

*Balanços Bibliográficos*

## A burocracia no processo de agendamento das políticas públicas: novas questões e perspectivas de pesquisa

**ID Cristiano Parra Duarte<sup>I</sup>**

<https://orcid.org/0000-0003-0924-4573>

Submetido em: 05/09/2022

Aceito em: 23/02/2023

**ID Lillian Lages Lino<sup>II</sup>**

<https://orcid.org/0000-0001-5481-1667>

DOI: 10.17666/bib9806/2022

### Introdução

Agenda governamental ou agenda das políticas públicas (*policy agenda*) compreende o conjunto de questões em que o governo e pessoas ligadas a ele prestam atenção em determinado momento (Kingdon, 2003). Esse processo de focalização de atenção é a chave para os estudos da formação de agenda explicarem as dinâmicas de mudança nas políticas públicas (Baumgartner; Jones, 1993; Kingdon, 2003; Zahariadis, 2016).

Desde a fundação do campo de estudo por Cobb e Elder (1971, 1972), nos anos 1970, nos Estados Unidos, a agenda vem ganhando destaque na literatura internacional de políticas públicas, sobretudo após o desenvolvimento de abordagens e modelos teóricos, como o Modelo dos Múltiplos Fluxos (Kingdon, 2003), a Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET - *Punctuated Equilibrium Theory*) - e seus desdobramentos, por exemplo, a teoria geral da pontuação, a dinâmica de políticas públicas, a política da atenção e a política da informação (Baumgartner; Jones, 1993, 2002; Jones, Baumgartner, 2005, 2015) -, e o Modelo das Coalizões de Defesa (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993).

---

<sup>I</sup>Doutorando e mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) - São Carlos (SP), Brasil. Editor-chefe da revista *Agenda Política*. Professor bolsista no curso de Administração Pública da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), Campus Araraquara - Araraquara (SP), Brasil. E-mail: [crparraduarte@gmail.com](mailto:crparraduarte@gmail.com)

<sup>II</sup>Doutoranda em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) - São Carlos (SP), Brasil. E-mail: [lillian.lino91@gmail.com](mailto:lillian.lino91@gmail.com)

Tradicionalmente, a literatura de *policy agenda* tem explicado o processo de agendamento das políticas públicas a partir da política partidária (Novotný; Perottino; Palásek, 2016); dos grupos de interesse (Chaqués-Bonafont, 2016); do poder presidencial (Rutledge, 2016); das comunidades epistêmicas (Dunlop, 2016); das crises institucionais (Ansell; Boin; Kuipers, 2016); de crises, desastres e eventos focalizadores (Birkland, 1997, 2006, 2016; Gava, 2016; Ladi, 2016); da opinião pública a partir de indicadores de problemas, como condições econômicas, desemprego, ou criminalidade (Baumgartner *et al.*, 2011; Mortensen; Seeberg, 2016); da mídia de massa (Van Aelst; Walgrave, 2016); entre outros.

Mas qual o papel da burocracia no processo de formação da agenda governamental ou de políticas públicas? Essa é uma temática que tem sido deixada de fora da equação das variáveis para explicar o processo de agendamento, inclusive na literatura internacional (Bækgaard; Mortensen; Seeberg, 2018; Workman, 2015). No Brasil, o campo da agenda governamental é ainda mais recente, tendo os primeiros estudos sido produzidos nos anos 2000 (Capella, 2020). A burocracia, nessa mesma tendência, não foi utilizada como variável para explicar a formação da agenda e as mudanças em políticas públicas sob a ótica da *agenda-setting* no Brasil.

A fim de contribuir com essa agenda de pesquisa emergente e escassa, propomos uma revisão exploratória, visando apresentar e debater alguns estudos que discutem a relação entre burocracia e formação de agenda, sobretudo, a partir de investigações que derivam principalmente da PET, formulada por Baumgartner e Jones (1993). Considerando que estamos partindo de um modelo teórico de análise de políticas públicas amplamente difundido na literatura internacional, foi realizada uma seleção dos autores precursores dessa corrente analítica que frequentemente mobilizam conceitos e desdobramentos da PET para operar pesquisas que enfocam a burocracia no *policy process*, sejam elas no desenvolvimento teórico, sejam em estudos de caso ou estudos comparados. Não buscamos, no entanto, cobrir toda a literatura a partir de uma revisão bibliométrica exaustiva, mas, sim, referenciar os autores mais consolidados nesse campo de análise de políticas cujos conceitos são aplicados pela literatura nacional e internacional e tem, por esse motivo, possibilidade de replicação já comprovada em diversos contextos político-institucionais (John, 2006), inclusive no Brasil (Capella; Brasil; Sudano, 2015).

Após essa introdução, debatemos o papel da burocracia nos estudos de políticas públicas. Essa seção sintetiza as agendas de pesquisa mais tradicionais que consideram a burocracia em seus estudos e que tipo de contribuições tem sido produzidas ao campo das políticas públicas. Em seguida, apresentamos alguns estudos que focam, especificamente, a burocracia no processo de agendamento (*agenda-setting*). Para isso, mobilizamos os desdobramentos da PET para as teorias informacionais e, em seguida, apresentamos questões e estudos que analisam o papel da burocracia na formação da agenda. Ao final, ficam as considerações finais, com a intenção de fomentar uma nova agenda de pesquisa sobre burocracia e *policy agenda-setting* no Brasil.

## **Burocracia nos estudos de políticas públicas**

O termo burocracia costuma ser utilizado na literatura de duas formas mais amplas: (1) seguindo a definição weberiana, burocracia constitui uma instituição moldada por suas estruturas, regras, objetivos e recursos; ou (2) a máquina administrativa

parte do governo, tendo a função principal de executar a vontade do Estado, ou seja, implementar políticas públicas (Lima, 2020). Olivieri (2011), por outro lado, aponta que a burocracia não deve ser encarada apenas como o conjunto dos funcionários públicos ou como processos administrativos, conforme lembrou Lima (2020), mas como um dos fundamentos do exercício do poder estatal e do governo democrático. Dessa forma, tópicos sobre a composição da burocracia, seu funcionamento e como ela se relaciona com os dirigentes políticos são fundamentais para situá-la no contexto das democracias liberais contemporâneas, dentro do contexto do processo de tomada de decisão coletiva orientada para o interesse público (Olivieri, 2011).

Uma das questões que mais ganhou atenção dos pesquisadores da ciência política e da administração pública diz respeito à relação entre a política e a burocracia, bem como suas fronteiras de atuação (Pires; Lotta; Oliveira, 2018). Embora Weber tenha apontado, em um arranjo ideal, que a ação de burocratas e políticos devesse ocorrer de forma complementar e que o embate contínuo dessas duas esferas estabeleceria algum tipo de equilíbrio na tomada de decisão de forma que o poder fosse controlado, parte da literatura produziu um entendimento dicotômico entre política e burocracia.

Wilson (2005) foi um dos primeiros a preconizar a separação de políticos e administradores. O autor defendeu que na democracia é necessária a divisão entre o que os políticos decidem e o que os administradores executam, partindo do pressuposto de que a política é uma esfera corruptiva e repleta de comportamentos viciosos. A administração, por outro lado, seria a esfera neutra na qual os administradores executariam suas atribuições respaldados por critérios técnicos, por objetivos de eficiência e independentemente dos desvios corruptivos latentes aos políticos.

Apesar da leitura equivocada, Weber aponta que essa separação dicotômica entre políticos e burocratas é difícil, uma vez que ela é concebida tão somente enquanto um tipo ideal, uma abstração metodológica, não sendo aplicável por completo ao contexto real (Weber, 1993). Para o autor, os burocratas também são movidos por ideologias e têm suas preferências e orientações políticas. Nesse sentido, a leitura de Wilson (2005) parece colocar os administradores implementadores dos governos num vácuo, completamente afastados das arenas e dos conflitos políticos. Ainda que essa concepção tenha sido inconcebível para Weber, essa é uma agenda de pesquisa que foi desenvolvida ao longo dos anos.

