

---

## RESENHA

---

Ana Lucia Marran\*

Marianne Pereira de Souza\*

VILLANUEVA, Luis Fernando Aguilar. Estudio introductório. In: \_\_\_\_\_. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. 3 ed. México: Miguel Ángel Perrúa, 2013. p.15-72

---

*Problemas públicos y agenda de gobierno*, de Luis Fernando Aguilar Villanueva, é o terceiro de quatro livros que compõem a Antologia de políticas públicas organizada pelo autor, que também escreveu outros *estudios introductórios* presentes no início de cada uma das obras. A coleção originalmente publicada em espanhol não foi traduzida para o português.

Villanueva é professor de ensino superior e pesquisador atuante em instituições de ensino superior do México, com formação inicial e pós-doutorado em filosofia. Os estudos do autor têm como foco ciência política, administração pública e análise das políticas públicas, que o colocam como pioneiro no enfoque analítico das políticas públicas no México e na América Latina.

A presente resenha refere-se ao *Estudio Introductório* do livro citado no primeiro parágrafo. O texto é organizado em três partes, nas quais apresenta conceitos e considerações acerca do processo da política, a formação da agenda de governo e a definição dos problemas públicos.

Na primeira parte, “El proceso de la política”, Villanueva busca evidenciar que a noção de *policy process* é um dispositivo analítico, intelectualmente construído com a finalidade de explicar uma política. Assim, para o autor, a *policy process* pertence mais a ordem lógica do que a cronológica, e não como uma representação descritiva de tempos e acontecimentos que efetivamente sucedem um atrás do outro. Dessa forma, a separação analítica não pode ser confundida com uma separação real, uma sequência temporal.

Ao apresentar as propostas de diferentes autores para a análise da política (LASSWELL, 1971; DELEON e BREWER, 1983; WILDAVCKY, 1977; HOGWOOD e GUNN, 1986; ANDERSON, 1984), o autor destaca que, não obstante dos diferentes cortes analíticos e das diferenças terminológicas, todos os estudiosos coincidem em sustentar que os integrantes necessários e inter-relacionados de toda política são: a existência de uma determinada situação problema que para mudá-la, no sentido desejado, se elege e se efetua um determinado curso de ação, que ao produzir certos resultados mais ou menos diferentes dos desejados, obriga a repensar o curso da ação elegida.

---

\* Doutoranda em Educação pela Universidade Federal da Grande Dourados. Docente da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Email: anamarran@yahoo.com.br

\* Doutoranda em Educação pela Universidade Federal da Grande Dourados. Técnica de Nível Superior da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Email: marianne-souza@hotmail.com

Villanueva informa que é possível estudar uma política focando uma de suas fases, sem que este estudo tenha menor qualidade ou importância em relação aqueles que se debruçam sobre todo o processo. E, finaliza apresentando uma tabela com fases e características do processo da política.

Na segunda parte, intitulada “La formación de la agenda”, o autor inicia sustentando que inúmeros problemas, provenientes de muitos locais, com situações e causas diferentes, que afetam mais ou menos pessoas, surgem cotidianamente, fazendo o governo agir em busca de soluções.

As relações cotidianas entre a sociedade e o Estado tomam forma de problemas e soluções, demandas e ofertas, necessidades e soluções, pois o Estado é concebido como o encarregado de resolver os problemas que as relações entre os cidadãos, a sociedade (privados) ocasionam ou que são incapazes de resolver. Contudo, nem todos os assuntos vão chamar a atenção do governo, uma vez que existem interesses políticos diferentes e, ainda existe uma lista de prioridades, estabelecida pelo governo. Com isso, nem todas as questões se tornam agenda de governo.

Na formação da agenda de governo é possível visualizar qual é a estrutura de poder que domina efetivamente a elaboração de uma política, pois a agenda dá o tom e a direção de um governo. No seu processo de elaboração, o governo define sobre o que irá decidir, se irá ou não deliberar sobre determinado assunto e quando deverá intervir.

Para Villanueva, componentes como atenção, definição e tratabilidade são determinantes para que o problema alcance ou não o caráter de agenda. Isso porque quando uma questão é difundida por toda a população e a comunidade política, ela ganha força e estabelece uma forte pressão sobre o governo, o que exige dele atenção e análise de forma que possa atendê-la, tornando-se, assim, parte da agenda de governo.

A decisão de um governo introduzir em sua agenda assuntos públicos específicos vai depender de algumas situações como: o governo se encontrar ou não numa oportunidade de eleição favorável; as questões e demandas serem ou não tratáveis; os participantes da tomada de decisão estarem ou não interessados em intervir na questão.

O fator com maior peso causal na configuração da agenda formal de governo é a força dos atores políticos que intervêm no processo e, as relações políticas e administrativas que são construídas entre eles e o governo. Esse é um ponto importante para o estudo da política que muitas vezes precisa se debruçar sobre a localização, descrição, explicação das forças de diferentes grupos sociais e suas correlações de forças.

O autor afirmar que o governo não é um instrumento servil e unilateral, mas um agente e árbitro nos arranjos dos grupos de interesse. No entanto, pode ser que em seu conjunto, um sistema político se incline para um ou outro modelo, criando seu próprio padrão na formação de agenda.

Na terceira e última parte do estudo introdutório, denominada “La definición de los problemas públicos”, Villanueva destaca que, para fins de estudo, a definição do problema ocorre após ele ser qualificado como público e ser aceito na agenda de governo. Entretanto, analiticamente essas etapas são interdependentes.

Colocar uma questão na agenda significa implícita ou explicitamente ir produzindo forma a uma definição do problema aceitável para o público e, sobretudo, tratável para o

governo. A definição do problema são os processos mediante os quais uma questão da agenda é estudada, explorada e organizada pelos interessados.

Para o autor, uma das maiores dificuldades na definição e solução de problemas públicos é que, com frequência, a definição do problema construída pelo governo difere significativamente da definição de problema que tem os afetados e os interessados. A proximidade entre governo e sociedade nesse momento é crucial para que as chances de sucesso no processo sejam ampliadas.

Criar um problema consiste em encontrar um problema acerca do qual se pode e se deve fazer algo. Dessa forma, qualquer conhecedor da estrutura do problema tem, em princípio, a capacidade de resolvê-lo. E, para que isso aconteça, Villanueva lembra que problemas bem estruturados têm maior chance de serem resolvidos.

Dessa forma, a formulação de muitos problemas públicos não indica qual é seu critério de solução e quais ações, projetos, condutas de solução, qual seu âmbito e alcance, quais seus diferentes estados de solução, o que dificulta a elaboração de uma política pública que atenda a necessidade de quem a formulou.

O autor conclui que a política pública emerge, então, de uma tarefa coletiva que incorpora conjunta e corresponsavelmente a iniciativa social e a governamental, pois diante de certos problemas se apresenta, teórica e tecnologicamente, uma linha segura de resposta, que pode resultar em erros e acertos. Dessa forma, aprende-se com os erros e busca-se corrigi-los.

Ao encerrar, Villanueva afirma que as políticas públicas jamais colocarão um ponto final nos problemas públicos, mas que podem contribuir para torná-los manejáveis, retirando seus aspectos mais nocivos para a sociedade.

A partir do texto apresentado pelo autor é possível compreender como é construída a agenda de governo, como os problemas públicos se tornam parte dessa agenda e a importância de conhecer os grupos e suas influências nesse processo. Assim, esse material pode contribuir para os estudiosos que buscam saberes acerca da análise das políticas públicas.