

## **IDEIAS, ATENÇÃO E RACIONALIDADE LIMITADA: ASPECTOS IMPORTANTES NOS PROCESSOS DECISÓRIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Adelmar de Miranda Tôrres<sup>1</sup>**  
**Dermeval Silva Júnior<sup>2</sup>**

**Resumo:** Este artigo pretende examinar aspectos cruciais - ideia, atenção e racionalidade limitada – que permeiam os processos decisórios relativos às políticas públicas. A pergunta a ser respondida é a de como esses aspectos são compreendidos como importantes por diversos modelos decisórios em políticas públicas discutidos na literatura acadêmica. Acredita-se que cada abordagem modelar enfatiza essas características de forma singular, porém sendo sempre essenciais para sua robustez. A contribuição do trabalho limita-se à sistematização pioneira do impacto desses aspectos nos principais modelos decisórios em políticas públicas encontrados na literatura especializada. Por sua vez, a metodologia empregada foi a descritiva aliada à análise conceitual/bibliográfica. Chega-se à conclusão de que esses aspectos são reiteradamente variáveis importantes para operacionalizar os modelos decisórios em políticas públicas.

**Palavras-chave:** análise de políticas públicas; modelos; racionalidade limitada; ideia; atenção

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB), desde 2019, Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da UnB em 2019, Especialista em Direito Tributário pelo IBMEC/ DF (2017), Mestre em Economia do Setor Público pelo Departamento de Economia da UnB (2003) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), desde 1990.

<sup>2</sup> Mestre e doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Graduado em Engenharia Eletrônica, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, em Administração, pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, e em Análise de Sistemas, pela Universidade Estácio de Sá. Tem realizado pesquisas sobre a evolução institucional das políticas públicas de saneamento e sobre as políticas públicas de enfrentamento à pandemia. É membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 2006, já tendo atuado em várias funções de destaque no Governo Federal.

## **IDEAS, ATTENTION AND BOUNDED RATIONALITY: IMPORTANT ASPECTS IN PUBLIC POLICY DECISION-MAKING PROCESSES**

**Abstract:** This article intends to examine crucial aspects - idea, attention, and bounded rationality - that permeate the decision-making processes related to public policies. The question to be answered is how these aspects are understood as important by several decision-making models in public policies discussed in the academic literature. It is believed that each model approach emphasizes these characteristics in a unique way but is always essential for its robustness. The contribution of the work is limited to the pioneering systematization of the impact of these aspects on the main decision-making models in public policies found in the specialized literature. In turn, the methodology used was descriptive combined with a conceptual /bibliographic analysis. It is concluded that these aspects are repeatedly important variables to operationalize the decision-making models in public policies

**Keywords:** public policy analysis; models; bounded rationality; idea; attention

## Introdução

Os processos decisórios no âmbito das políticas públicas são extremamente complexos e intermediados pelas crenças e interesses dos atores responsáveis pela sua formulação e implementação. Inúmeros estudos realizados ao longo do tempo reforçam a impressão de que há uma grande distância entre os objetivos concebidos nos processos decisórios e os resultados alcançados de fato após a implementação de políticas públicas (Arretche, 2001). Esse hiato mostra a importância de se investigar em maiores detalhes os elementos que permeiam os modelos de processos decisórios e de políticas públicas, com vistas a se obter maior congruência entre decisões e resultados.

Uma primeira compreensão sobre os processos decisórios é a de que não há uma contraposição entre formulação e implementação de políticas públicas. Com efeito, deve-se conceber os processos decisórios como artefatos contínuos que envolvem as políticas públicas e seus resultados (Lotta, 2019:17). Nesse diapasão, um entendimento mais fecundo dos complexos processos decisórios parte do pressuposto de que conhecer seus elementos formadores, de forma sistematizada, é uma boa estratégia para superar tal complexidade e para colaborar com o aperfeiçoamento das políticas públicas.

Assim, este artigo objetiva examinar três elementos cruciais dos processos decisórios – ideia, atenção e racionalidade limitada – à luz dos principais modelos de análise de políticas públicas. A estratégia é investigar como cada um desses elementos é ressaltado e compreendido pelas diversas modelagens. Acredita-se que cada abordagem enfatiza essas características de forma singular, porém sendo sempre essenciais para a sua robustez. A contribuição do trabalho limita-se à sistematização pioneira do impacto desses aspectos nos principais modelos decisórios em políticas públicas encontrados na literatura especializada. O caminho metodológico parte da descrição dos modelos de políticas públicas, dos elementos em epígrafe e de suas interfaces, empregando pesquisa bibliográfica dirigida para demonstrar a importância desses elementos na compreensão de processos decisórios.

A escolha desses elementos se deu a partir da noção de que todo problema complexo, constituído de vários componentes, é de fácil identificação, porém de difícil definição. Portanto, para um melhor exame dos processos decisórios decidiu-se por analisar alguns de seus elementos constitutivos como uma forma de aumentar a percepção conceitual desse fenômeno bem mais intrincado. Em primeiro lugar, se assume que os atores avaliam e escolhem suas opções de ação diante de políticas públicas sob o paradigma da racionalidade limitada, levando em consideração capacidades cognitivas limitadas, acesso a informações incompletas, incertezas e ambiguidades (March, 1978:589). Por seu turno, as ideias são crenças ou formas de pensar compartilhadas, incluindo conhecimento, normas e visões de mundo, que atuam como atalho cognitivo para a tomada de decisão dos atores, sob o paradigma da racionalidade limitada (Cairney, 2020). Por sua vez, a atenção é elemento decisivo, pois escasso, para firmar escolhas e alternativas de políticas públicas e dar celeridade a processos decisórios. (Capella, 2018:17).

Após esta breve introdução, a próxima seção apresenta os modelos de análise de políticas públicas utilizados neste artigo. Já as três seções seguintes examinam os elementos atenção, ideias e racionalidade limitada, respectivamente, assinalando sua importância nos processos decisórios, sua interface em relação aos diversos modelos de análise de políticas públicas e seus mecanismos de atuação. A última seção, à guisa de considerações finais, realiza uma síntese das análises efetuadas desses elementos e propõe caminhos para densificar novas pesquisas relativas a processos decisórios no campo de políticas públicas.

## **Modelos de Políticas Públicas**

Os modelos de análise de políticas públicas referenciados neste artigo incluem abordagens mais contemporâneas, como *nudge* e “pescando tolos”, assim como outras mais tradicionais, como os modelos de Múltiplos Fluxos, da “lata de lixo”, de Equilíbrio Pontuado, de Coalizões de Defesa e do incrementalismo. (Schlager, 2007:296).

Em primeiro lugar, é preciso resgatar o pressuposto que os indivíduos têm limitações cognitivas e informações incompletas sobre as alternativas de ação possíveis. Assim sendo, esses indivíduos decidem com base em heurística e atalhos informacionais. Logo, as decisões dos indivíduos têm vieses. As soluções sobre políticas públicas devem levar em consideração esses vieses, além de adequar os seus instrumentos de modo a ajudar o indivíduo e a sociedade na produção de políticas mais informadas, possibilitando, assim, uma melhor conexão entre os cidadãos e o governo. De modo geral, a economia comportamental não colide com os cânones da economia clássica e da racionalidade, na realidade, eles se complementam. Nesse diapasão, o estudo do comportamento humano auxilia a produção de melhores políticas públicas, na resolução de problemas públicos e na provisão de serviços de melhor qualidade. O foco é na alteração do comportamento humano visando ao bem comum, via técnicas comportamentais (John, 2016).

