



Qualidade dos serviços de transportes interestaduais de passageiros na região Amazônica: uma discussão com base na teoria dos Múltiplos Fluxos

Autoria

Rodolpho Emerson Silva de Vasconcellos - rodolphoemerson@hotmail.com

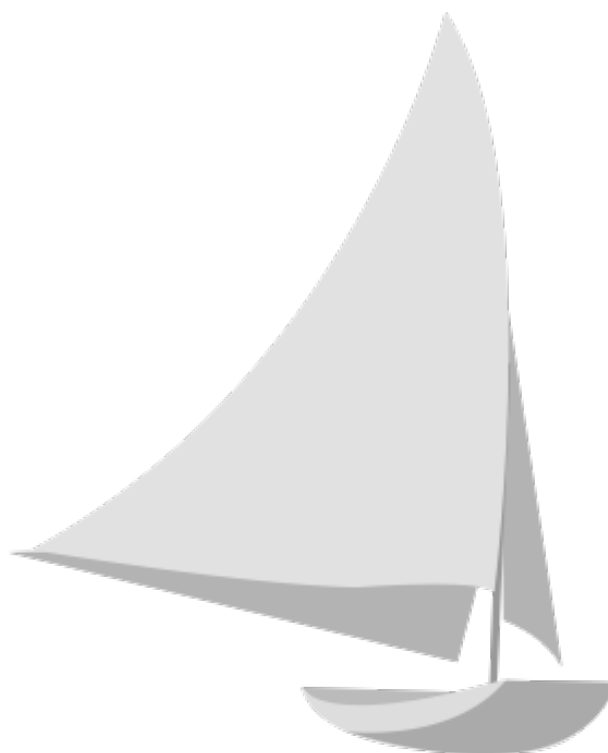
Prog de Pós-Grad em Admin – PPGA/UnB - Universidade de Brasília

Suylan de Almeida Midlej e Silva - suylan00@gmail.com

Prog de Pós-Grad em Admin – PPGA/UnB - Universidade de Brasília

Resumo

A qualidade dos serviços de transportes de passageiros está prescrita na Resolução nº. 912-ANTAQ de 2007, que trata especificamente do serviço de transporte de passageiros e misto na navegação interior de percurso longitudinal interestadual e internacional. Porém, a Resolução não especifica os níveis de conforto esperados nesses serviços, o que confere aos burocratas de nível de rua e aos gestores intermediários a possibilidade de definir os contornos da política de avaliação do nível de qualidade desses serviços. Este artigo se propõe a discutir como a aferição de qualidade dos serviços de transportes é estabelecida pelo órgão regulador. Para isso, utiliza a teoria dos Múltiplos Fluxos para entender o processo de formulação-implementação dessa política pública, explorando o papel de "atores invisíveis" na definição da agenda governamental.





Qualidade dos serviços de transportes interestaduais de passageiros na região Amazônica: uma discussão com base na teoria dos Múltiplos Fluxos

Resumo

A qualidade dos serviços de transportes de passageiros está prescrita na Resolução nº. 912-ANTAQ de 2007, que trata especificamente do serviço de transporte de passageiros e misto na navegação interior de percurso longitudinal interestadual e internacional. Porém, a Resolução não especifica os níveis de conforto esperados nesses serviços, o que confere aos burocratas de nível de rua e aos gestores intermediários a possibilidade de definir os contornos da política de avaliação do nível de qualidade desses serviços. Este artigo se propõe a discutir como a aferição de qualidade dos serviços de transportes é estabelecida pelo órgão regulador. Para isso, utiliza a teoria dos Múltiplos Fluxos para entender o processo de formulação-implementação dessa política pública, explorando o papel de "atores invisíveis" na definição da agenda governamental.

Palavras-chaves: Serviços Públicos. Papel Regulador do Estado. Transporte. Teoria dos Múltiplos Fluxos.