Aberbach, Putnam e Rockman (1981) trazem uma nova perspectiva que auxilia a romper com o entendimento dicotômico entre políticos e burocratas nas democracias contemporâneas. Para eles, a fronteira entre as esferas apresenta elementos mais complexos do que a concepção corrente da época: os burocratas auxiliam no processo de tomada de decisão com o governo, ao passo que os políticos vêm se especializando em temas de políticas, como economia, infraestrutura e política social, a fim de obter mais influência na produção de políticas. Esses processos foram denominados pelos autores de *politização da burocracia* (entendido como a dinâmica na qual os políticos se envolvem em questões técnicas) e *burocratização da política* (entendida como o processo em que a burocracia se envolve na articulação com demandantes, na negociação de conflitos e na produção de políticas públicas). Nesse sentido, os autores demonstram que políticos buscam cada vez mais aprender conteúdos técnicos e se especializar na gestão de políticas, ao passo que burocratas desempenham uma importante relação com dirigentes eleitos de condução de demandas de setores da sociedade e na defesa de interesses na arena política. Para os autores, é o acirramento no jogo político

democrático e a complexificação da busca por consenso que obriga políticos e burocratas a apreenderem e a desempenharem novas prerrogativas que reforcem sua atuação no Estado.

Essa visão de separação entre políticos e burocratas também está inserida nos estudos sobre políticas públicas. A perspectiva do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) é um dos principais expoentes dessa concepção. Nela, as políticas públicas são produzidas por etapas, que acontecem linear e subsequentemente: primeiro, problemas são percebidos (etapa da agenda) para que soluções sejam elencadas (etapa da formulação) e escolhidas (tomada de decisão) para depois serem postas em prática (etapa da implementação) e avaliadas (etapa da avaliação) (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). Nesse esquema, a esfera política estaria encarregada pelas etapas da formação da agenda, da formulação e da tomada de decisão, já aos burocratas, seriam conferidas as responsabilidades da implementação e da avaliação das políticas (Duarte; Bizelli, 2022).

Atualmente, da mesma maneira que o modelo do ciclo passa a ser entendido como uma heurística, responsável por simplificar o estudo acerca do processo de políticas públicas, dado que o *policy-making* é mais complexo e menos linear (Howlett; Ramesh; Perl, 2013), o entendimento sobre a fronteira de atuação de políticos e burocratas na produção de política ganha novas perspectivas (Wu *et al.*, 2017). Nos estudos de formulação e tomada de decisão está cada vez mais presente o debate quanto à atuação e à influência da burocracia (Araya, 2018; Freire; Viana; Palotti, 2015; Zittoun; Fischer, 2021), cujos burocratas têm maior capacidade de decisão e proposição de alternativas por seus conhecimentos técnicos e também por terem mais poder em arenas de políticas públicas mais insuladas, em que há menor influência da opinião pública (Loureiro; Abrucio; Rosa, 1998; Olivieri, 2007), além de atuarem como ativistas na formulação de políticas, com elevado grau de apelo de movimentos sociais (Abers, 2015, 2019).

A título de exemplo, o estudo de Loureiro, Abrucio e Rosa (1998), direcionado ao Ministério da Fazenda (MF), mostra que a disseminação do poder do MF para outros ministérios ocorre pela distribuição de profissionais ligados à área econômica, na qual os burocratas tentam vincular determinados nichos de poder (como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade) à lógica econômica técnica, afastada das vontades políticas. Os pesquisadores ainda defenderam que “o alto escalão da Fazenda tem que ser analisado pelo ângulo do *policy-maker*, uma vez que não são meros burocratas, mas técnicos-políticos que devem articular-se com a Presidência da República” (Loureiro; Abrucio; Rosa, 1998, p. 77).

Em alguns estudos, Abers (2015, 2019) analisa o papel da burocracia nas políticas ambientais e demonstra que o *policy-making*, nessa área setorial, é um processo de interação, debate, argumentação e pensamento criativo, do qual os principais protagonistas são os burocratas de médio escalão, detentores de informações cruciais sobre esse contexto complexo (Abers, 2015). Além disso, Abers (2015) aponta que, para além de buscar seguir as diretrizes formuladas, a burocracia tem agido de maneira criativa para garantir a implementação do programa e, principalmente, para fortalecer a agenda ambientalista ligada a movimentos sociais.

Quando observamos os estudos mais recentes de implementação de políticas, vemos abordagens que consideram a atuação política da burocracia (Lotta, 2019). Essa perspectiva tem se destacado, sobretudo, a partir do estudo

de Lipsky (1980), no qual o autor se dedica aos burocratas de nível de rua (*street-level bureaucracy*) e à discricionariedade com que esses atores colocam as políticas em prática. Nesse sentido, os burocratas implementadores ou burocratas de linha de frente desempenham suas tarefas imbricados por preferências próprias relacionadas a elementos contextuais do entorno da implementação, como crenças e valores locais, características do público-alvo e possibilidades de materialização das políticas formuladas.

Outro debate que se utiliza da burocracia no processo de políticas públicas pode ser encontrado nos estudos das capacidades estatais (Gomide; Pires, 2014) que preconiza o Estado não como uma simples arena em que disputam atores diversos e seus interesses mediados por classes, mas como um ator em si mesmo, que precisa ter autonomia para fixar suas políticas, bem como ter capacidade para implementá-las (Gomide; Pereira; Machado, 2018). Nessa concepção, a burocracia atua nas questões administrativas e nas questões políticas que, juntas, impactam tanto o *policy-making* quanto o *policy process* (Gomide; Pires, 2014).

Outra possibilidade são os estudos sobre as redes de políticas públicas, subsistemas, comunidades de políticas e comunidades epistêmicas (Calmon; Costa, 2013; Capella; Brasil, 2015; Howlett; Ramesh; Perl, 2013; Kingdon, 2003). Nelas, a burocracia aparece como ator envolvido em redes interessadas em influenciar o processo de produção de políticas públicas através da produção de alternativas e na influência de políticos nas tomadas de decisão. Além disso, os estudos de implementação com frequência mobilizam as redes como forma de explicar a influência dos burocratas nos resultados das políticas públicas (Lotta, 2018).

Nessa breve síntese acerca do papel da burocracia nas políticas públicas, apontamos que a literatura nacional e internacional tem se dedicado à burocracia na produção das políticas, sobretudo na formulação, na tomada de decisão e na implementação das políticas públicas. A burocracia no processo de formação da agenda é ainda tema recente inclusive na literatura internacional (Bækgaard; Mortensen; Seeberg, 2018; Workman, 2015). As próximas seções, nesse sentido, levam a cabo o objetivo de apontar algumas possibilidades de estudo.

## A informação nas políticas públicas

Trinta anos atrás, Paul Sabatier (1991) apontava para a necessidade de melhores teorias de análise do processo político (*policy process*). O autor partia do entendimento de que as políticas públicas são complexas, envolvendo questões materiais e do campo das ideias. Visando explicar os processos de produção de políticas públicas, surgiram as abordagens sintéticas (John, 2013). Essas referem-se às abordagens *multiteóricas* que não empregam apenas uma perspectiva, mas que consideram múltiplas causas para explicar os processos de mudanças em políticas públicas. Entre as abordagens sintéticas consideradas por John (2013)<sup>1</sup> como o estado da arte na análise de políticas públicas, apontamos para a PET, desenvolvida por Frank Baumgartner e Bryan Jones, tendo em vista que é a partir dela que se deriva a teoria de processamento de informação governamental, que destaca a ação dos burocratas.