De fato, *nudge* é uma palavra que descreve uma técnica comportamental, ou seja, um instrumento de políticas públicas baseado no comportamento humano. A palavra *nudge* é inglesa e significa, entre outras acepções, cutucão. A ideia é direcionar o comportamento individual por meio de pequenos toques ou sugestões que ativem as heurísticas e os atalhos cognitivos na direção no qual o formulador ou arquiteto da escolha deseja. Assim, as estratégias de *nudge* se baseiam na construção de arquiteturas de escolha que privilegiem as alternativas mais bem avaliadas pelos formuladores. Os diversos instrumentos comportamentais são idealizados na academia e transferidos para os formuladores de políticas públicas. Os instrumentos são testados em experimentos aleatórios controlados visando adequar o instrumento ao problema, bem como otimizar economias e maximizar benefícios. O uso de técnicas comportamentais segue a ideia da ciência provendo instrumentos para a produção de melhores políticas públicas (John, 2016).

Segundo os criadores da abordagem *nudge*, este termo é empregado para denotar qualquer aspecto da arquitetura de escolha que altere o comportamento das pessoas de uma

forma previsível, porém não impedindo que elas adotem quaisquer outras opções, nem alterando significativamente seus incentivos econômicos. Para esses autores:

Para serem consideradas como um mero “cutucão”, as intervenções propostas devem ser de fácil compreensão e pouco custosas para se evitar. Nudges (“cutucões”) não são mandatos (normas imperativas). Colocar uma fruta ao nível dos olhos de uma criança/adolescente conta como um “empurrãozinho”. Proibir *junk food*, não!” (Thaler; Sustein, 2008:6).<sup>3</sup>

Por sua vez, a abordagem “pescando tolos” segue o seguinte princípio geral: sempre que as pessoas não agirem em seu próprio interesse ou de sua coletividade, ou seja, como “tolos”, haverá outros indivíduos que irão se aproveitar desse fato para explorar oportunidades de lucro provenientes de tal comportamento irracional ou inconsciente. Onde quer que haja “tolos”, haverá “pescadores” e predadores destes. Para combater essa anomalia advinda da economia de mercado, é que a intervenção/regulação governamental se faz presente (Von Weizsäcker, 2016:91). Os criadores dessa abordagem afirmam que há dois tipos de “tolo”: o psicológico e o informacional. O primeiro é influenciado por vieses cognitivos ou de emoções que iludem seu senso comum. Já o segundo absorve informações elaboradas precisamente para iludi-lo (Akerlof; Shiller, 2015:xi).

O modelo de Múltiplos Fluxos se baseia na existência de três fluxos dinâmicos, distintos e independentes, conforme proposto por Kingdon (1995): o fluxo de problemas, o fluxo de soluções e o fluxo político. As mudanças nas políticas públicas ocorrem a partir da abertura de uma janela de oportunidade, fruto da conjugação dos três fluxos, em determinado contexto temporal e em função da atuação de um empreendedor político (Pedroso, 2013:64). Esse modelo propõe a existência de duas agendas: a governamental e a decisória. A agenda governamental seria “[...] o conjunto de assuntos sobre os quais o governo (e pessoas ligadas a ele) concentram sua atenção num determinado momento [...]” (Capella e Brasil, 2015:10). Por seu turno, a agenda decisória seria “[...] um subconjunto da [agenda] governamental que contempla questões prontas para a tomada de decisão pelos formuladores de políticas, ou seja, que estão prestes a se tornarem políticas públicas.” (Capella e Brasil, 2015:10). A alteração da agenda governamental ocorre quando um problema, resultante de representações sociais<sup>4</sup>, chama a atenção dos tomadores de decisão, em virtude de mudanças na opinião pública, da adesão de forças políticas e grupos de interesse e de mudanças no próprio governo. Por outro ângulo, pode-se dizer que a alteração da agenda governamental se dá a partir do encontro do fluxo de problemas com o fluxo político. Por sua vez, a agenda decisória só é atualizada diante da interação desses dois fluxos com o fluxo

<sup>3</sup> Todas as citações em língua estrangeira são traduções livres dos autores.

<sup>4</sup> “Por meio de seleção e interpretação de indicadores (como dados relativos ao monitoramento de programas governamentais, relatórios de desempenho de ações, entre outros), os problemas são definidos e passam a ter maiores ou menores chances de chamar a atenção dos tomadores de decisão. Da mesma forma, grandes eventos (desastres, catástrofes, crises, acidentes de amplas proporções), contribuem para focalizar a atenção sobre uma questão, mas não transformam essas questões automaticamente em problemas.” (Capella e Brasil, 2015: 10).

de soluções. Ou seja, a partir da disponibilidade de um conjunto de soluções disponíveis para um problema da agenda governamental, desenvolvidas por pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros especialistas. Assim, uma política pública só se materializa quando uma questão chega à agenda decisória, depois de passar pela agenda governamental (Capella e Brasil, 2015:10).

O modelo de Múltiplos Fluxos é derivado do modelo decisório organizacional da “lata de lixo”. Nesse modelo, o processo decisório é representado a partir de uma lata de lixo, na qual especialistas despejam problemas e soluções, em grande parte, não relacionados entre si (Zahariadis, 2007:66). A abordagem é baseada na ideia de organizações anárquicas, onde os tomadores de decisão mantêm atenção parcial, participação fluida e preferências confusas e inconsistentes, em face de tecnologias incompreendidas e soluções a procura de problemas para responder (Ocasio, 2012: 295). Assim, os indivíduos e as organizações focalizam sua atenção por meio do estabelecimento de metas, compreendidas dentro de uma lógica de adequação<sup>5</sup>. Com efeito, a lógica de adequação pode ser compreendida como uma visão de ação que envolve o encontro entre situações, funções e regras. Ela define um enquadramento para a tomada de decisão em que as normas sociais prevalecem sobre os cálculos de custo-benefício. Assim, espera-se que o comportamento de um agente em uma situação específica decorreria das regras sociais apropriadas que a governam, tendo em vista determinado papel ou identidade por ele assumido. As regras que determinam a adequação são institucionalizadas pelas práticas sociais e sustentadas ao longo do tempo por meio da aprendizagem. A lógica da adequação pode fornecer estabilidade organizacional e previsibilidade institucional. Ao mesmo tempo, ela pode atentar contra os princípios democráticos ao impedir, eventualmente, a prevalência da deliberação coletiva sobre o entendimento tácito, isto é, sobre a prática social (Balsiger, 2016).

O modelo de Equilíbrio Pontuado, por sua vez, parte do princípio de que as mudanças em políticas públicas não se desenvolvem apenas de forma gradual ou incremental, mas também de maneira disruptiva e episódica. Segundo Eissler, Russell e Jones (2016:98), o Equilíbrio Pontuado é caracterizado por períodos de estabilidade e pela ocorrência de choques. Os choques podem se dar em razão da mudança da percepção sobre as políticas e da expansão do conflito. O modelo distingue-se pelo fato de que sua resposta aos estímulos é irregular, incompleta e caracterizada por um atrito institucional, isto é, um modelo em que as mudanças na política pública são representadas por uma distribuição leptocúrtica (cauda pesada). (Desmarais, 2019:2).

