANIZAÇÕES: O MODELO DA “LATA DE LIXO” E SUAS INFLUÊNCIAS SOBRE A LITERATURA DE FORMAÇÃO DE AGENDAS**

Cohen, March e Olsen (1972) apresentaram sua contribuição à teoria organizacional na década de 1970, propondo a inusitada analogia entre o funcionamento de organizações que definem como “anarquias organizadas” e o acúmulo de matéria em uma lata de lixo. Dialogando com abordagens de complexidade, como as “teorias do caos” desenvolvidas em outros campos do conhecimento, esses autores de certa forma estabelecem pontos de conexão com a abordagem já desenvolvida no âmbito da administração pública por autores como Dwight Waldo na década de 1940. Se Waldo chamava a atenção para a dimensão política da administração pública, Cohen March e Olsen chamavam a atenção para a dimensão fluída, imprevisível e muitas vezes caótica que perpassa processos de tomada de decisão em organizações complexas. A configuração dessas organizações, o cotidiano dos *decision-makers* 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.

Os elementos que caracterizam uma “anarquia organizada” são, segundo os autores, metas indefinidas, tecnologia incerta e participação fluída. A partir de sua análise sobre tomada de decisão em uma universidade, eles consideram que, neste tipo de organização, as metas não são definidas de forma clara e consistente, e assim a organização é um conjunto de ideias e descobre suas preferências através da ação. Tecnologia incerta diz respeito aos procedimentos e operações. Segundo os autores, embora as “anarquias organizadas” de fato funcionem e produzam, seus próprios membros não dominam completamente os processos pelos quais elas operam e assim a organização funciona por tentativa e erro, aprendizado mediante a ação e invenções pragmáticas frente às necessidades. A terceira propriedade das “anarquias organizadas” é a participação fluída, a qual pode explicar a ocorrência das duas primeiras. Em uma universidade, por exemplo, os participantes envolvidos em um processo podem variar

em relação à posição que ocupam na organização e ao tempo que podem dedicar a ela. Portanto, estes atores podem mudar abruptamente, e assim mudam as preferências, as interpretações e o conhecimento sobre a tecnologia a ser utilizada. Decisões são afetadas por questões fortuitas como quem foi convocado a uma determinada reunião; quem foi nomeado para determinado cargo; quem está disponível no momento da tomada de decisão; entre outros fatores (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972).

A analogia com a lata de lixo, especificamente, se dá de maneira literal: os autores consideram que o processo de tomada de decisão é como uma lata de lixo, na qual problemas e soluções são despejados; o conteúdo da lata dependerá de fatores aleatórios, assim como o acúmulo de material em uma lata de lixo (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972). Ou seja, ao transferir-se esta lógica para o ambiente institucional das “anarquias organizadas”, o processo de decisão depende do entendimento firmado, naquele momento específico, sobre os problemas a serem abordados; dos recursos de tecnologia disponíveis e do conhecimento dos participantes envolvidos sobre eles; e de quais membros da organização foram convocados, puderam atender ou ocupavam posições relevantes, naquele momento específico.

A abordagem de Kingdon (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, nestas organizações, as pessoas atuam sem definir precisamente as metas e que, quando o fazem, isto tende a gerar conflito. De acordo com o autor, a ação é facilitada ao permitir-se certa ambiguidade quanto às metas. Kingdon relaciona esta característica à ideia de Cohen, March e Olsen (1972) sobre a organização ser uma coleção de ideias, e não uma estrutura coerente (KINGDON, 2014).

Em seguida, em relação à característica da tecnologia incerta, Kingdon 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 (KINGDON, 2014).

Por último, quanto à participação fluida, Kingdon (2014) destaca que os participantes entram e saem dos processos de tomada de decisão e 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 uma reunião, se determinada pessoa foi convidada a participar ou não, entre outros fatores fortuitos, que não necessariamente se encaixam em uma sequência lógica de eventos.

O autor demonstra certo espanto pelo fato de que, apesar destas características, essas organizações funcionam e sobrevivem, e inclusive brinca com a realidade de que justamente as universidades são exemplos de “anarquias organizadas”: “*(The) empirical referent for such organizations, it pains and embarrasses na academic to admit, is universities*” (KINGDON, 2014, p. 84).

No decorrer de sua exposição da Teoria dos Múltiplos Fluxos, 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” -, Kingdon afirma que as propostas tornam-se uma “lata de lixo” na qual emendas, novos direcionamentos e itens estranhos à própria proposta são despejados (KINGDON, 2014).