<sup>1</sup> O autor também considera como abordagens sintéticas o modelo dos múltiplos fluxos de John Kingdon (2003) e o modelo de coalizões de defesa de Sabatier e Jenkins-Smith (1993).

A PET se propõe a analisar as mudanças abruptas e os períodos de equilíbrio do sistema político, entendendo que períodos de estabilidade, em que predominam ajustes incrementais, são pontuados por breves e intensos momentos de mudanças abruptas. Essa premissa permite mapear longos períodos, identificando as dinâmicas da política. Avançando com a PET, Jones e Baumgartner (2005) desenvolveram a tese geral das pontuações, na qual a teoria de processamento de informação permite analisar intervalos extensos de estabilidade que são pontuados por rupturas de mudança de políticas.

Os estudos que culminaram na PET partem da ideia de que são os subsistemas que se mantêm com certo equilíbrio até que haja mudanças na imagem política e nas *policy venues* (arenas ou fóruns de políticas públicas). O destaque recai sobre a atenção dedicada (ou a sua ausência) que permitiria a manutenção dos subsistemas. A tese geral da pontuação adiciona o elemento institucional para esse modelo. Nesse sentido, a atenção importa, mas também é central como se dá o processamento da informação em diferentes campos.

Jones e Baumgartner (2005) argumentam que a atenção é um recurso escasso e, conforme os tomadores de decisão se concentram em determinada questão, outras deixam de ser consideradas. Além de limitada, a atenção também cria restrições para a entrada de diferentes questões na agenda<sup>2</sup>. Tanto o limite de atenção das instituições políticas quanto os custos decisoriais impostos por essas instituições conduzem para a dinâmica das políticas de forma pontuada (Workman; Jones; Jochin, 2009).

Localizando o debate da teoria da informação para o processo decisório, as teorias de elaboração de políticas podem ser agrupadas em duas categorias amplas: (1) as baseadas nas preferências dos tomadores de decisão; e (2) aquelas que veem as preferências como importantes, mas ainda assim como parte de um sistema maior que precisa ser explicado (Workman; Jones; Jochin, 2009). No primeiro caso, as preferências dos atores são tomadas como exógenas e mudam conforme as eleições. A teoria da informação, no entanto, argumenta que as grandes mudanças acontecem em decorrência da mudança de algo no ambiente, e eles chamam isso de informação, tendo em vista que novos grupos são mobilizados em torno de novos assuntos, inclusive com disputas em torno das coalizões (Workman; Jones; Jochin, 2009).

Baumgartner e Jones (1993) e Jones e Baumgartner (2005) analisaram como sete diferentes temáticas foram mobilizadas ao longo do tempo e apontaram que apenas uma delas (políticas urbanas) estava associada com mudanças eleitorais. Além disso, analisando o Congresso dos Estados Unidos, os autores verificaram que há um grande volume de leis que foram aprovadas longe do período eleitoral. O que os autores argumentam, portanto, é que grandes mudanças políticas não acontecem apenas em períodos eleitorais, por isso é fundamental considerar a dinâmica sistêmica e um componente chave: a informação.

Informação é a essência da política (Baumgartner; Jones, 2020). Na perspectiva dos autores, a informação é conduzida no processo de agendamento de políticas públicas e o seu processamento é a chave para a compreensão do processo político decisório. Teorias governamentais com foco em informação já estavam

---

<sup>2</sup> Capacidade de agenda, diversidade e volatilidade têm sido analisadas nos estudos recentes de formação de agenda governamental (Charqués-Bonafont; Palau; Baumgartner, 2015).

presentes nos anos 1960, como no trabalho de Deutsch (1963), e em diversos outros campos. Nesses estudos, era latente a necessidade de entender o processamento humano de informações em teorias governamentais. A questão é que antes as teorias eram centradas no âmbito individual, já as teorias recentes ressaltam uma preocupação sistêmica.

Nessa compreensão sistêmica, a informação não é fácil de controlar e está diretamente relacionada com a implementação de soluções, busca que é orientada conforme as crenças individuais (Baumgartner; Jones, 2020). Na teoria de processamento informacional, dois elementos devem ser considerados: a priorização e a oferta (*supply*) de informações. Considerando a grande disponibilidade de informações, esses elementos devem ser analisados para entender como os governos priorizam políticas públicas.

Processar informações consiste em identificar sinais do ambiente ao coletar, organizar, interpretar e priorizar essas questões (Jones; Baumgartner, 2005). Nesse sentido, a teoria informacional está relacionada à teoria da escolha comportamental que considera a racionalidade limitada e compreende que o processo de tomada de decisão envolve atenção, emoções e hábitos (Jones, 2001; Simon, 1947). Atenção e excesso de informação são centrais, já que conduzem para o processo de priorização e condução para a agenda (Jones; Baumgartner, 2005).

Considerando o grande volume com que informações são produzidas, a informação é processada de forma paralela ou serial (Jones, 1994). A primeira é um mecanismo que permite direcionar elementos diversos simultaneamente: na estrutura burocrática, consideram-se as comissões como um exemplo desse *locus*; também podem ser considerados os subsistemas. Envolve, destarte, a delegação para *experts* e especialistas, conduzindo para a estabilidade e os ajustes incrementais.

Na medida em que a atenção se torna muito concentrada, o mecanismo passa a ser serial, podendo ocorrer em função de eventos focalizadores, alguma falha política ou redefinição de questões (Birkland, 2006; Jones, 1994). Inclusive, as organizações podem processar mais informações que os atores, como membros da burocracia e tomadores de decisão, o que conduz à fricção institucional (Jones; Sulin; Larsen, 2003). Além da atenção, há restrições cognitivas ou de custos decisórios impostos por regras, estruturas, normas e rotinas. Considerando esse aspecto, o papel da burocracia no agendamento de políticas públicas é central.

Seguindo no argumento, no processo de transformação da informação mobilizada no ambiente em políticas públicas, a informação é sujeita à fricção institucional (Workman; Jones; Jochin, 2009). As instituições políticas podem processar desproporcionalmente a informação e conduzir a erros de acumulação e de correção. Os erros se referem à não resposta do sistema governamental aos novos sinais ou informações na agenda de políticas públicas. Essa não resposta pode se acumular e isso é comum no processo político, tendo em vista que a atenção é limitada e algumas temáticas não serão mobilizadas.

No sentido contrário, a informação é gerada por disputas jurisdicionais<sup>3</sup> em subsistemas, agências, grupos de interesses e comitês. A questão é mobilizada em torno

---

<sup>3</sup> Na área de estudos legislativos, a informação como disputa e instrumento para análise do processo legislativo é recente e tem sido mobilizada por Santos e Almeida (2005, 2011), que inclusive discutem a centralidade dos relatores nas comissões não pelo seu papel formal, devido às regras regimentais, mas informacional.

das temáticas com vistas a ganhar privilégios na tomada de decisão de diferentes políticas públicas. Essa competição jurisdicional não afeta apenas a oferta de informação, mas como as instituições políticas processam suas agendas e, nesse ponto, discute-se o papel dual da burocratização (Workman; Jones; Jochin, 2009).

A burocracia é vista pela sua estrutura e hierarquia, o que pode nos levar a entender e até a deduzir que a burocracia reduz a grande oferta de informações. Ainda que esse possa ser o caso, devendo ser mobilizado empiricamente, a burocracia também envolve descentralização, delegação e carrega expertise em um processo paralelo, que pode conduzir para maior oferta de informações (Workman; Jones; Jochin, 2009).