Em síntese, o incrementalismo pode ser entendido como uma modelagem de política pública em que os resultados da política variam no tempo de forma incremental. Ou seja, a variação dos resultados ao longo do tempo é de pequena monta, embora regulares, em resposta

---

<sup>5</sup> A lógica da adequação é dependente de identidades (atenção, memória, comunicação, compreensão) que moldam o processo decisório, a partir da “[...] internalização das normas formais e informais reconhecidas pelas da coletividade, baseadas em compreensões mútuas do que é razoável e correto, de forma consciente, já que os próprios agentes decidem se desejam defender princípios que acreditam ser morais e justo.” (Gonçalves; Loureiro; Ornellas, 2018:9). Essa lógica se contrapõe à lógica da consequência que utiliza da racionalidade instrumental, dotada de preferências fixas, completas e transitivas, e “[...] direcionada para o resultado (consequência) da decisão, isto é, está preocupada com o meio mais eficiente para se alcançar o objetivo determinado. (Pedroso, 2013: 61).

aos mesmos estímulos. Com efeito, esses resultados constituem um padrão que, sob um conjunto aparentemente razoável de suposições, implica que as mudanças na política pública possam ser representadas por uma distribuição normal e mesocúrtica (cauda simétrica). (Desmarais, 2019:2).

O modelo de Coalizões de Defesa<sup>6</sup> foi desenvolvido por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith ainda na década de 1980. O modelo surge da insatisfação com os modelos explicativos à época, em especial aquele baseado no ciclo de políticas públicas. O modelo concebe o processo de políticas públicas como resultado da interação entre as coalizões que integram um determinado subsistema, sob determinado contexto. Um subsistema é parte de um sistema político que se especializa em um determinado tema de políticas públicas. No âmbito de um subsistema, diversos atores se agrupam informalmente em coalizões de defesa em razão do compartilhamento de um conjunto de crenças. Essas coalizões atuam de forma regular e coordenada ao longo do tempo visando influenciar as decisões governamentais no sentido de traduzir suas crenças em políticas públicas ou em estruturas governamentais. O modelo assume que os indivíduos atuam sob o paradigma da racionalidade limitada e possuem crenças organizadas hierarquicamente em três níveis: núcleo duro, núcleo de políticas públicas e aspectos instrumentais. No núcleo duro estão os valores normativos basilares e axiomas ontológicos comuns a vários subsistemas. O núcleo de políticas públicas é composto por crenças com recortes temáticos e geográficos que traduzem as crenças do núcleo duro para o contexto do subsistema. Já os aspectos instrumentais representam os meios e ferramentas necessários para materializar as crenças do núcleo de políticas públicas. Assim, as coalizões possuem recursos e adotam estratégias com o objetivo de influenciar os tomadores de decisão no âmbito do subsistema. Por seu turno, esse subsistema também é influenciado por fatores externos estáveis ou conjunturais (Araújo, 2013; Granovetter, 2007; Jenkins-Smith *et al.*, 2017; Sabatier; Jenkins-Smith, 1993; Sabatier; Jenkins-Smith, 1999; Sabatier; Weible, 2007; Weible; Jenkins-Smith, 2016; Weible *et al.*, 2020).

## Atenção

Zahariadis (2007:68) ressalta a relevância do sujeito, do objeto e do momento na qual é dada atenção, bem como a insubstituibilidade e inelasticidade do tempo. Uma lição central decorrente das pesquisas sobre a formação da agenda governamental é a de que a atenção política influencia substancialmente as políticas públicas, seja na sua formulação, implementação ou avaliação. Com efeito, as mudanças na atenção política podem ser vetores explicativos para o desenvolvimento de determinadas políticas públicas, haja vista que, num contexto de escassez de recursos, os tomadores de decisão têm que concentrar atenção para certas políticas públicas em detrimento de outras (Green-Pedersen e Wilkerson, 2006:1039). Na visão de Herbert Simon, a atenção dispensada pelos tomadores de decisão é um elemento importante para o estudo das políticas públicas. Nesse sentido, quanto mais forte é a rede de comunicação entre os diferentes

---

<sup>6</sup> Tradução livre de "Advocacy Coalition Framework".

membros de uma sociedade e a velocidade com que as mensagens são transmitidas, há considerável sincronia no sentido de atenção por esses dispensada (Simon, 1995:18).

Para March (1994:20), estudar o processo de tomada de decisão é, na realidade, examinar a busca da atenção. De fato, a própria atenção é um recurso escasso e, ao lado do tempo e do gerenciamento de informações, constituiu-se um elemento crítico para as pesquisas sobre o processo decisório. Assim, os indivíduos e as organizações tendem a simplificar problemas relacionados à atenção, ancorando-se a prazos e metas que, por sua vez, estão sujeitas a uma regra de busca, ou seja, de satisficência<sup>7</sup>.

Possíveis explicações sobre como os tomadores de decisão priorizam suas atenções são estruturadas por Green-Pedersen e Wilkerson (2006:1041) da seguinte maneira: As explicações propostas são amplas. Algumas são estruturais, enfatizando como as instituições são organizadas de modo a priorizar algumas alternativas ou questões em detrimento de outras. Algumas são cognitivas, enfatizando como os indivíduos ou mesmo instituições processam as informações de maneiras que limitam o que será tratado em um determinado momento. Outras enfatizam o papel dos eventos ou públicos externos e como eles podem se combinar com incentivos políticos para desviar rapidamente a atenção para uma nova direção.

Dado esse contexto geral sobre a importância desse elemento no processo de tomada de decisão, cabe descrever sua inserção nos modelos de políticas públicas priorizados neste artigo. Nesse sentido, as estratégias de *nudge* buscam, por meio da construção de uma arquitetura adequada de escolha, evitar que a atenção limitada dos indivíduos possa dar causa a uma decisão irracional. Assim, entre os instrumentos utilizados, está a apresentação de uma opção *default* (padrão) que, na visão dos seus formuladores, otimizaria os resultados obtidos pelas políticas públicas. Nesse entendimento, a escolha da alternativa padrão se dá mais pela inação dos indivíduos em contraposição ao esforço de avaliar e decidir por qualquer uma das opções concorrentes.

A abordagem “pescando tolos” também se preocupa com a limitação da atenção dos agentes, propondo o uso da lógica da adequação para superar problemas de coordenação, cooperação e comunicação, além da implementação de ações de regulação econômica, visando resolver questões de assimetria informacional e seleção adversa.

No modelo de Múltiplos Fluxos, o elemento atenção exerce papel relevante na alteração da agenda governamental. Como visto, essa alteração se dá pelo encontro do fluxo de problemas com o fluxo político. No fluxo político, a atenção dos tomadores de decisão é despertada pela opinião pública, pela receptividade das forças políticas organizadas em torno de determinadas

---

<sup>7</sup> A satisficência é um “[...] termo derivado por Simon – citado por March (2009) – das palavras satisfazer e bastar, e que, por sua vez, está conectado à ideia de que uma pessoa ou uma organização escolhe alternativas que são apenas boas o suficiente.” (Pinto e Gonçalves, 2013:91).

soluções, e pelas mudanças no próprio governo (Capella e Brasil, 2015:10). Por sua vez, o deslocamento de uma questão para a agenda decisória ocorre a partir do surgimento de uma janela de oportunidade, momento em que um empreendedor político recupera alternativas disponíveis no fluxo de soluções capazes de equacionar um determinado problema presente na agenda governamental. Nesse sentido, a atenção dispensada por agentes públicos a um determinado problema pode ser capaz de gerar as próprias janelas de oportunidades (Araújo, 2013:35).