Portanto, ambas as abordagens adotam uma perspectiva semelhante para a análise e chegam a um ponto comum para explicar os processos de tomada de decisão: variáveis independentes fluem pelo sistema de produção de políticas e os resultados dependem da conexão entre elas; assim, estes processos são fluidos, estão sujeitos à influência de fatores fortuitos e o resultado final pode ser imprevisível. Inclusive a linguagem utilizada por Kingdon (2014) é semelhante a de Cohen, March e Olsen (1972), com ambos os estudos apresentando repetidas menções à ambiguidade e incertezas, problemas e soluções como fluxos independentes, questões sendo “despejadas em uma lata de lixo” e resultados sendo imprevisíveis. Neste sentido, pode-se destacar a afirmação de que “uma organização é um conjunto de alternativas procurando por problemas (...), soluções procurando por questões às quais elas podem ser aplicadas, e tomadores de decisão procurando por trabalho” (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972, p. 2), ou que “no modelo da lata de lixo, uma decisão é um resultado ou interpretação de vários fluxos relativamente independentes dentro da organização” (IDEM, p. 2-3).

Autores como Capella (2016), Barcelos (2015) e Metten *et al* (2015) destacam a relação entre a Teoria dos Múltiplos Fluxos, de Kingdon (2014), e o modelo da “lata de lixo”, de Cohen March e Olsen (1972). A primeira, por exemplo, afirma que “o processo de formação de agenda, tal como desenvolvido por Kingdon, tem suas raízes no modelo da lata de lixo” (CAPELLA, 2016, p. 496). A consideração de problemas e soluções como variáveis independentes, de incertezas e ambiguidades ao longo do processo e da fluidez de participação estão presentes nas duas abordagens e caracterizam as organizações às quais seus autores se referem como “anarquias organizadas”. Adotando esta conexão como um pressuposto teórico e considerando que o modelo da “lata de lixo”, que toma como objeto empírico uma universidade, baseia a Teoria dos Múltiplos Fluxos, a qual, por sua vez influenciou o desenvolvimento da literatura moderna sobre formação de agenda (ZAHARIADIS, 2016; BAUMGARTNER e JONES, 1993; STONE, 1989), pode-se enfim apresentar diretamente as conexões entre a literatura sobre formação de agenda e o estudo da administração pública como teoria da organização do Estado.

## **O DIÁLOGO ENTRE FORMAÇÃO DE AGENDA E TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES: CONTRIBUIÇÕES PARA A COMPREENSÃO DE UM AMBIENTE COMPLEXO**

O diálogo teórico proposto neste artigo motivou o estudo recente de Magalhães, Mendes e Silva (2016), baseado no entendimento de que, no Brasil, desde a redemocratização e da conseqüente ampliação da participação social nas decisões públicas, “abriu-se um campo de diálogo entre a administração pública e a ciência política” e que, assim, “as perspectivas são complementares” (MAGALHÃES, MENDES e SILVA, 2016, p. 24, 33). No mesmo sentido, aponta-se, neste artigo, uma “linha direta”, que pode ser traçada, partindo de um autor clássico das teorias das organizações (RIBEIRO, 2015; SOUZA, 2006), o cientista político Herbert Simon, até

uma das principais referências da literatura contemporânea sobre formação de agenda, John Kingdon.

Simon, não por acaso, foi um dos primeiros autores a questionar a lógica da racionalidade nas organizações, em um processo análogo ao que ocorreu na análise de políticas públicas. A partir deste autor, podem ser desenvolvidas duas conexões entre a teoria das organizações e a literatura que trata dos processos de formulação de políticas públicas: sua caracterização como um dos “pais fundadores” da área de políticas públicas e sua colaboração com um dos autores que propuseram, originalmente, o modelo de análise que baseia a abordagem de Kingdon - a teoria da “lata de lixo” (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972).