O processo de tomada de decisão, portanto, pode se beneficiar tanto da estrutura hierárquica quanto da descentralização. A teoria informacional mobiliza uma nova lógica delegacional cujo principal interesse está na complexidade e na incerteza do ambiente. No sistema político, o Congresso delega a coleta e o processamento de informações para a burocracia. Os modelos tradicionais que analisam essa dinâmica o fazem pelas preferências dos burocratas e de membros do Congresso para algumas questões particulares, ou sob a perspectiva administrativa e legal das agências burocráticas. Na medida em que o olhar se direciona para o que mobiliza a agenda, e como a atenção é direcionada, analisar a estrutura organizacional é insuficiente para obter respostas, sendo necessário olhar os canais de informação (May; Workman; Jones, 2008).

Workman, Jones e Jochin (2009), no entanto, propõem que a teoria informacional compreenda a influência dos burocratas no processo político nos parâmetros da escolha. Isso significa que esses atores têm influência com base na atenção e na organização institucional. Logo, a influência dos burocratas no processo de agendamento é direta, considerando que eles atuam em dois processos-chave do processamento informacional: (1) no monitoramento do ambiente e na coleta de informações, realizando pesquisas; além de (2) produzirem certos filtros ao priorizarem informações. As agências burocráticas, nesse sentido, são responsáveis por direcionar a atenção. A influência da burocracia no processo de tomada de decisão se desenvolve devido aos limites (como também de lacunas) de atenção das instituições políticas (Workman, 2009).

A mobilização da teoria informacional no processo de agendamento avança ao deslocar o olhar *top-down* para *bottom-up*, apontando a centralidade dos burocratas no direcionamento de atenção, pesquisa e priorização. Não obstante, também reforça que nem o Legislativo nem o Executivo tomam decisões no vácuo. Nessa concepção teórica, é justamente nesses espaços burocráticos que o governo se apoia na oferta de informações que serão direcionadas para políticas públicas. Após a compreensão do papel da teoria informacional no processo de agendamento de políticas públicas, discute-se a seguir como essa temática é mobilizada empiricamente nos estudos da burocracia no processo de formação da agenda governamental.

### **Burocracia e *policy agenda***

Workman (2015) desenvolveu recentemente um dos estudos mais importantes sobre o papel da burocracia no processo de *policy agenda setting*. No livro, o autor objetivou investigar como e quando a atenção da burocracia influencia a priorização de problemas pelo Congresso nos Estados Unidos. Ou seja,



como e quando a burocracia expande a capacidade do governo de tratar de problemas considerados importantes tanto para as autoridades eleitas quanto para os eleitores. Além disso, o autor também direciona esforços para entender sob quais condições a burocracia facilita a capacidade do governo de processar informações sobre problemas de políticas para incorporá-las na formulação de políticas públicas, aumentando a capacidade de resposta do governo. Por fim, Workman (2015) ainda dedica espaço para pensar como as reformas voltadas para a burocracia e o relacionamento com os supervisores políticos influenciam na capacidade do governo de resolver problemas de políticas públicas.

Em termos de desenho de pesquisa, Workman (2015) executou um exaustivo processo de coleta, sistematização e codificação de toda a regulamentação produzida pela burocracia federal dos Estados Unidos, entre 1983 e 2008. Ao todo, o pesquisador obteve um *dataset* composto por 226.710 regulações produzidas nesse período. Todo esse banco de dados foi codificado a partir de análise de conteúdo com base na estrutura de códigos produzida pelo U.S. Policy Agendas Project. Com esse *dataset* codificado, Workman (2015) empreendeu uma série de análises, por exemplo: teste de Mann-Kendall para tendências em *signal-to-noise ratios*; modelos baseados em regressão beta; regressões Quasi-Poisson; expoente fracionário de Beran; entropia de Renyi; entre outros.

O que Workman (2015) propõe é a tese de que existe uma dupla dinâmica (*dual dynamic*) quanto ao processo de definição da agenda da qual ocorre influência da burocracia: uma que vem de cima (*top-down*) e outra que vem de baixo (*bottom-up*). De cima, a burocracia influencia o processo de formulação de políticas dentro das restrições democráticas que subordinam os burocratas aos governos eleitos. De baixo, a burocracia monitora potenciais problemas e gera informações que formam a base para políticas públicas e para cálculos políticos acerca das decisões a serem tomadas pelas instâncias superiores do governo. Em outras palavras, os políticos eleitos do governo devem influenciar a burocracia sobre aquilo que se quer fazer, porém, a definição da agenda requer perícia burocrática que emana da proximidade com os problemas de políticas públicas, dos quais a burocracia está envolvida. Dessa forma, Workman (2015) argumenta que a informação gerada pela proximidade da burocracia sobre os problemas de políticas públicas é a influência.

A abordagem da dupla dinâmica de Workman (2015) se propõe a ser mais fluida por considerar a interação e a influência como base da comunicação sobre os *policy problems*. Para o autor, a ênfase na forma como as burocracias detectam potenciais problemas, auxiliam na sua definição e geram um suprimento de informações sobre eles, faz surgir a necessidade de investigar a burocracia no processo de produção de políticas para além de atores envolvidos nos bastidores dos subsistemas. Para Workman (2015), se o fornecimento de informações produz influência burocrática, então as burocracias precisam ser analisadas como organizações que buscam e atraem atenção, ou seja, elas competem por atenção com outros atores e organizações no *policy-making process*.

Nesse sentido, a abordagem comunicacional e informacional da *dual dynamic* de Workman (2015) considera que a burocracia conhece o governo, suas regulamentações e programas, o contato com os cidadãos, os conflitos partidários e institucionais, que dependem de sua influência e da prevalência dessas interações. Assim, a burocracia, nessa concepção teórica, busca equilibrar a capacidade de resposta acerca das políticas públicas considerando a dimensão macropolítica

(o que é importante aos eleitores e aos *policy-makers*), como também o que é aceitável (em termos de preferências e ideologias) e executável (viabilidade administrativa, financeira e operacional).

Do outro lado está a autoridade democrática dotada de legitimidade: os dirigentes eleitos. Tais políticos com legitimidade eleitoral precisam perceber que os burocratas, por ofício, monitoram a agenda dos problemas e que nem sempre controlam como a burocracia procura e define os problemas, sobretudo em momentos em que as questões não são alvo de atenção pelos políticos ou pelos eleitores (pensando no processamento serial). Por isso, os dirigentes eleitos precisam ser capazes de exercer influência sobre a burocracia e intervir quando necessário, entendendo que a intromissão pode gerar aumento na quantidade e na qualidade das informações como também dificultar sua produção (Workman, 2015). É justamente nesse jogo de autoridade, legitimidade e expertise entre políticos e burocratas que as decisões coletivas são baseadas. Em outras palavras, essa dinâmica cria uma tensão no processo político tendo em vista que os governantes eleitos devem influenciar a burocracia, estabelecendo uma direção geral para a política, ao mesmo tempo que a burocracia fornece as informações das quais muitas decisões e cálculos políticos se respaldam (Workman, 2015). Para Workman (2015), é a maneira pela qual os burocratas entendem ou definem os problemas que influencia a quantidade e os tipos de informação gerados no *policy-making process* para a tomada de decisão. Assim, a burocracia pode influenciar as decisões como também os parâmetros de escolha.

A partir dessas considerações, podemos elencar três contribuições principais do livro de Workman (2015). A primeira delas diz respeito a como e por que a burocracia tem influência sobre a agenda. Para o autor, a ação da burocracia é relevante em decorrência dos limites de atenção das organizações e dos *policy-makers*, para além da expertise ou do controle da agenda pela burocracia. Isso implica em entender que os burocratas têm a capacidade de processar questões que fogem da agenda institucional pela limitação da atenção dos atores centrais, como presidentes e congressistas, que focalizam questões mais gerais que afetam o macrossistema político. Nessa perspectiva, é a burocracia que possibilita ao governo adaptabilidade e flexibilidade para mudanças que incorrem de questões menos chamativas, fora da agenda acessada pela atenção do ambiente macropolítico.