O modelo de "lata de lixo" (*garbagecan*) insere a discussão da atenção quando enfatiza os limites do emprego da racionalidade para a tomada de decisão. Em face desses limites, o modelo propõe que os indivíduos e as organizações dirijam suas atenções ao estabelecimento de metas, a partir de uma lógica de adequação. Em outras palavras, a abordagem do *garbage can* debate a atenção quando sinaliza os limites do uso da racionalidade plena para a formulação de políticas públicas, considerando as organizações como espaços anárquicos. Assim, os agentes prestam atenção parcial, sua participação é fluida, suas preferências são confusas e inconsistentes, as tecnologias são incompreendidas e as soluções procuram dinamicamente uma pergunta para responder (Ocasio, 2012: 295). Em face desses limites, a modelagem da lata de lixo propõe que os indivíduos e as organizações focalizem suas atenções por meio do estabelecimento de metas, compreendidas dentro de uma lógica de adequação.

As dinâmicas do modelo de Equilíbrio Pontuado são baseadas essencialmente nas estratégias de alocação de atenção para determinadas políticas públicas e na forma pela qual os sistemas políticos processam as informações a elas relacionadas (Jones e Baumgartner, 2004:325). Neste sentido, é subjacente a essa abordagem o fato de que ela seja "*attention-driven choice*", pois a atenção dispensada a uma questão de política pública determina a sua translação a partir de um estado de equilíbrio estável para uma situação em que há processos de *feedback* positivo<sup>8</sup>. O deslocamento de atenção é baseado na premissa de que persista um processamento serial, onde, em contextos complexos de tomada de decisão, os indivíduos não têm condições de prestar atenção a todas as dimensões de escolha simultaneamente (Capella e Brasil, 2015:11). Assim, a escassez de atenção, em detrimento da escassez de informação, é o fator principal no direcionamento das escolhas sobre políticas públicas (Jones e Baumgartner, 2004:330). De fato, a abundância de informação fica condicionada às seleções e atualizações proporcionadas pela atenção limitada. Isso justificaria a falha do modelo incrementalista ao não reconhecer o papel que a atenção desempenha na atualização da informação (Jones e Baumgartner, 2004:334).

No modelo de Coalizões de Defesa, as coalizões têm como *modus operandi* estabelecer arenas de disputa viáveis no âmbito de um subsistema, no intuito de influenciar as políticas públicas de interesse. Nesse sentido, a atenção das coalizões, em contexto de racionalidade limitada, está voltada inicialmente para as crenças relacionadas aos aspectos instrumentais que,

---

<sup>8</sup> Segundo Capella e Brasil (2015:9), processos de *feedback* positivo são aqueles que ocorrem "[...] ao longo do tempo, envolvendo uma série de eventos relacionados a uma política pública paralelamente a mudanças amplas, rápidas e geralmente inesperadas."

em geral, apresentam menor grau de resistência a mudanças (Pedroso, 2013:67). O elemento atenção determina quais temas estarão em disputa entre as coalizões no âmbito do subsistema.

Em resumo, é importante notar que o elemento atenção é comum e perpassa os diversos modelos, atuando na seleção de eventos e fatores que impulsionam mudanças nas políticas públicas (Araújo, 2013:34). No entanto, a maneira como cada modelo incorpora o elemento atenção é diferente. Assim, no caso dos modelos de Múltiplos Fluxos e de Equilíbrio Pontuado, a atenção tem como vetor os indivíduos ou, mais especificamente, os empreendedores políticos. De outro modo, no modelo de Coalizões de Defesa, a atenção apresenta uma faceta mais coletiva, ressaltando o papel das coalizões.

## **Ideias**

As pesquisas em ciência política e sociologia política vinham focando, quase que exclusivamente, em desvendar a influência dos interesses próprios nos processos de formulação de políticas públicas e seus resultados. Ao mesmo tempo, pouca atenção estava sendo dada aos estudos que visavam descobrir o impacto das ideias nas políticas públicas (Campbell, 2002). Com efeito, Campbell (2002:21) afirma que o menosprezo pelas ideias era no mínimo surpreendente e, citando Weber, ressalta o papel delas no curso dos eventos, atuando como intermediárias que direcionam a ação baseada em interesses.

Mas o que são as ideias? As ideias compreendem as teorias, os modelos conceituais, as normas, as visões de mundo, os enquadramentos, as crenças, entre outros elementos cognitivos que cada indivíduo, em geral, e cada formulador de política pública, em especial, possui em diferentes níveis e detalhes (Campbell, 2002).

No passado, embora o papel das ideias na formulação de políticas públicas recebesse alguma atenção em análises empíricas, pouco foi teorizado sobre o tema. Esse panorama começa a mudar no início dos anos 1990, principalmente em resposta à Teoria da Escolha Racional. Mais recentemente, mesmo os teóricos da escolha racional admitem que as ideias importam. Em parte, porque reconhecem que o que os atores acreditam deve ser tão importante quanto o que eles querem. Assim, a literatura mais contemporânea sobre o papel das ideias na formulação de políticas públicas reconhece a possibilidade do relacionamento cruzado entre ideias e interesses, no sentido de que as ideias que os atores possuem afetam o modo como definem seus interesses (Campbell, 2002).

As ideias moldam a forma como se compreende os problemas políticos, fornecem o caminho para a definição dos objetivos e das estratégias dos agentes e são o instrumento de comunicação utilizado no debate sobre políticas públicas. Nesse sentido, ao se definir valores e preferências, as ideias fornecem estruturas interpretativas que levam os agentes a enxergarem alguns fatos como mais relevantes que outros. Nesse sentido, é possível desenvolver uma visão da política como a luta pelo poder entre pessoas motivadas por uma infinidade de ideias, ao invés de uma competição entre pessoas que têm interesses claros e estáveis e que empregam

determinadas estratégias para alcançá-los. Ademais, as ideias que as pessoas compartilham em suas comunicações com aqueles que as rodeiam informam não apenas as crenças no que desejam, mas o que consideram apropriado, legítimo e adequado (Béland; Cox, 2010). Em resumo, o papel das ideias no contexto das políticas públicas é multifacetado. Em certo sentido, elas se referem aos caminhos cognitivos pelos quais os atores políticos racionalizam os desafios que enfrentam (Smith *et al.*, 2014).

O impacto político das ideias é determinado, em parte, pelos arranjos institucionais vigentes e pela atuação dos atores políticos. Os atores políticos são, em geral, instrumentos de propagação de ideias e quadros retóricos. Os quadros retóricos se referem aos conjuntos relativamente coerentes de símbolos culturais e representações políticas mobilizadas durante os debates políticos e sociais para emoldurar as questões e problemas e moldar a percepção pública (Ferree, 2003 *apud* Béland, 2009). Já os arranjos institucionais estabelecem oportunidades e restrições ao comportamento dos atores políticos e à difusão das ideias. Em períodos de grande incerteza, quando o quadro institucional tem menos capacidade de orientar o comportamento dos atores, os processos ideacionais ajudam esses atores a definirem seus interesses. Nesse sentido, as ideias ajudam a organizar os objetivos, as identidades e os interesses percebidos dos atores políticos (Campbell, 2004 *apud* Béland, 2009).