Introdução

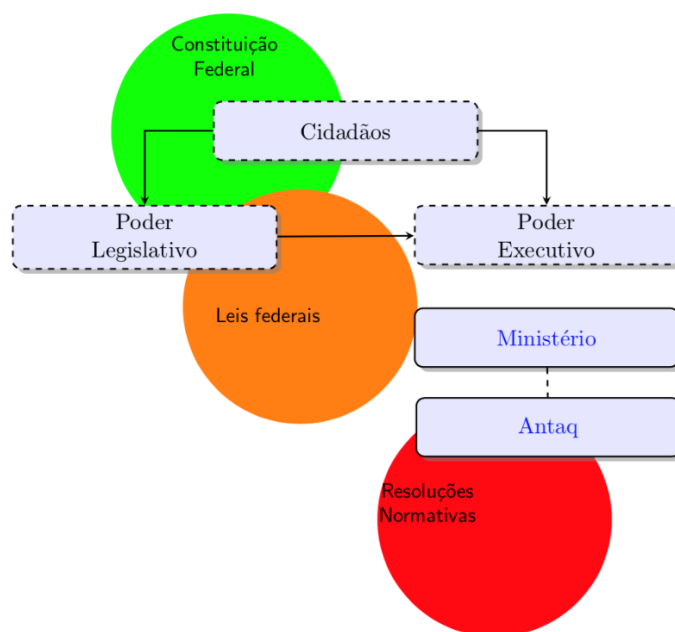
A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que os serviços de transporte aquaviário interestadual e internacional de passageiros são competência da União, que pode explorá-los diretamente ou delegá-los ao setor privado (Brasil, 1988). A partir dos anos 1990, o poder público afastou-se gradualmente da provisão direta dos serviços públicos, como o transporte e as telecomunicações, transferindo para a iniciativa privada atividades que, até então, o Estado desempenhava seja de forma exclusiva ou em regime de concorrência.

Apesar desse movimento de afastamento relativo por parte do Estado, ele segue com o papel de promover políticas interventivas ou regulatórias — por meio de ações normatizadoras e indutoras do setor privado — que visam à defesa do interesse público e à sustentabilidade do mercado regulado. Entre as atividades de defesa do interesse público, o legislador brasileiro (Brasil, 1995, 2001) encarregou ao Estado o dever de zelar, nos termos da lei, pela qualidade dos serviços públicos de transportes.

Mas o que é um transporte público de qualidade adequada? Nos termos da Lei no 8.987/1995, "serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas" (Brasil, 1995). Salvo o atributo da continuidade, que a própria Lei no 8.987/1995 apresentou os limites do que deve ser considerado um serviço contínuo ou descontínuo e o da atualidade, que recebeu do legislador uma expressa conceituação, os demais atributos do serviço adequado não foram detalhados pela Lei.

Para o setor de transportes aquaviários, em um Estado Regulador, a atribuição de esmiuçar esses atributos preceituados na Lei, estabelecendo seus contornos empíricos, caberia seja ao ministério formulador da política de transportes, seja ao órgão regulador, a que cabe a implementação dessa política, como mostra a Figura 1.

Figura 1. Competências legislativas, executivas e normativas para setor de transportes aquaviários federal



Fonte: Elaborada pelos autores.

A Figura 1 demonstra que a política de avaliação da qualidade do setor aquaviário está a cargo do Poder Legislativo e Executivo, nas suas respectivas esferas de atuação. No Poder Executivo federal, as atribuições em relação a essa política encontram-se divididas entre o ente formulador das políticas para o setor de transportes, atualmente, o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e o ente responsável pela implementação de políticas regulatórias e fiscalizatórias para o setor, neste caso, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

As agências reguladoras são entidades de natureza autárquica em regime especial, dotadas de autonomia em relação ao Ministério a que estão vinculadas. As atribuições das agências reguladoras, como a Antaq, envolvem a edição dos atos normativos, fundados em poder normativo conferido a essas agências. Nesses atos normativos, as agências definem, por exemplo, os requisitos técnicos, econômico-financeiros e jurídico fiscais para que os interessados em atuar no setor regulado possam receber a outorga de autorização para fazê-lo. Também estão definidas nesses atos normativos certas condições para que esse ente continue operando no mercado, além do estabelecimento de sanções, inclusive pecuniárias, para as desconformidades apresentadas durante a condução do serviço.

A Figura 1 também expõe que o poder normativo da agência reguladora se submete às Leis (princípio da legalidade) e aos ditames constitucionais. A constituição federal e as leis são expressão do Poder Legislativo, cujos representantes são eleitos pelos cidadãos, assim como elegem o chefe do Poder Executivo. Por outro lado, as resoluções normativas de órgão regulador são expressão da vontade da diretoria, normalmente colegiada, do órgão regulador, cujos representantes são indicados e nomeados pelo Chefe do Executivo, após sabatina (arguição pública) do Senado Federal (Brasil, 1988).