A segunda contribuição ultrapassa os velhos entendimentos de que existe ou o controle da burocracia sobre a atividade política ou o controle dos políticos sobre a atividade da burocracia. Na verdade, o autor demonstra que existe um processo mais dinâmico entre políticos e burocratas na transmissão de informações, essa entendida como a influência entre o controle e a autoridade. Nessa perspectiva, a influência da burocracia sobre a agenda deriva da definição dos problemas para além da proposição das alternativas, como usualmente se postula na literatura (Workman, 2015).

Por fim, a perspectiva da dupla dinâmica (*dual dynamic*) fomenta um mecanismo de feedback da burocracia para os políticos, da qual a essência desse mecanismo é a capacidade da burocracia federal monitorar os problemas e fornecer informações sobre eles. Para Workman (2015), o sistema é cumulativo no sentido de que cada delegação à burocracia retroalimenta o *policy-making* por meio das atividades de definição de agendas da burocracia federal. Assim, políticos e burocratas interagem para produzir mudanças em um processo que é constante,

adaptável e em tempo real. Ou seja, a perspectiva de Workman abarca a influência de cima para baixo (dos políticos para a burocracia) como também de baixo para cima (dos burocratas para os políticos), e não unilateralmente.

Na pesquisa de Workman, Shafran e Bark (2017), a burocracia é analisada a partir de sua participação e proeminência no agendamento e na formulação de políticas cujo escopo recai sobre a área de negócios e regulamentação financeira, no Congresso dos Estados Unidos, entre 1983 e 2005. Nesse estudo de caso, os autores testaram três hipóteses. A primeira postula que aumentos na incerteza para definir problemas no Congresso resultam em aumentos na frequência com que os burocratas são chamados ao debate no Legislativo Federal. Essa hipótese parte do pressuposto de que os burocratas têm um papel mais central na definição dos problemas do que na proposição de alternativas. O argumento está na ideia de que a participação em audiências do Congresso fornece aos burocratas a oportunidade de atuar sobre a definição dos parâmetros do debate político, mesmo que haja menos influência sobre o conjunto de soluções elencadas. A segunda hipótese objetiva testar se o aumento na incerteza para definir problemas no Congresso leva a aumentos no protagonismo da burocracia, fazendo com que os burocratas apareçam com mais frequência nos depoimentos em audiências. O argumento reside na ideia de a burocracia ganhar relevo e protagonismo perante os dirigentes eleitos para estruturar o debate, sobretudo, em momentos de dissenso. A terceira hipótese testa se aumentos na incerteza sobre a definição de problemas no Congresso levam a aumentos na frequência com que burocratas de carreira têm espaço de fala nas audiências do Congresso. Nesse ponto, o argumento reforça a ideia da burocracia enquanto ator prioritário no processo das políticas.

Em termos de procedimentos metodológicos, os autores mobilizam dados secundários sobre Audiências Parlamentares no Congresso dos Estados Unidos, coletados pelo Comparative Agendas Project (CAP). As audiências, enquanto indicador de atenção, possibilitam operacionalizar o conteúdo da atenção parlamentar, como também as incertezas quanto às questões de regulamentação empresarial e financeira pelo Legislativo Federal. Ao todo, Workman, Shafran e Bark (2017) trabalharam com 4.019 dias de audiência parlamentar acerca da questão objeto do estudo. Além disso, os dados registram cada convocado (tanto os burocratas federais quanto membros de interesses organizados), seus títulos e filiações, bem como em que momento ocorreu sua fala (questão de ordem de fala é um elemento importante para o estudo tendo em vista que quem fala primeiro pode moldar a direção e o conteúdo das falas subsequentes) e em qual data compareceu à audiência no Congresso. Ao todo, o estudo se deparou com 25.681 testemunhas no recorte do estudo (1983-2005). Todo esse corpus documental foi codificado por meio de análise de conteúdo para que, em seguida, os autores empreendessem análises de frequência, de regressão (*zero-inflated negative binomial* - Zinb) e de diversidade (entropia H de Shannon).

Os resultados encontrados apoiam a hipótese de que o Congresso tende a confiar mais nos burocratas federais quando há um contexto de incerteza sobre a natureza dos problemas, ao menos nas questões relativas à área de regulamentação financeira e comercial. Workman, Shafran e Bark (2017) mostraram que à medida que aumentam as incertezas sobre as dimensões temáticas mais relevantes dessa área setorial, aumenta-se a frequência de convites para os burocratas participarem das audiências. Além disso, os autores mostraram que

frequentemente os burocratas estão em posição de destaque dentro dos debates nas audiências no Congresso, sendo os primeiros a discutir as questões e, por isso, definindo a agenda e, muito provavelmente, estruturando o debate político. Por fim, o estudo ainda demonstrou que os burocratas de carreira têm destaque nos momentos de incerteza, participando muito mais nesses momentos quando comparado a períodos de menor incerteza.

Em termos de referencial teórico, Workman, Shafran e Bark (2017) partem de três campos da literatura de políticas públicas e ciência política. A primeira aponta que a burocracia ocupa uma posição central nos subsistemas de políticas públicas, fazendo parte de redes de atores, organizando interesses e gerando informações sobre políticas públicas. A segunda, direcionada ao processo de produção de informações, argumenta que a burocracia molda e influencia a formação da agenda por meio da definição dos problemas, no acirrado processo político de tomada de decisões entre diferentes interesses organizados. E a terceira, sobre como os parlamentares buscam informações para ganharem poder na tomada de decisão sobre as políticas públicas. O ponto central no texto dos autores é o processo de definição de problemas de políticas públicas - dentro do espectro de estudos de *policy agenda* - pela burocracia, tendo como pressuposto a definição de um problema como elemento fundamental na produção de mudanças nas políticas públicas.

Nesse sentido, o trabalho de Workman, Shafran e Bark (2017) auxilia os estudos sobre a formação da *policy agenda* ao considerar o papel da burocracia federal na geração de informações, na definição de problemas e na influência das questões a receberem atenção. Os autores destacam que, longe de meros implementadores de legislação, decisões judiciais e diretivas presidenciais, os burocratas têm influência na definição da agenda e na fase de definição de problemas do processo político. Além disso, o estudo traz contribuições relevantes também sobre como os parlamentares buscam informações: os parlamentares são capazes de navegar na incerteza, ainda que sejam dependentes dos diferentes fluxos de informações gerados pelos burocratas, acadêmicos, grupos de interesse e especialistas. De toda forma, os momentos de incerteza e a natureza dos problemas faz crescer a demanda por servidores de carreira, sobretudo porque os parlamentares os consideram fontes de informação consistentes e confiáveis.

Por fim, destacamos que o estudo de Workman, Shafran e Bark (2017) amplia nosso entendimento sobre o sistema de processamento de informações que caracteriza o estado administrativo. Isso porque o lócus de especialização necessário para definir e resolver os problemas está entre as fronteiras tradicionais dos subsistemas e as jurisdições legislativas. Diante disso, entender como a busca do Congresso e o fornecimento de informações burocráticas se cruzam é cada vez mais importante, sobretudo quando consideramos que as burocracias são colocadas em competição umas com as outras e como os membros do Congresso se deparam com a necessidade de combinar informações de outras fontes para criar novas definições de problemas para lidar com as questões de políticas públicas.