Três fatores podem restringir o impacto das ideias em relação à mudança. Em primeiro lugar, as ideias tendem a ser mais politicamente influentes quando atores políticos relevantes (empreendedores políticos) buscam promovê-las. Sob condições específicas, as ideias podem empoderar atores políticos tradicionalmente fracos. Em segundo lugar, a mobilização de atores relevantes, como organizações empresariais e sindicatos, pode comprometer a realização da reforma. Terceiro, a fragmentação do poder político e a persistência de políticas públicas de longo prazo podem se tornar obstáculos à reforma, mesmo que os proponentes tenham tido sucesso em agrupar um conjunto coerente de ideias.

À primeira vista, a Teoria da Escolha Racional ignora a relevância das ideias no processo de formulação de políticas públicas, ao estabelecer que as preferências individuais são baseadas no interesse próprio e que as alternativas são restringidas pelo quadro institucional vigente. Os indivíduos têm preferências completas e transitivas em relação as alternativas possíveis e atuam conforme essas preferências. No entanto, em geral, o indivíduo não tem como escolher o resultado preferido diretamente. Em vez disso, ele escolhe o instrumento que ele acredita que leve ao resultado pretendido, configurando um ambiente de incerteza. Nessa linha, a crença é a ideia que um indivíduo tem sobre a eficácia de determinado instrumento. Logo, as crenças, que são ideias, conectam instrumentos a resultados. As crenças têm múltiplas origens e evoluem em consonância com a experiência e o contato da pessoa com o mundo exterior (aprendizado) (Shepsle, 2010).

No que tange ao paradigma da racionalidade limitada, proposto por Simon, os indivíduos têm capacidade cognitiva limitada, tomam decisões sobre políticas públicas a partir de informações incompletas e se utilizam de heurísticas e atalhos cognitivos, que são ideias. Os indivíduos são orientados a objetivos, mas muitas vezes falham em alcançá-los em razão das interações entre suas arquiteturas cognitivas e a complexidade do ambiente que os cercam. Nesse

contexto, o comportamento dos atores políticos é muitas vezes não lógico, quando a razão sofre interferência dos sentimentos e emoções, que também são ideias. Assim, o princípio da racionalidade pretendida incorpora a interferência cognitiva e emocional sobre o comportamento direcionado aos objetivos, bem como o princípio de que a racionalidade não determina o comportamento. Ao invés disso, o comportamento é determinado por elementos irracionais e não racionais que limitam a área de racionalidade plena (Jones, 2003).

As ideias impactam a mudança em políticas públicas de três formas diferentes, em consonância com o modelo de Múltiplos Fluxos proposto por Kingdon (1995). Assim, as ideias afetam a definição dos problemas, o estabelecimento de soluções (propostas de políticas públicas) e a fixação das condições políticas para a tomada de decisão (Béland, 2009). Em primeiro lugar, as ideias têm papel relevante na formação da agenda. As ideias ajudam os atores políticos a escolher os temas a serem objeto de atenção política. Elas participam do processo de definição dos problemas sociais, econômicos e ambientais em relação aos quais os atores políticos devem se debruçar (Béland, 2009). Em segundo lugar, as ideias podem se materializar em pressupostos econômicos e sociais que legitimam ou desafiam as instituições e políticas públicas vigentes. Assim, segundo Peter Hall (1993 *apud* Béland, 2009), um paradigma de política pública é um conjunto de ideias que especificam os objetivos da política, os tipos de instrumentos que podem ser utilizados para alcançar tais objetivos e a natureza dos problemas que eles pretendem endereçar. Ainda de acordo com Hall (1993 *apud* Béland, 2009), esses paradigmas orientam o processo de aprendizagem sob o qual as políticas vigentes são avaliadas e criticadas, tanto sob o ponto de vista tecnocrático, quanto político. Os pressupostos no contexto de um paradigma mudam ao longo do tempo, em especial nos períodos de grande incerteza. Nesse contexto, os atores podem se valer de ideias alternativas para equacionar os problemas que eles enfrentam. Terceiro, as ideias podem se tornar instrumentos ideológicos relevantes no convencimento da sociedade sobre a necessidade de mudança nas instituições vigentes e no padrão de distribuição que elas determinam. Tais ideias formam um discurso político que visa convencer formuladores de políticas públicas, grupos de interesse e a população em geral da relevância da mudança (Béland, 2009).

No modelo de Equilíbrio Pontuado, por sua vez, há uma interação entre os atores políticos e as ideias que formam a imagem da política pública (imagem de solução). Assim, as ideias também estão inseridas nas discussões sobre quais forças induzem a estabilidade de uma política pública e qual confluência de fatores deve ocorrer para criar uma mudança paradigmática dessa política (Baumgartner, 2013). Com efeito, as explicações para a mudança nas políticas públicas envolvem questões referentes a interesses e ideias políticas consolidadas (Peters; Zittoun, 2016). Embora a abordagem ressalte o papel das ideias nas mudanças políticas, ela essencialmente entende a política pública como um processamento de informações, isto é, de sinais, envolvendo fortemente a atenção e o enquadramento.

E qual o impacto das ideias nos modelos comportamentais? A partir do pressuposto de que os indivíduos têm limitações cognitivas e informações incompletas sobre as alternativas de ação possíveis, se supõe que tais indivíduos decidem com base em heurística e atalhos informacionais, que nada mais são do que ideias (John, 2016).

No modelo de Coalizões de Defesa, os indivíduos apresentam racionalidade limitada, são motivados por sistemas de crenças e são propensos a experimentar o fenômeno conhecido como "*devil shift*"<sup>9</sup>. Assim, os indivíduos enxergam o mundo a sua volta por meio de filtros cognitivos que enviesam a forma como a informação é assimilada. Esses filtros cognitivos são ideias. O principal filtro e direcionador do comportamento é o sistema de crenças. Em situações de políticas conflituosas, as questões estão sob disputa, as crenças estão ameaçadas e os oponentes discutem sobre se e como o governo deve atuar. As políticas públicas e os programas incorporam teorias implícitas, ou seja, ideias que decorrem da tradução das crenças oriundas de uma ou mais coalizões sobre as causas das existências dos problemas e como políticas públicas podem afetá-los. Os sistemas de crenças incorporam os padrões causais percebidos pelos atores. Esses padrões são alimentados pelas experiências diárias, mas também por informações científicas e técnicas, que, inclusive, podem ser rotuladas como ideias. Em geral, os atores não usam tais informações de modo racional para aprendizado e para a solução de problemas (o que pode ser o caso algumas vezes) mas, ao invés disso, eles as usam como recurso político visando influenciar o governo. O aprendizado é definido como a materialização de alterações duradouras de pensamento ou comportamento que decorrem da experiência sofrida e que são relacionadas à confirmação ou à revisão dos preceitos dos sistemas de crenças individuais ou coletivos, ou seja, ideias. Essas ideias mudam ao longo do tempo em razão da experiência e da evolução do ambiente no qual estão inseridas. Essas mudanças são restringidas pelos arranjos institucionais vigentes e pelas políticas públicas legadas que dificultam a transformação das ideias em práticas e, portanto, dificultam a experimentação. É possível entender a evolução das ideias como um processo de aprendizado político (Weible; Jenkins-Smith, 2016).