Ao assumir seu poder normativo, por meio da Resolução nº 912-ANTAQ de 2007, que trata especificamente do serviço de transporte de passageiros e misto na navegação interior de percurso longitudinal interestadual e internacional, a Antaq incluiu outros atributos para que um serviço de transportes aquaviários seja considerado adequado: como conforto, pontualidade e preservação do meio ambiente. No entanto, esses atributos não foram especificados pelo órgão regulador na Resolução nº. 912-ANTAQ de 2007.



O silêncio da Lei e da Norma acerca dos limites do que deve ser considerado uma embarcação confortável implica a delegação de autoridade aos agentes públicos na tomada de decisões decorrentes do poder extroverso (ou do poder de supremacia) do Estado. Logo, a acepção fática das noções de conforto das embarcações é definida durante a implementação da política e não na fase de sua formulação. A discricionariedade do agente público, no exercício de sua função fiscalizatória, assume papel primacial nos contornos finais da política.

Este artigo se propõe a apresentar como esse importante e estratégico atributo da política de aferição de qualidade dos serviços de transportes é estabelecido pelo *frontline* do órgão regulador, durante a etapa de implementação da política. Para isso, realizou-se estudo do caso da Agência Nacional de Transportes Aquaviários no ano de 2018.

A coleta de dados foi realizada no segundo semestre de 2018 e consistiu de pesquisa documental; observação participante em uma das unidades regionais da agência; *survey* com 68% dos servidores das unidades regionais da região amazônica (25 fiscais e 3 chefes de unidades regionais); e entrevista de roteiro estruturado com os gestores das três unidades regionais (Belém, Manaus e Porto Velho) da Antaq (a que nomearemos “G.URE” 1 a 3 nesta pesquisa), além de um gestor de médio escalão da sede da Agência (a que nomearemos “G.BSB”).

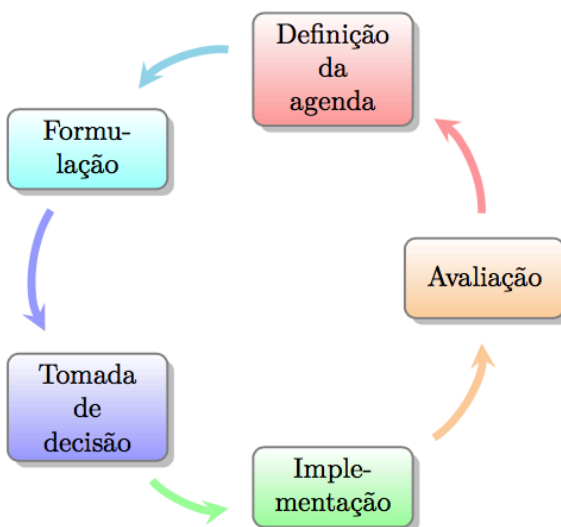
A discussão será fundamentada na teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (1995, 2006). Serão discutidas as contribuições dessa corrente teórica para o debate sobre o papel dos agentes públicos na implementação de políticas fiscalizatórias, durante o processo de avaliação da qualidade dos serviços de transporte.

O artigo está estruturado quatro seções, incluindo esta introdução. A segunda seção apresenta a teoria dos Múltiplos Fluxos para, na sequência, discutir as noções de incertezas e ambiguidades (participação fluida, tecnologia obscura e preferências problemáticas) em políticas públicas. Na terceira seção apresentam-se os resultados da coleta de dados. Serão apresentados os itens que integram a agenda dos fiscais e gestores de médio escalão da Antaq, quanto aos atributos do conforto das embarcações. Ao final, discutem-se os resultados e tem-se a seção conclusiva deste artigo.

A Teoria dos Múltiplos Fluxos

Na busca por prover bases conceituais para a análise das políticas públicas, diversos autores (Anderson, 2014; Brewer & DeLeon, 1983; Jenkins, 1978; May & Wildavsky, 1978) elaboraram modelos heurísticos dos ciclos das políticas públicas (*policy making cycles*) compostos por fases, etapas ou estágios (Jann & Wegrich, 2007). As fases enumeradas nesses modelos diferem-se em quantidade e título, porém, podem-se resumir os ciclos usuais nas etapas de definição da agenda, formulação da política (geração e definição das alternativas de solução), tomada de decisão (escolha da alternativa), implementação e avaliação da política (Jann & Wegrich, 2007), como descrito na Figura 2.