No estudo de Bækgaard, Mortensen e Seeberg (2018), os autores direcionam a análise acerca da burocracia no processo de formação da agenda em municípios da Dinamarca. O objetivo é traçar uma pesquisa mais sistemática sobre o efeito da definição da agenda das burocracias públicas para examinar em que medida essa burocracia é importante para a *policy agenda* e em que condições

é mais provável que surja um efeito na agenda das políticas públicas municipais a partir da atuação da burocracia pública municipal. Para isso, Bækgaard, Mortensen e Seeberg (2018) testam três hipóteses: (1) quanto maior a participação dos profissionais administrativos na burocracia, maior o número de questões na agenda de políticas públicas e maior a diversidade de questões na *policy agenda*; (2) a influência da agenda de políticas dos profissionais administrativos diminui à medida que aumenta o número de comitês permanentes; e (3) quanto maior a remuneração dos políticos, menor a influência da agenda política dos profissionais administrativos.

Em termos de referencial teórico, Bækgaard, Mortensen e Seeberg (2018) partem de dois pontos. O primeiro enfoca o papel das informações no jogo político e na formação da *policy agenda*, direcionado, sobretudo, aos estudos de Baumgartner e Jones (2015) e Workman (2015). E o segundo, orientado para o contexto dinamarquês, em que se destacam os estudos acerca da burocracia da Dinamarca, suas características, composições, bem como os arranjos institucionais relativos ao *policy process* dos municípios dinamarqueses.

Como procedimentos metodológicos, Bækgaard, Mortensen e Seeberg (2018) empreendem uma análise sobre 98 municípios dinamarqueses e investigam o tamanho e a diversidade da agenda através de análises de entropia (entropia  $h$  de Shannon) para, em seguida e a partir de testes de Hausman e da inclusão de *dummies*, investigar o efeito da burocracia sobre tamanho e diversidade da agenda fixando variáveis como comitês, remuneração dos membros do comitê, partido no governo, características do municípios, entre outros.

Os principais achados de Bækgaard, Mortensen e Seeberg (2018) corroboram o argumento de que a burocracia é importante na formação da agenda das políticas públicas, uma vez que os testes estatísticos confirmam a hipótese de que a burocracia tem efeito positivo no tamanho e na diversidade das *policy agendas* nos municípios. Além disso, os autores mostram que os burocratas ajudam a qualificar e a complementar a agenda dos conselhos, concentrando-se em questões que tendem a ser ignoradas em sistemas restritos de comitês ou quando os membros dos conselhos não têm tempo para processar os problemas por conta própria. Por outro lado, Bækgaard, Mortensen e Seeberg (2018) mostraram que a influência burocrática diminui com a profissionalização dos políticos. Todavia, os autores apontam que esses resultados expressam uma tendência subnacional (local e regional), na qual a profissionalização dos políticos pode variar consideravelmente e, às vezes, ser muito baixa, o que raramente acontece no nível nacional.

Metodologicamente, os estudos sobre a burocracia no processo de *policy agenda setting* são bastante diversos. Os trabalhos discutidos nesta seção apontam para a análise de audiências parlamentares, regulamentações a partir de combinação de abordagens qualitativas e quantitativas, das quais se destacam as análises de conteúdo, regressão e entropia. Por ser um campo em expansão, outras metodologias devem ser testadas (como entrevistas, análises de redes sociais, análises de discurso, entre outras), a depender das questões de pesquisa. A literatura reforça o papel do burocrata na proposição de alternativas, mas é possível ir além: perante a abordagem informacional nas políticas públicas, a burocracia também pode ser considerada um importante ator, ou instituição - a depender do enquadramento teórico - na definição de problemas e na provisão de informações, já que detém expertise e administra a priorização de informações.

As perspectivas teóricas aqui apresentadas e as questões delas derivadas suscitam uma porção de questionamentos para pensar o caso brasileiro. Em alusão à esfera federal de análise, conforme objetivaram Workman (2015) e Workman, Shafran e Bark (2017), surgem indagações sobre o papel da burocracia na definição dos problemas e na entrega de informações no contexto do presidencialismo de coalizão no Brasil. Batista (2013), por exemplo, já sinalizou a importância de pensarmos os ministérios, no arranjo institucional brasileiro, como arenas distintas da presidência. O argumento está situado na concepção de que um corpo burocrático institucionalizado resvala tanto no grau de centralidade e descentralidade quanto no vínculo e na confiança do governo sobre a burocracia. Somado a isso, as questões partidárias e de formação de coalizões colocam as burocracias como elemento relevante para pensar também o controle político ou a relação partidária da burocracia e de que forma as políticas públicas são produzidas.

Nessa direção, as questões da formação da coalizão e as iniciativas para a aprovação da agenda são alvo de atenção de pesquisadores brasileiros há décadas, sobretudo na perspectiva neoinstitucionalista (Figueiredo; Limongi, 2001). Nesse sentido, acrescentar camadas sobre o processo de formação dessa agenda e do papel da burocracia no processo de definição dos problemas e na provisão de informações, que podem se amparar em larga medida na perspectiva da teoria da informação nas políticas públicas anteriormente apresentadas, podem gerar descobertas e cobrir a lacuna enquanto uma variável perdida no estudo do processo pré-decisório para entender a tomada de decisão e o *policy-making process* no Brasil.

Conforme visto, o debate que enfoca a burocracia no processo de proposição de alternativas e na tomada de decisão em âmbito federal e em esferas burocráticas de excelência, como em órgãos da política econômica, já é presente na literatura brasileira (Loureiro; Abrucio; Rosa, 1998; Olivieri, 2007). No entanto, falta dar um passo atrás para investigar a atuação dos burocratas em atividades que vem passando despercebidas pelos pesquisadores brasileiros, como é o caso da definição dos problemas, da provisão de informações e, no limite, da relação com os tomadores de decisão e dirigentes eleitos nos processos pré-decisórios.

A carência de estudos é ainda mais acentuada se observamos os casos dos municípios brasileiros, tendo em vista que a esfera federal é a mais investigada no Brasil (Abrucio; Loureiro; Pacheco, 2010; Pires; Lotta; Oliveira, 2018). Nesses estudos, as burocracias locais recebem atenção por pesquisadores brasileiros, principalmente, na perspectiva dos burocratas implementadores (Lotta, 2019; Pires; Lotta; Oliveira, 2018). A análise sobre o papel da burocracia no processo de formação da agenda, na definição dos problemas e na entrega de informações para a produção de políticas é uma temática que parece ainda não ganhar espaço na agenda de pesquisa da ciência política ou da administração pública.

O objeto ganha maior relevância na medida que, de um lado, a burocracia local é pouco conhecida, sobretudo se pensarmos nas variáveis trabalhadas por Bækgaard, Mortensen e Seeberg (2018), como, características, formação, composição e papel nos arranjos institucionais e, por outro lado, de que forma ela se relaciona e é acionada pelos dirigentes eleitos para atuarem no processo de produção de políticas, das quais ressaltamos a dinâmica de formação da agenda, sobretudo na provisão de informações e na definição de problemas. O esforço para conhecer as burocracias locais é recente (Silva, 2017) e quando somamos questões específicas do

caso brasileiro, como patronagem (Cardoso; Marengo, 2020), e a baixa profissionalização, capacidade estatal e de planejamento, principalmente, em pequenos municípios (Grin et al., 2018), a formação da agenda e o processo de produção de políticas sob a ótica das burocracias mostra-se como uma alternativa relevante para preencher essa lacuna na literatura brasileira.

### Considerações finais

A literatura aponta a burocracia como importante ator na formulação e na implementação de políticas públicas, mas pouco enxerga e debate sua influência nos processos pré-decisórios, na organização das informações, não apenas recebendo informações, mas, sobretudo, enviando mensagens, filtrando e priorizando questões e expandindo a informação em torno de outras pautas.