### **Racionalidade limitada**

Como os indivíduos tomam decisões quando diante de situações de certeza, incerteza subjetiva e incerteza verdadeira? Esse questionamento é respondido por Sustain, Dhami e Al-Nowaihi (2019:2) ao afirmar que o paradigma da economia neoclássica, dominante entre os economistas, fornece respostas precisas para as duas primeiras situações, mas não consegue responder essa pergunta em face de eventos eivados de incertezas reais, predominantes na vida mundana.

De fato, o paradigma dos economistas neoclássicos, ou seja, o da racionalidade plena, parte do princípio que os tomadores de decisão (indivíduos, empresas e governos) possuem preferências completas, transitivas e contínuas; são maximizadores de utilidade; destinam a devida atenção aos problemas, detêm capacidade ilimitada de cálculo e memória; e tomam

---

<sup>9</sup> De acordo com Sabatier e Weible (2007:194), *devil shift* seria a tendência dos atores de enxergarem seus adversários como menos confiáveis, mais malignos e mais poderosos do que eles provavelmente são. O *devil shift* exacerba o medo de perder para os oponentes, motivando os atores a se alinhar e cooperar com os aliados. Os participantes de políticas públicas ao experimentar o *devil shift* acabam por exagerar o poder e a malignidade de seus adversários políticos, o que amplifica a severidade das perdas para uma coalizão rival e impulsiona os benefícios da coordenação com aliados da coalizão.

decisões desnudadas de emoções (Sustein; Dhami; Al-Nowaihi, 2019:2). Essas premissas não se confirmam diante de uma teoria comportamental da escolha humana baseada em princípios científicos da observação e experimentação, em vez de calcada em características postuladas e deduzidas da teoria econômica. (Jones, 2003:397).

Herbet Simon foi pioneiro no sentido de questionar o paradigma neoclássico, introduzindo, em contraposição, o conceito de racionalidade limitada, haja vista que a racionalidade plena do homem econômico não pode ser alcançada em virtude da “[...] imperfeição e ausência de conhecimentos sobre todas as variáveis; dificuldades relacionadas à previsão de consequências; e incapacidade de consideração de todas as alternativas possíveis de escolha.” (Furtado, 2018:24). Em síntese, Simon argumenta que são tantas incertezas e alternativas possíveis na formulação de políticas públicas que a racionalidade plena não se mostra factível (Peters e Zittoun, 2016:8). A crítica de Simon justifica-se pelo fato de que a atenção dos tomadores de decisão é um recurso escasso. No entanto, o uso de regras, estruturas de incentivos e processos de busca de informações que orientem a atenção do tomador de decisão viabilizam a chamada decisão “satisficiente”, em contraste com a decisão ótima da racionalidade plena (Pedroso, 2013:63).

De acordo com Araújo (2007:27):

O paradigma da racionalidade limitada é extremamente relevante para a compreensão dos termos que permeiam a formulação de decisões de políticas públicas e sua implementação. As limitações das capacidades cognitivas, as ineficiências adaptativas, a multidimensionalidade e os múltiplos contextos associados às questões que se apresentam para a decisão, os diferentes enquadramentos conceituais etc. constituem elementos relevantes para a análise consistente do processo decisório. Os modelos de escolha racional não parecem refletir a contento a complexidade do mundo fático.

Para Simon (1995), a racionalidade limitada é guiada por quatro princípios. O primeiro princípio seria o da racionalidade pretendida, que estabelece que a racionalidade tem caráter instrumental. Nesse sentido, a racionalidade não determinaria o comportamento dos tomadores de decisão, mas os elementos irracionais que circundam a área da racionalidade é que fixariam o comportamento daqueles. O segundo seria o princípio da adaptação que estipula que quanto maior for a disponibilidade de tempo para a tomada de decisão e, portanto, maior entendimento do problema submetido a escrutínio, mais adaptado o agente estará a ela e melhor será sua compreensão dessa tarefa. Por seu turno, o princípio da incerteza afirma que os indivíduos têm extrema dificuldade para trabalhar com probabilidades, assumir riscos e realizar inferências diante de situações de incerteza. Por último, o princípio dos *trade-offs* refere-se à dificuldade dos indivíduos de realizarem escolhas ou estabelecerem objetivos diante de alternativas, haja vista a inoperância do paradigma neoclássico (maximização das preferências). Assim, esse princípio defende a superação desse dilema de escolha por meio do conceito da “satisficiência”. A decisão

“satisficiente” é aquela que permite a escolha da alternativa que excede os níveis de aspiração para as metas que os tomadores de decisão pretendem atingir (Jones, 2003:397).

Nas diversas abordagens sobre processos decisórios em políticas públicas, pode-se identificar diversas combinações desses princípios da racionalidade limitada, haja vista que:

[...] os indivíduos só conseguem lidar conscientemente com um número pequeno de questões (problemas) de cada vez. Como a mente humana funciona de forma preponderantemente serial, não paralela, o grande desafio aos decisores é o direcionamento da atenção e, em segundo plano, o processo de obtenção de informações. (Pedroso, 2013:63).

As estratégias de *nudge* e a abordagem mais ampla da economia comportamental vêm crescendo como narrativa dominante nos discursos contemporâneos sobre políticas públicas. Tais estratégias representam apenas um dos inúmeros instrumentos no âmbito da economia comportamental que procuram moldar o comportamento dos indivíduos. Elas adotam a compreensão de que o processo decisório humano ocorre sob o paradigma da racionalidade limitada, influenciada pela avaliação dos riscos e aversão a perdas, se valendo de vieses e heurísticas. Assim, uma vez escolhido um *cutucão* adequado, os indivíduos farão escolhas ótimas, sem a demanda por atividades custosas de *enforcement*. Com efeito, as pessoas realizam escolhas subótimas em virtude da presença de altos custos de transação e da “fraqueza de vontade”<sup>10</sup>. Nesse sentido, as estratégias de *nudge* supõem que os indivíduos desejam intrinsecamente melhorar suas escolhas, dado que elas são fruto de “falhas de razão”. Assim, governos e organizações privadas são capazes de modificar a arquitetura de escolha dos indivíduos, permitindo que estes ajam de acordo com suas preferências, sem incorrer em maiores custos de oportunidade, de modo a alcançar resultados melhores para si e para a sociedade (Lodge e Wegrich, 2016:250).

Por seu turno, o modelo incrementalista é estimulado pela racionalidade limitada por meio do processo de ajuste mútuo partidário<sup>11</sup>, embora seja mais abertamente político (Zahariadis, 2016:158). Isso significa que nos processos de discussão das políticas públicas frequentemente os meios e os fins são escolhidos simultaneamente, impedindo o cálculo racional baseado nos objetivos a serem atingidos. O incrementalismo, portanto, ecoando a racionalidade limitada, centraliza seu foco ideacional nas comparações sucessivas e limitadas. As decisões de iniciar determinada política pública não partem de objetivos ideais, mas das políticas preexistentes. Assim, as decisões sobre políticas públicas baseiam-se somente de mudanças na margem daquilo que já é empreendido pelo Estado (Fernandes; Almeida, 2019:128). De fato, o efeito da racionalidade limitada nessa modelagem implica que os tomadores de decisão buscam se afastar dos problemas, ao invés de buscar soluções, realizando apenas pequenos movimentos, mas ainda

---

<sup>10</sup> Inércia devido à preguiça.