Figura 2. O ciclo das políticas públicas

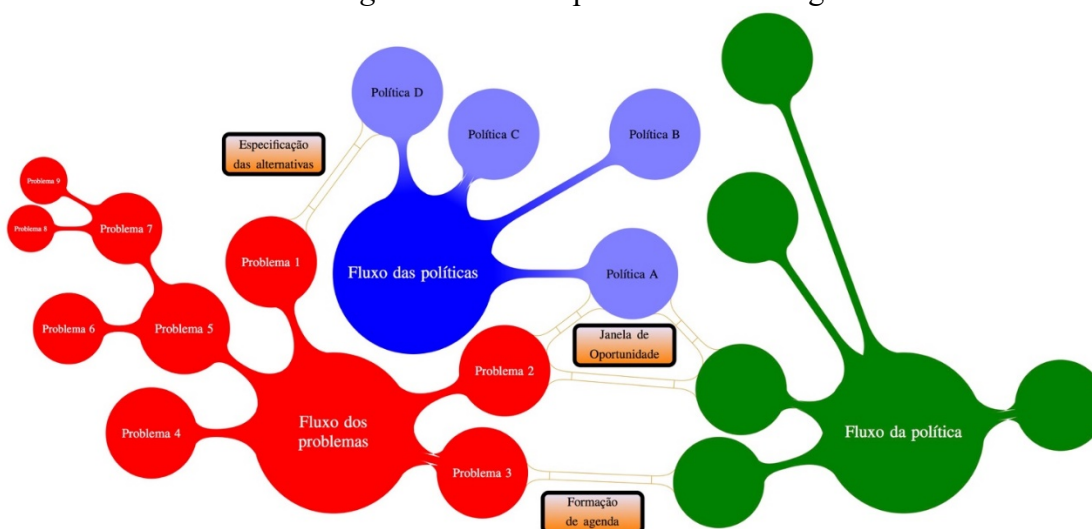


Fonte: Elaborada pelos autores, com base em Jann e Wegrich (2007).

Os críticos desses modelos heurísticos, como Kingdon (1995) e Zahariadis (2014), apontam que os ciclos etapistas não são capazes de demonstrar a não linearidade desse processo iterativo que é a formulação-implementação de políticas. Além disso, esses modelos, em regra, apresentam a etapa de implementação como um estágio de menor complexidade, na medida em que os processos de tomada de decisão ocorrem apenas nas etapas anteriores.

De modo contrário ao do modelo etapista, Kingdon (1995, 2006) apresenta seu *framework* composto por três fluxos autônomos ou independentes (o fluxo dos problemas, das políticas e o fluxo da política). Para o autor, esses fluxos não têm uma ordem pré-estabelecida e ocorrem concomitantemente. Os fluxos são independentes porque eles têm uma lógica própria, têm razões distintas que os movem. O destaque é que, apesar de os fluxos serem independentes, podem convergir em algum momento. Quando ocorre uma conexão entre esses fluxos, a política tem grande chance de prosperar: é o que Kingdon (1995, 2006) chamou de uma janela de oportunidade, como mostra a Figura 3.

Figura 3. Os múltiplos fluxos de Kingdon



Fonte: Elaborada pelos autores, com base em Kingdon (1995, 2006).



O estabelecimento da agenda governamental, por exemplo, caracterizado em regra como a primeira fase nos modelos etapistas, é explicado no modelo de Kingdon (2006) por meio de dois fluxos relevantes, além de determinados atores. Os fluxos responsáveis pela formulação da agenda governamental são o fluxo dos problemas e o fluxo da política.

O fluxo dos problemas é estimulado por eventos-foco, crises, símbolos e pelos *feedbacks*. Os eventos-foco podem ser exemplificados como uma catástrofe, uma inundação, a morte de alguém. Entre os símbolos, pode-se elencar uma fotografia sensibilizadora (como ocorreu na crise de refugiados na Europa, em 2015, ou na Guerra do Vietnã, com a fotografia "Menina de Napalm", de 1972). Outro estimulador do fluxo dos problemas são os *feedbacks*. Os relatórios de monitoramento de uma política, avaliações de prestação de contas, apontamentos angariados em ouvidorias encontram-se entre esses mecanismos de *feedback*. A tese de Kingdon (2006), embebido dos estudos de Simon (1979) e March (2009), é que os problemas existentes são vários, e, como a racionalidade do tomador de decisões é limitada, não se consegue dar atenção a tudo. Logo, os eventos-foco, as crises, os símbolos e os *feedback* são determinantes do direcionamento da atenção do *decision maker* para determinados problemas (Kingdon, 1995, 2006; Zahariadis, 2014).