Neste artigo, discutimos como a burocracia e a estrutura burocrática afetam a política e o *policy-making process*. A literatura já mobilizou essa questão com análises administrativas e legais, evidenciando a estrutura organizacional, assim como as preferências dos atores, burocratas e congressistas. Esse é um enfoque importante, mas que ainda mostra lacunas para o entendimento do processo de agendamento e direcionamento de atenção.

Considerada um avanço da Teoria do Equilíbrio Pontuado, é nesse contexto que a teoria informacional entra no debate. Com o volume de informações crescente, mostra-se necessário entender de que forma a informação é mobilizada na agenda e como ocorre esse processo de fricção institucional que conduz para a produção de políticas públicas, das quais a burocracia tem um papel de destaque.

Entendendo que parlamentares e presidentes não tomam decisões sozinhos em um vácuo político-institucional, o papel dos burocratas é uma variável-chave para pesquisas que consideram a organização da informação e a priorização na agenda. Essa atuação conduz para a influência desses atores na agenda ao direcionarem a atenção, considerando que são eles que detêm a expertise sobre as variadas políticas públicas e que recebem a delegação dos políticos para executar as tarefas. Nesse sentido, a teoria informacional também propõe a análise *bottom-up* ao apontar a centralidade desses atores no processo político e destacar sua atuação também na definição de problemas, indo além da concepção corrente da literatura de que a burocracia é influente somente na proposição de alternativas.

Dessa forma, para além da burocracia como empreendedora de políticas (Kingdon, 2003), fica mais claro como a atenção da burocracia às diferentes questões afeta as respostas às demandas políticas e de como se dá a relação entre a burocracia e os políticos eleitos. Destacamos alguns caminhos metodológicos para essa análise com a identificação de diferentes variáveis e a utilização de possibilidades qualitativas e quantitativas, ainda que o campo esteja em expansão e outras metodologias devam ser aplicadas. Indagamos inclusive possibilidades de pesquisa para o caso brasileiro, seja na burocracia federal, seja nas burocracias locais. Destarte, os estudos analisados nesta revisão exploratória indicam que há possibilidades de pesquisa que contemplem a relação dos burocratas no processo de formação da agenda, sobretudo, porque a inclusão da burocracia, enquanto variável explicativa no *policy process analysis*, é recente aos pesquisadores de *agenda-setting*.

## Referências

- ABERBACH, J. D.; PUTNAM, R. D.; ROCKMAN, B. A. **Bureaucrats and politicians in Western democracies**. Cambridge: Harvard University Press, 1981.
- ABERS, R. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. *In*: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (ed.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília, DF: Enap, 2015. p. 143-175.
- ABERS, R. N. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian State. **Latin American Politics and Society**, v. 61, n. 2, p. 21-44, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1017/lap.2018.75>.
- ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- ANSELL, C.; BOIN, A.; KUIPERS, S. Institutional crisis and the policy agenda. *In*: ZAHARIADIS, N. (ed.). **Handbook of public policy agenda setting**. Cheltenham: Edward Elgar, 2016. p. 415-432.
- ARAYA, J. P. Bureaucratic influence in policy formulation. *In*: FARAZMAND, A. (ed.). **Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance**. Chaim: Springer, 2018. p. 619-626.
- BÆKGAARD, M.; MORTENSEN, Peter B.; SEEBERG, HB. The bureaucracy and the policy agenda. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 28, n. 2, p. 239-253, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mux045>.
- BATISTA, M. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**, v. 19, n. 2, p. 449-473, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762013000200009>.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Policy dynamics**. Chicago: University of Chicago Press, 2002.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **The politics of information**. Chicago: University of Chicago Press, 2015.
- BAUMGARTNER, F. *et al.* The dynamics of policy change in comparative perspective. **Comparative Political Studies**, v. 44, n. 8, p. 945-1119, 2011. Disponível em: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00618648>. Acesso em: 3 set. 2022.
- BIRKLAND, T. A. **After disaster**: agenda setting, public policy, and focusing events. Washington, DC: Georgetown University Press, 1997.
- BIRKLAND, T. A. Attention and natural disasters. *In*: ZAHARIADIS, N. (ed.). **Handbook of public policy agenda setting**. Cheltenham: Edward Elgar, 2016.
- BIRKLAND, T. A. **Lessons of disaster**: policy change after catastrophic events. Washington, DC: Georgetown University Press, 2006.



- CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes e governança das políticas públicas. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 1, p. 1-29, 2013. Disponível em <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/11989/>. Acesso em: 3 set. 2022.
- CAPELLA, A. C. N. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1498-1512, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200689>.
- CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F.; SUDANO, A. D. G. C. P. O estudo da agenda governamental: reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 39., 2015, São Paulo. **Encontro** [...]. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/39-encontro-anual-da-anpocs/gt/gt30>. Acesso em: 3 set. 2022.
- CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 449-474, 2015. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2389>. Acesso em: 3 set. 2022.
- CARDOSO, A. L. R.; MARENCO, A. Nomeações políticas nos governos municipais e performance burocrática: avaliando o desempenho. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 3, p. 360-380, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190020>.
- CHAQUÉS-BONAFONT, L. Interest groups and agenda setting. In: ZAHARIADIS, N. (ed.). **Handbook of public policy agenda setting**. Cheltenham: Edward Elgar, 2016.
- CHARQUÉS-BONAFONT, L.; PALAU, A. M.; BAUMGARTNER, F. R. **Agenda dynamics in Spain**. London: Palgrave Macmillan, 2015.
- COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in American politics: the dynamics of agenda building**. Boston: Allyn & Bacon, 1972.
- COBB, R. W.; ELDER, C. D. The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory. **Journal of Politics**, v. 33, n. 4, p. 892-915, 1971. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.2307/2128415>. Acesso em: 3 set. 2022.
- DEUTSCH, K. **The nerves of government**. New York: Free Press of Glencoe, 1963.
- DUARTE, C. P.; BIZELLI, J. L. Burocracia e produção de políticas no nível estadual: o caso da política de inovação para o setor público no estado de São Paulo. In: RIBEIRO, P. F.; TROIANO, M.; ALBRECHT, N. F. M. M. (ed.). **Mosaico da burocracia pública brasileira: novos olhares sobre burocratas e interesses no Brasil**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022. p. 243-265.
- DUNLOP, C. A. Knowledge, epistemic communities, and agenda setting. In: ZAHARIADIS, N. (ed.). **Handbook of public policy agenda setting**. Cheltenham: Edward Elgar, 2016. p. 273-294.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- FREIRE, A.; VIANA, R.; PALOTTI, P. Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão? In: CAVALCANTE, P.;