<sup>11</sup> Políticas são influenciadas pelo número de participantes e de interesse.

dispostos a rever essa propensão inercial em razão de estímulos advindos do ambiente externo (político) (Jones, 1999:303).

No caso da abordagem dos Múltiplos Fluxos, a racionalidade limitada se insere de duas formas distintas. De um lado, ela insere o processo de formulação de políticas públicas em um contexto de incerteza, onde prevalece alto grau de ambiguidade (princípio da incerteza). De outro, emprega o princípio dos *trade-offs*, tendo em vista que os decisores “[...] não conseguem prestar atenção em todas as questões ao mesmo tempo e, portanto, parte da premissa de que esses indivíduos concentram sua atenção em apenas alguns problemas de cada vez.” (Pedroso, 2013:64). Assim, as políticas públicas não são formuladas de maneira completamente racional, mas a partir da confluência de fluxos de problemas, soluções e político, que podem ser enxergadas mais como um encontro feliz de atores e eventos do que uma intervenção planejada (Peters e Zittoun, 2016:8).

Por sua vez, a abordagem do Equilíbrio Pontuado entende que os processos de políticas públicas são caracterizados por períodos de evolução incremental, alternados por períodos curtos de crise. Essas crises decorrem de problemas no processamento de informações, que podem proporcionar mudanças radicais. Assim, ela incorpora a racionalidade limitada por meio dos princípios da racionalidade pretendida e da adaptação, haja vista que as bases de sua análise dos processos decisórios em políticas públicas são, respectivamente, a investigação “[...] das características relativas ao processamento desproporcional da informação [...] e os mecanismos para a orientação da atenção [...].” (Pedroso, 2013:66). Neste sentido, as características da estrutura de decisão são críticas porque elas conformam o problema enfrentado pelos indivíduos. Em função da capacidade limitada de processamento de informação, os indivíduos são incapazes de compreender todas as características de uma dada situação. Assim, eles darão atenção às características que aparentam ser as mais relevantes, tomando sua decisão a partir delas (Schlager, 2007:301). Segundo Bryan Jones (1994 :8), as preferências são ativadas pela forma como os indivíduos interpretam o contexto e é essa combinação que resulta na escolha. A informação na abordagem do Equilíbrio Pontuado pode ser utilizada para atualizar a visão de mundo dos indivíduos, mas também pode ser empregada para modificar as características percebidas de uma dada situação e, conseqüentemente, conduzindo os indivíduos a mudarem suas escolhas (Schlager, 2007:301). Logo, as referências de conformação dos indivíduos a uma dada situação podem ser manipuladas por meio da informação, conforme argumentação seminal de Jones:

[...] as informações são vistas como inerentemente ambíguas, de modo que há um papel muito importante para a liderança e o empreendedorismo político no enquadramento de questões para angariar apoio para uma posição política. Ou seja, a manipulação de informações desempenha um papel fundamental em forçar a atenção do governo para os problemas. (Jones, 1994:23).

Por outro lado, o modelo de Coalizões de Defesa também se utiliza do paradigma da racionalidade limitada para explicar as mudanças nas políticas públicas afetas a um determinado

subsistema ao longo do tempo. Com efeito, o modelo busca explicar o processo decisório a partir do conflito entre as coalizões de defesa, formadas pelo compartilhamento de um mesmo sistema de crenças, que integram um subsistema. São essas crenças que determinam as escolhas dos indivíduos e suas ações. Elas podem ser enxergadas como atalhos cognitivos para a tomada de decisão a partir do pressuposto da racionalidade limitada. Neste sentido, as crenças atuam como filtros, incorporando as informações que as reforçam e rejeitando aquelas que as contrariam (Schlager, 2007:301).

Por fim, pode-se afirmar que cada modelo apresenta uma diferenciação no emprego do paradigma da racionalidade limitada. Para o modelo de Equilíbrio Pontuado, a racionalidade limitada do indivíduo é aquela do participante seletivo. Já para o modelo dos Múltiplos Fluxos e para as estratégias de *nudge*, a racionalidade limitada do indivíduo é aquela do usuário da lógica da "satisficência". Por fim, no modelo de Coalizões de Defesa, a racionalidade limitada do indivíduo é aquela do portador de crenças e valores (Schlager, 2007:302).

### **Considerações finais**

O presente artigo teve como objetivo examinar como a atenção, as ideias e a racionalidade limitada podem contribuir para uma melhor compreensão dos modelos e dos processos decisórios em políticas públicas. Buscou-se analisar esses elementos como peças importantes das engrenagens de diversos modelos de análise de políticas públicas, sendo estes também especificados e discutidos ao se analisar cada um dos aspectos em debate.

Como visto, o elemento atenção tem um papel relevante, em face de sua escassez, na escolha, direcionamento e mudança das políticas públicas. Ademais, ele pode ter como vetor os empreendedores políticos (indivíduos) ou assumir caráter mais coletivo, direcionando as escolhas da sociedade. Por sua vez, as ideias são compreendidas, em seu percurso evolutivo, a partir de um processo de aprendizado político, sendo agentes de mudança paradigmática de políticas públicas, em face de seu poder de convencimento ao produzir retóricas políticas persuasivas. Por fim, a racionalidade limitada é o aspecto que se depara e lida com as incertezas reais e com as múltiplas possibilidades de escolhas, predominantes no mundo concreto. Neste sentido, ela expressa essas características: instrumentais, adaptativas, relativistas e de superação do dilema de escolha. Assim, é instrumental, pois sempre dependente do contexto; adaptativo, dado que varia com o tempo disponível à tomada de decisão; relativista, por conviver com vieses e riscos; e de superação do dilema de escolha por meio da "satisficência".

Este artigo se insere na ampla temática da análise de políticas públicas e processos decisórios. O texto procurou dar foco a elementos relevantes constituintes do complexo construto que cerca os diversos modelos explicativos de políticas públicas. O passo inicial dado foi o de sistematizar a presença desses aspectos na operacionalização de diversos modelos. As próximas pesquisas podem trilhar um caminho mais empirista, buscando conferir o grau de dependência

que cada um dos modelos tem em relação aos aspectos determinantes e fundadores dos processos decisórios insculpidos nas modelagens.

## Referências

Akerlof, George A.; Shiller, Robert J. 2015. *Phishing for phools: The economics of manipulation and deception*. Princeton University Press.

Araújo, Suely Mara Vaz Guimarães de. *Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas*. 332 fls. (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2007.

\_\_\_\_\_. *Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom*. 458 fls. (Doutorado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2013.

Arretche, Marta. 2001. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUCSP.

Balsiger, Jörg. Logic of appropriateness. *Encyclopedia Britannica*, 23 nov. 2016. Disponível em: < <https://www.britannica.com/topic/logic-of-appropriateness> >. Acesso em: 7 mai. 2021.

Baumgartner, Frank R. 2013. Ideas and policy change. *Governance*, v. 26, n. 2, p. 239-258.