Por sua vez, fluxo da política é influenciado pelo humor nacional, pela ideologia política, pelos grupos de pressão e por outras coalizões estabelecidas intra e extra organização. No que tange ao humor nacional, ressalta-se o papel da mídia em difundir um determinado problema e, por fim, ajudar no levantamento e definição das alternativas de solução (Zahariadis, 2014). Segundo Kingdon (1995, 2006), a ideologia política do partido no poder, representado pelo *decision maker*, também explica por que determinados problemas emergem na agenda governamental em momentos específicos.

Quanto aos atores capazes de influenciar a agenda governamental, propostos por Kingdon (2006), estão os chamados "participantes visíveis". Como Kingdon (2006) realizou um estudo em contexto nacional, os atores visíveis elencados foram o Presidente e seus assessores diretos, os membros do Congresso, a mídia, os partidos políticos etc. Todavia, em outros contextos de pesquisa, pode-se estender os "participantes visíveis" àqueles capazes de chamar a atenção da imprensa e do público (Kingdon, 1995, 2006).

Já a "fase" de especificação das alternativas de solução é explicada por Kingdon (2006) por meio do terceiro fluxo — o fluxo das políticas —, conjugado com a atuação dos chamados "participantes invisíveis" (Kingdon, 1995, 2006). O fluxo das políticas é onde ocorre a escolha da "melhor" alternativa de solução para o problema. Os participantes invisíveis são entendidos como os especialistas no assunto em questão, como os acadêmicos, pesquisadores e burocratas de carreira dos poderes executivo e legislativo.

Outro ator importante no modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2006) é o empreendedor da política, que pode ser tanto um ator visível quanto um invisível, inclusive burocratas de carreira. O empreendedor da política pode atuar nos três fluxos, criando conexões entre os fluxos independentes e, por fim, criar as janelas de oportunidade que tornam possível a emergência de uma política pública específica.

O modelo de Kingdon (1995, 2006) marca o papel relevante dos burocratas em dois dos três fluxos, além de apresentá-lo como um possível empreendedor da política (conectando os três fluxos e, logo, gerando janelas de oportunidade de políticas públicas). No fluxo dos problemas, os burocratas atuam, por meio, por exemplo, dos *feedbacks*, gerando reflexos na "fase" da especificação da agenda governamental. Já no fluxo das políticas, os burocratas atuam na geração de alternativas de políticas, bem como na seleção da "melhor" política, pois detêm informações como viabilidade técnica de sua implementação (Kingdon, 1995, 2006).

Percebe-se, assim, que apesar do modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (1995, 2006) ter avançado teoricamente em relação aos modelos etapistas, persistiu em seu modelo a lacuna de



exposição da pluralidade de ideias e coalizões, de processos de barganha e de tomadas de decisão que ocorrem na etapa de implementação de uma política pública. Lipsky (1980, 2010) já expunha, desde a segunda metade do século XX, o complexo desenvolvimento da etapa de implementação das políticas, apontando o papel protagonista dos burocratas de nível de rua (*street-level bureaucracy*) nessa etapa, bem como nos contornos finais de uma política pública.

Conforme observado por Zahariadis (2014), o formulador de políticas nem sempre tem clareza do objetivo a alcançar, fazendo assim com que os fins da política não estejam claros. Segundo Oliveira (2012), isso faz com que os implementadores da política tenham discricionariedade para estabelecer os objetivos da política e a forma de concretizá-los. Ora, diferente dos formuladores, os implementadores da política veem o cidadão concreto, e não abstrato (Oliveira, 2012).