A primeira conexão é baseada na afirmação de Souza (2006, p. 23), que, em sua revisão da literatura sobre políticas públicas, caracteriza Simon como um dos “pais fundadores” desta área. Este autor introduziu o conceito de “racionalidade limitada” dos decisores públicos (SIMON, 1979), afirmando que a racionalidade, um dos preceitos básicos das teorias organizacionais clássicas, é limitada, no caso deles, “por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, e autointeresse” (SOUZA, 2006, p. 23). O questionamento de uma lógica racional puramente linear, como se as decisões fossem objeto de formulações prontas e não fossem influenciadas por processos cognitivos, sujeitos à subjetividade dos participantes envolvidos nestes processos, foi uma das abordagens que motivou o crescimento das análises de políticas públicas e dos processos pré- decisórios. Daí, certamente, decorre a caracterização de Souza (2006).

A segunda conexão faz referência à citada “linha direta” Simon-March-Kingdon, que pode ser traçada, com origem em um autor clássico da teoria organizacional, até um dos mais influentes pesquisadores da literatura sobre formação de agenda. A obra “*Organizations*”, de March e Simon, de 1958, “um clássico dos estudos organizacionais” (RIBEIRO, 2015, p. 151), introduz a análise de componentes psicológicos e sociológicos ao modelo racional clássico, considerando que conflitos, componentes cognitivos, subjetividade e limitações no processamento das informações incidem na tomada de decisão, pelos indivíduos, em organizações. Basicamente, trata-se de um “avanço sobre o modelo racional, assentado, principalmente, na indicação de que o ser humano possui limitações” (IDEM, p. 154), e que, portanto, não é capaz de sempre tomar decisões perfeitamente racionais - daí o conceito de “racionalidade limitada”, que pautou também a produção de James March nos estudos organizacionais.

March, professor da Universidade de Stanford, “pesquisador reconhecido pelas suas contribuições nas pesquisas organizacionais, cujos estudos concentraram-se, principalmente na análise dos fatores que influenciam a tomada de decisão” (IDEM, p. 151), talvez seja mais conhecido pela sua colaboração com Cohen e Olsen, na proposição do modelo da “lata de lixo”. No que se refere ao recorte proposto neste artigo, chama-se atenção para o papel de March como autor destacado da teoria das organizações, assim como grande influenciador da “Teoria dos Múltiplos Fluxos”, de Kingdon.

O modelo da “lata de lixo” foi apresentado por Cohen, March e Olsen (1972) e constitui uma das principais bases para a Teoria dos Múltiplos Fluxos. A abordagem desenvolvida por Kingdon, em 1984, se tornou uma das mais utilizadas, desde então, para a análise de processos pré-decisórios e formulação de políticas (ZAHARIADIS, 2016). Considerando que “a abordagem desenvolvida por Kingdon baseia-se nos insights de Cohen, March e Olsen (1972) para o exame dos processos através dos quais

se constroem questões de política pública” (BARCELOS, 2015, p. 82) e que a teoria dos múltiplos fluxos, de Kingdon, por sua vez, baseia, em diferentes níveis, toda uma vertente de pesquisas sobre formação de agenda (ZAHARIADIS, 2016; BAUMGARTNER e JONES, 1993; STONE, 1989) que trata da complexidade destes processos, da racionalidade limitada dos decisores e da ocorrência de problemas e soluções como variáveis independentes, justifica-se plenamente a aplicação da literatura sobre formação de agenda ao contexto organizacional, entendendo-se o Estado como uma organização complexa e com metas indefinidas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ênfase que perpassa toda a discussão desenvolvida neste artigo diz respeito aos pontos de conexão e articulação entre a área de políticas públicas e a área de estudos organizacionais, e suas possibilidades de utilização para uma maior compreensão das complexidades da administração pública contemporânea. Argumenta-se que, do ponto de vista da Administração Pública, é importante que se considere, cada vez mais, dois fatores que, em conjunto, vinculam com laços estreitos duas áreas do conhecimento, uma voltada à análise da ação governamental (políticas públicas) e outra voltada à dinâmica de tomada de decisões (organizações).

O primeiro fator diz respeito à construção daquilo que é percebido como problema público. Políticas públicas são dependentes daquilo que é constituído como “problemático” no âmbito público. É imprescindível que se avance em relação a uma visão ingênua, que parte da percepção dos problemas públicos como algo dado, visível a qualquer um, bastando a intervenção gerencial, apolítica e “neutra” do especialista para que haja uma implementação de boa qualidade. A ênfase defendida neste artigo vai na direção da adoção de uma lógica que articule técnica e política, e nesse sentido os estudos sobre formação de agenda podem ser extremamente úteis.