- LOTTA, G. (ed.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília, DF: Enap, 2015. p. 91-114.
- GAVA, R. Financial regulation and agenda dynamics: impacts of the global financial crisis. *In*: ZAHARIADIS, N. (ed.). **Handbook of public policy agenda setting**. Cheltenham: Edward Elgar, 2016. p. 433-456.
- GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (ed.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília, DF: Ipea, 2018. p. 85-104.
- GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades estatais e democracia**: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Brasília, DF: Ipea, 2014.
- GRIN, E. J. *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, p. 312-336, 2018. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417>.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- JOHN, P. New directions in public policy: theories of policy change and variation reconsidered. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY, 1., 2013, Grenoble. **Conferência** [...]. Grenoble: Institute of Political Sciences, 2013. p. 26-28.
- JOHN, P. The policy agendas project: a review. **Journal of European Public Policy**, v. 13, n. 7, p. 975-986, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760600923870>.
- JONES, B. D. **Reconceiving decision-making in democratic politics**: attention, choice, and public policy. Chicago: University of Chicago Press, 1994.
- JONES, B. D. **Politics and the architecture of choice**: bounded rationality and governance. Chicago: University of Chicago Press, 2001.
- JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. **The politics of attention**: how government prioritizes problems. Chicago: University of Chicago Press, 2005.
- JONES, B. D.; SULIN, T.; LARSEN, H. A. Policy punctuations in American political institutions. **American Political Science Review**, v. 97, n. 1, p. 151-169, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055403000583>.
- KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Harper Collins, 2003.
- LADI, S. Discursive institutionalism, problem definition, and the consequences of crisis for policy agenda. *In*: ZAHARIADIS, N. (ed.). **Handbook of public policy agenda setting**. Cheltenham: Edward Elgar, 2016. p. 457-469.
- LIMA, R. O recrutamento político impacta atitudes e percepções de burocratas em ministérios brasileiros? Evidências empíricas usando matching em survey. **Opinião Pública**, v. 26, n. 3, p. 587-632, 2020. DOI: <http://doi.org/10.1590/1807-01912020263587>.
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

- LOTTA, G. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 66, p. 145-173, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987318266607>.
- LOTTA, G. **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília, DF: Enap, 2019.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; ROSA, C. R. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 4, p. 46-82, 1998.
- MAY, P. J.; WORKMAN, S.; JONES, B. D. Organizing attention: responses of the bureaucracy to agenda disruption. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 517-541, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mun015>.
- MORTENSEN, P. B.; SEEBERG, H. B. Why are some policy agendas larger than others? **Policy Studies Journal**, v. 44, n. 2, p. 156-175, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1111/psj.12134>.
- NOVOTNÝ, V.; PEROTTINO, M.; PALÁSEK, M. Political parties and the agenda setting. In: ZAHARIADIS, N. (ed.). **Handbook of public policy agenda setting**. Cheltenham: Edward Elgar, 2016. p. 217-235.
- OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia Política**, v. 29, p. 147-168, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782007000200011>.
- OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 5, p. 1395-1424, 2011.
- PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília, DF: Ipea, 2018.
- RUTLEDGE, P. Presidential power and agenda setting. In: ZAHARIADIS, N. (ed.). **Handbook of public policy agenda setting**. Cheltenham: Edward Elgar, 2016. p. 236-253.
- SABATIER, P. A. Toward better theories of the policy process. **Political Science and Politics**, v. 24, n. 2, p. 147-156, 1991. DOI: <https://doi.org/10.2307/419923>.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Oxford: Westview Press, 1993.
- SANTOS, F.; ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.
- SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **DADOS: revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000400001>.
- SILVA, A. C. M. G. V. **Qualidade da burocracia e inovação institucional: evidências dos municípios brasileiros**. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.
- SIMON, H. A. **Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations**. New York: Free Press, 1947.

- VAN AELST, P.; WALGRAVE, S. Political agenda setting by the mass media: ten years of research, 2005-2015. In: ZAHARIADIS, N. (ed.). **Handbook of public policy agenda setting**. Cheltenham: Edward Elgar, 2016. p. 157-179.
- WEBER, M. **Parlamentarismo e governo na Alemanha reordenada**. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.
- WILSON, W. O estudo da administração. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 3, p. 349-366, 2005. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v56i3.236>.
- WORKMAN, S. **The dynamics of bureaucracy in the US government**: how Congress and federal agencies process information and solve problems. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- WORKMAN, S. **Economizing attention**: agendas and the influence of bureaucracy in American policymaking. 2009. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) - University of Washington, Seattle, 2009.
- WORKMAN, S.; JONES, B. D.; JOCHIM, A. E. Information processing and policy dynamics. **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 75-92, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00296.x>.
- WORKMAN, S.; SHAFRAN, J.; BARK, T. Problem definition and information provision by federal bureaucrats. **Cognitive Systems Research**, v. 43, p. 140-152, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cogsys.2016.11.002>.
- WU, X. *et al.* **The public policy primer**: managing the policy process. Abingdon: Routledge, 2017.
- ZAHARIADIS, N. **Handbook of public policy agenda setting**. Cheltenham: Edward Elgar, 2016.
- ZITTOUN, P.; FISCHER, F. **The political formulation of policy solutions**: arguments, arenas, and coalitions. Bristol: Policy Press, 2021.

## Resumo

### **A burocracia no processo de agendamento das políticas públicas: novas questões e perspectivas de pesquisa**

A literatura aponta que a burocracia e a estrutura burocrática afetam a política e o *policy-making process*. Contudo, pesquisadores têm dado mais atenção à burocracia nos processos de formulação, tomada de decisão e implementação das políticas públicas. Este artigo, por outro lado, pretende responder à seguinte pergunta: qual é o papel da burocracia nos processos pré-decisórios e decisórios na formação da agenda governamental e de políticas públicas? Esse é um debate mais disseminado na literatura internacional e que ainda apresenta lacunas no Brasil. Assim, esta pesquisa enfoca a influência dos burocratas na capacidade de processamento de informações concentrada nesses agentes e o poder exercido pela burocracia para barrar ou apoiar a ascensão de questões à agenda governamental pela filtragem e pelo direcionamento de ideias e informações. Por ser um campo recente, esta revisão exploratória auxilia na proposição de uma nova agenda de pesquisa sobre burocracia no Brasil.

**Palavras-chave:** *Agenda-setting; Agenda governamental; Burocracia; Informação; Análise de políticas públicas.*

## Abstract

### **Bureaucracy in the process of policy agenda-setting: new questions and research perspectives**

Literature has pointed out that bureaucracy and the bureaucratic structure affect the politics and the policy-making process. However, researchers have paid more attention to bureaucracy in the processes of formulation, decision-making, and implementation of public policies. This article, on the other hand, aims to answer the following question: what is the role of bureaucracy in the pre-decision and decision-making processes in the public policy agenda-setting? This debate is more widespread in the international literature and still has gaps in Brazil. Thus, this research focuses on the influence of bureaucrats on the information processing capacity concentrated in these agents and the power exercised by bureaucracy to either stop or support the entry of issues related to the policy agenda by filtering and directing ideas and information. Since it is still a recent field, this exploratory literature review helps to propose a new research agenda on bureaucracy and agenda-setting in Brazil.

**Keywords:** *Agenda-setting; Policy agenda; Bureaucracy; Information; Public policy analysis.*

## Résumé

### **La bureaucratie dans le processus d'élaboration de l'agenda politique : nouvelles questions et perspectives de recherche**

La littérature a souligné que la bureaucratie et la structure bureaucratique affectent la politique et le processus d'élaboration des politiques. Cependant, les chercheurs ont accordé plus d'attention à la bureaucratie dans les processus de formulation, de prise de décision et de mise en œuvre des politiques publiques. Cet article, d'autre part, vise à répondre à la question suivante : quel est le rôle de la bureaucratie dans les processus de pré-décision et de prise de décision dans l'élaboration de l'agenda du gouvernement et des politiques publiques ? Ce débat est plus répandu dans la littérature internationale et présente encore des lacunes au Brésil. Ainsi, cette recherche

se concentre sur l'influence des bureaucrates sur la capacité de traitement de l'information concentrée dans ces agents et le pouvoir exercé par la bureaucratie pour arrêter ou soutenir l'entrée de questions liées à l'agenda gouvernemental en filtrant et en orientant les idées et les informations. Puisqu'il s'agit d'un domaine encore récent, cette revue exploratoire de la littérature permet de proposer un nouveau programme de recherche sur la bureaucratie au Brésil.

**Mots-clés :** *Élaboration de l'agenda ; Agenda gouvernemental ; Bureaucratie ; Information ; Analyse des politiques publiques.*