Béland, Daniel. 2009. Gender, ideational analysis, and social policy. *Social Politics*, v. 16, n. 4, p. 558-581.

Béland, Daniel; Cox, Robert Henry (Ed.). 2010. *Ideas and politics in social science research*. Oxonia: Oxford University Press.

Cairney, Paul. 2020. *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. 2<sup>nd</sup> ed. London: Red Globe Press.

Campbell, John L. 2002. Ideas, politics, and public policy. *Annual review of sociology*, v. 28, n. 1, p. 21-38.

Capella, Ana Cláudia Niedhardt; Brasil, Felipe Gonçalves. 2015. A trajetória dos estudos sobre a agenda de políticas públicas. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, v. 24, n. 2.

Capella, Ana Cláudia Niedhardt. 2018. *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília: Enap.

DESMARAIS, Bruce A. 2019. Punctuated equilibrium or incrementalism in policymaking: What we can and cannot learn from the distribution of policy changes. *Research & Politics*, v. 6, n. 3, p. 1-6.

Eissler, Rebecca; Russell, Annelise; Jones, Bryan D. 2016. The transformation of ideas: The origin and evolution of Punctuated Equilibrium Theory. In: PETERS, B. Guy; ZITTOUN, Philippe.

*Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*. London: Palgrave Macmillan.

Fernandes, Ivan Filipe de Almeida Lopes; Almeida, Lia de A. 2019. Teorias e modelos de políticas públicas: uma revisão das abordagens sobre o processo de políticas. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, v. 28, n. 1.

Furtado, Robert Muzy. *A busca da racionalidade nas escolhas orçamentárias organizacionais*. 88 fls. (Mestrado Profissional em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro/RJ, 2018.

Gonçalves, Fernanda Cristina Nanci Izidro; Loureiro, Gustavo do Amaral; Ornellas, Flávia Barros. 2018. A política externa brasileira para refugiados: entre a lógica das consequências e a lógica da adequação. *Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas*, v. 6, n. 1, p. 5-25.

Granovetter, Mark. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. *RAE eletrônica*. v. 6, n. 1, jan./jun. 2007. Disponível em: < [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1676-56482007000100006&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1676-56482007000100006&script=sci_arttext&tlng=pt) >. Acesso em: 16 mai. 2021.

Green-Pedersen, Christoffer; Wilkerson, John. 2006. How agenda-setting attributes shape politics: Basic dilemmas, problem attention and health politics developments in Denmark and the US. *Journal of European Public Policy*, v. 13, n. 7, p. 1039-1052.

Jenkins-Smith, H.C.; NOHRTEDT, D.; WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. 2017. The Advocacy Coalition Framework: an overview of the research program. In: C. M. Weible; P. A. Sabatier (Eds.). *Theories of the policy process* (4<sup>th</sup> edition). Boulder, CO. Westview Press, 183-223.

John, Peter. 2016. "Behavioral Approaches: How Nudges Lead to More Intelligent Policy Design". In: PETERS, B. Guy; PHILLIPE Zittoun. *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*. London: Palgrave Macmillan.

Jones, Bryan D. 1994. *Reconceiving decision-making in democratic politics: Attention, choice, and public policy*. University of Chicago Press.

\_\_\_\_\_. 1999. "Bounded rationality". *Annual review of political science*, v. 2, n. 1, p. 297-321.

\_\_\_\_\_. 2003. "Bounded Rationality and Political Science. Lessons from Public Administration and Public Policy". *Journal of Public Administration Theory and Research*, v. 13, p. 395-412.

Jones, Bryan D.; Baumgartner, Frank R. 2004. A model of choice for public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 15, n. 3, p. 325-351.

Kingdon, J. 1995. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed. New York: HarperCollins.

Lodge, Martin; Wegrich, Kai. 2016. The rationality paradox of nudge: Rational tools of government in a world of bounded rationality. *Law & policy*, v. 38, n. 3, p. 250-267.

- Lotta, Gabriela. 2019. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, p. 11-38.
- March, James G. 1978. Bounded rationality, ambiguity, and the engineering of choice. *The bell journal of economics*, p. 587-608.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Primer on decision making: How decisions happen*. Simon and Schuster.
- Ocasio, William. 2012. Situated attention, loose and tight coupling, and the garbage can model. In: *The garbage can model of organizational choice: Looking forward at forty*. Emerald Group Publishing Limited. p. 293-317.
- Pedroso, Marcel. 2013. Racionalidade limitada e uso de informações técnicas em modelos de análise de políticas públicas: proposições sobre a perspectiva integradora da Análise Multicritério de Decisão Espacial Construtivista. *RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, n. 2.
- Peters, B. Guy; Zittoun, Philippe. 2016. Introduction. In: *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*. Palgrave Macmillan, London, p. 01-14.
- Pinto, Paulo Sergio Alves; Gonçalves, Andréa de Oliveira. 2013. *Políticas de CT&I: uma análise reflexiva a partir das informações orçamentárias e contábeis da Embrapa*. Disponível em: < [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13926/1/ARTIGO PoliticasCTI.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13926/1/ARTIGO_PoliticacTI.pdf) >. Acesso em: 15 mai. 2021.
- Sabatier, P.; Jenkins-Smith, H. 1993. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- \_\_\_\_\_. 1999. The advocacy coalition framework: An assessment. In: Sabatier, P. (Ed). *Theories of the Policy Process*. Westview Press, San Francisco.
- Sabatier, P., Weible, C. 2007. The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 189–222). Boulder, CO: Westview Press.
- Schlager, Edella. 2007. A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. In: *Theories of Policy Process*. Westview Press. p. 293-319.
- Shepsle, K. A. 2010. *Analysing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*. 2. ed. New York: W & W Norton Company.
- Simon, Herbert A. 1995. Rationality in political behavior. *Political Psychology*, v. 16, n. 1, ed. Especial, p. 45-61.
- Smith, Neale et al. 2014. A politics of priority setting: Ideas, interests and institutions in healthcare resource allocation. *Public Policy and Administration*, v. 29, n. 4, p. 331-347.
- Sunstein, Cass R; Dhimi, Sanjit; Al-Nowaihi, Ali. 2019. Heuristics and Public Policy: Decision-making Under Bounded Rationality. *Studies in Microeconomics*, v. 7, n. 1, p. 7-58.
- Thaler, Richard H., Sustein, Cass R. 2008 *Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness*. London: Penguin Books.

Von Weizsäcker, Carl Christian; Akerlof, George A.; Shiller, Robert J. 2016. *Phishing for phools: The economics of manipulation and deception*. J Econ 118. p. 91-96.

Weible, Christopher; Jenkins-Smith, Hank. 2016. *The Advocacy Coalition Framework: An Approach for the Comparative Analysis of Contentious Policy Issues*.

Weible, Christopher M. et al. 2020. Sharpening advocacy coalitions. *Policy studies journal*, v. 48, n. 4, p. 1054-1081.

Zahariadis, Nikolaus. 2007. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. Sabatier, Paul A. *Theories of Policy Process*. 2. Ed. Boulder, CO: Westview Press.

\_\_\_\_\_. 2016. Bounded Rationality and Garbage Can Models of Policy-Making. In: *Contemporary Approaches to Public Policy*. Palgrave Macmillan, London, p. 155-174.

Recebido em: abril de 2021  
Aprovado em: julho de 2021