O segundo fator diz respeito à análise das dinâmicas de tomada de decisão no âmbito organizacional. Organizações estão embutidas em contextos sociais mais amplos, e sendo assim, também a decisão será marcada por dinâmicas complexas. Nesse sentido, assim como na análise da construção daquilo que é percebido como “problema público”, também 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.

E foi justamente buscando avançar nesse sentido que este artigo teve como objetivo promover um diálogo entre a literatura sobre formação de agenda e a teoria das organizações, a partir de revisão bibliográfica e relações entre diferentes modelos teóricos. Conforme destaca Bozeman (2013), ao longo do tempo as áreas de políticas públicas e de estudos organizacionais se separaram e passaram a conversar muito pouco entre si. Como já foi destacado na introdução, a análise de políticas públicas tem tradição multidisciplinar, porém muitas das relações entre os modelos teóricos da *policy analysis* com outras áreas do conhecimento permanecem implícitas, não especificadas ou carecem de maior desenvolvimento teórico. Assim, esta revisão pretendeu especificar uma dessas relações, explicitando a contribuição de Herbert Simon para o desenvolvimento de estudos sobre formulação de políticas públicas.

Souza (2006, p. 30), em revisão do modelo da “lata de lixo”, cita que este “argumenta que escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma lata de lixo“, ou seja, a autora aplica diretamente a abordagem de Cohen, March e Olsen ao contexto das políticas públicas, assim como Frey (2000, p. 213), destaca, logo na introdução de sua revisão sobre análise de políticas públicas, que este campo de investigação “ganhou, nas últimas décadas, espaço e importância dentro das ciências política e administrativa”. Porém, nenhum destes autores aprofundou-se especificamente na explicação das relações entre modelos de tomada de decisão em organizações com processo de formação de agenda, ou de que forma a análise de políticas públicas utiliza noções da administração, por exemplo.

A contribuição que este diálogo pode trazer para a administração pública é a promoção do entendimento do Estado como uma organização complexa, na qual os decisores operam com racionalidade limitada para lidar com a multiplicidade de questões políticas. Conhecendo estes fundamentos teóricos e reconhecendo as limitações, ambiguidades e contradições que podem vir a ocorrer nos processos de tomada de decisão, pode-se analisar de forma mais compreensiva e realista todos os estágios do ciclo de políticas. Futuros estudos poderão trazer inovações ao aplicar empiricamente as relações teóricas de que trata este artigo, principalmente tratando-se de pesquisas que busquem identificar a ocorrência do conceito de “racionalidade limitada” na administração pública, seja em pesquisas qualitativas ou até estudos nos quais se analise quantitativamente a capacidade de processamento de informações pelos tomadores de decisão.

## REFERÊNCIAS

AKTOUF, Omar. **A administração entre a tradição e a renovação**. São Paulo: Atlas, 1996.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. **Agendas and instability in American politics**. University of Chicago Press. Chicago, (1993) 2009.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two Faces of Power. **American Political Science Review**. Vol 54, nº 4, 1962, pp. 947-952.

BARCELOS, Márcio. **Ideias, agendas e políticas públicas: Um estudo sobre a área de biocombustíveis no Brasil**. 2015. 239 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

BARNES, Carolyn; MICHENER, Jamila. 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. Disponível em: [https://issuu.com/appam2017/docs/appam\\_2017\\_program](https://issuu.com/appam2017/docs/appam_2017_program)

BOZEMAN, Barry. What organization theorists and public policy researchers can learn from one another: Publicness Theory as a case-in-point. **Organization Studies**. Vol. 34, nº 2, 2013, pp. 169-188.

CAIRNEY, Paul. **The politics of evidence-based policy making**. Palgrave Macmillan, 2016. 152 p.

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 1o semestre, 2006.

CAPELLA, Ana Cláudia. **A política de acesso à agenda governamental**. In: 8º Encontro da ABCP, 2012, Gramado, 2012.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P.. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, NY, v. 17, n. 1, p.1-25, mar. 1972.

CORTES, Soraya Vargas; LIMA, Luciana Leite. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 87, p.33-62, 2012. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/teoria-social-e-sociedade---no-87---ano-2012>. Acesso em: 30 abr. 2019.

FISCHER, Frank. Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments. IN: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Eds.) **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods**. New York, Taylor & Francis, 2007, pp. 223-236.

FREY, Klaus. Políticas públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília, n. 21, p.211-259, jun. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 14 fev. 2019.

FRY, Brian. **Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo**. California: University of California, Berkeley & Chatham House Publishers, 1989.

GOSS, Kristin A.; BARNES, Carolyn; ROSE, Deondra. Bringing organizations back in: Multilevel feedback effects on individual civic inclusion. **Policy Studies Journal**. Vol. 47, nº 2, 2019, pp. 451-470.

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

JONES, Michael D.; McBETH, Mark K.. A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong?. **The Policy Studies Journal**, v. 38, n. 2, p. 329-353, maio 2010. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x>. Acesso em: 28 abr. 2019.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. Pearson New International Edition. Pearson Educated Limited, (1984) 2014.

LASSWELL, Harold; LERNER, Daniel. **The Policy Sciences**. Stanford: Stanford University Press, 1951.

MAJONE, Giandomenico. **Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process**. New Haven: Yale University Press, 1989.

MAGALHÃES, Fernanda Gabriela Gandra Pimenta; MENDES, Wesley de Almeida; SILVA, Tarrara Alves da. Conselhos gestores de políticas públicas sob o enfoque da teoria das organizações: Aproximações teórico-conceituais. **Revistas do CEPE**, Santa Cruz do Sul, n. 43, p. 23-34, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/cepe/article/view/7438/5038>. Acesso em: 30 abr. 2018.

METTEN, Antoine *et al.* A introdução do complexo econômico industrial da saúde na agenda de desenvolvimento: uma análise a partir do modelo de fluxos múltiplos de Kingdon. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 915-936, jul./ago. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/51568/50353>. Acesso em: 15 fev. 2019.

NASCIMENTO NETO, Paulo et al. Análise de políticas públicas: entre a modelagem e a realidade da política habitacional brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 847-868, 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/51553/50337>. Acesso em: 14 fev. 2019.

RIBEIRO, Ivano. Implicações da obra de March e Simon para as teorias das organizações e tomada de decisão. **Revista Ibero-americana de estratégia**, [s.l.], v. 4, n. 14, p. 149-159, out.-dez. 2015. Disponível em: <http://www.revistaiberoamericana.org/ojs/index.php/ibero/article/view/2285/pdf>. Acesso em: 14 fev. 2019.

SABATIER, Paul. WEIBLE, Christopher. (Eds.). **Theories of the Policy Process**. 3<sup>rd</sup> ed. Boulder: CO, Westview Press, 2014.

SCHATTSCHEIDER, E. E. **The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America**. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1960.

SIMON, Herbert. **Comportamento administrativo: Estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979. 277 p.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: Uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 16, n. 8, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2019.

STONE, Deborah. Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. **Political Science Quarterly**. v. 104, n. 2. p. 281-300. 1989.

WALDO, Dwight. **The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration**. New York: Ronald Press Company, 1948.

WEIBLE, Christopher; HEIKKILA, Tanya. Policy Conflict Framework. **Policy Sciences**. Vol. 50, n° 1, 2017, pp. 23-40.

ZAHARIADIS, Nikolaos. **Handbook of public policy agenda setting**. Edward Elgar Publishing, 2016. 505 p.

## NOTAS

---

<sup>i</sup> Abordagens consagradas na área de políticas públicas, como o *Advocacy Coalition Framework*, (SABATIER e WEIBLE, 2014) dão ênfase à dimensão conflituosa presente nas decisões sobre políticas públicas. Recentemente tem sido desenvolvida uma abordagem específica denominada *PolicyConflict Framework* voltada especificamente à construção de um aporte teórico e metodológico específico para a questão do conflito (WEIBLE e HEIKKILA, 2017).

<sup>ii</sup> Uma literatura bastante fecunda na área de Ciência Política e Análise de Políticas Públicas discute a questão da participação nos processos de tomada de decisão, e a exclusão de participantes como estratégia de poder. Essa literatura teve impulso com a crítica de Schattschneider (1960) às abordagens pluralistas em voga nas décadas de 1950 e 1960, e ganhou força a partir da década de 1990, se tornando um aspecto central da Teoria do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER e JONES, 2009).

<sup>iii</sup> Para ilustrar o entendimento de “racionalidade limitada” e sua aplicação na literatura sobre formação de agenda, segundo Capella (2006): “Considerando que os indivíduos operam com racionalidade limitada, para lidar com a multiplicidade de questões políticas, os governos delegam autoridade para agentes governamentais (...)” (CAPELLA, 2006, p. 40).