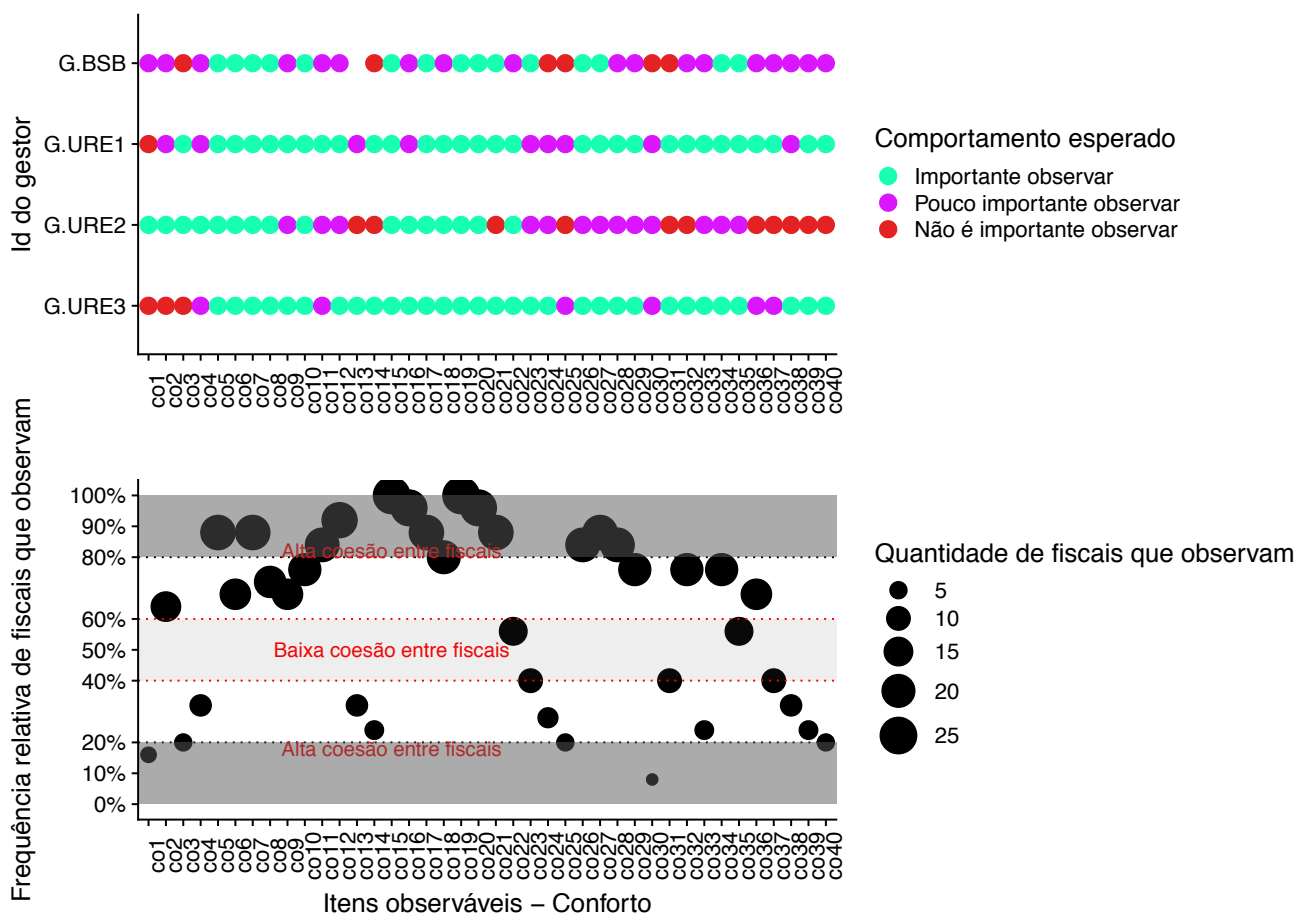
Deste modo, os implementadores da política acabam "formulando" as políticas no momento da sua implementação. Os contornos finais da política são, logo, altamente dependentes dos *inputs* firmados pelos implementadores de políticas, em especial dos burocratas de nível de rua, pois são eles traduzem os programas em bens e serviços concretos (Oliveira, 2012).

A discricionariedade dos burocratas, entendida como o juízo da conveniência e da oportunidade da Administração para a prática de determinados atos autorizados na legislação, é necessária, haja vista os burocratas lidarem com questões imprevistas e por atuarem com as questões no momento em que ocorrem, tendo que tomar decisão com os recursos que dispõem — geralmente os recursos são limitados e a demanda ilimitada (Ham & Hill, 1995).

Resultados

Neste artigo, argumenta-se que o uso na norma de conceitos abstratos, como conforto, seguidos de baixa definição formal em relação ao seu método de aferição (baixo nível de objetividade), conferem ao fiscal elevado grau de arbítrio. Esta seção descreve a coesão dos gestores e fiscais em relação aos itens que se devem observar e que se observam em relação ao conforto dos passageiros. A Figura 4 apresenta os resultados da pesquisa.

Figura 4. Nível de coesão entre gestores e fiscais em relação ao atributo conforto da embarcação.



Fonte: Elaborada pelos autores.

De forma geral, a Figura 4 expõe que existe uma coesão entre os gestores e os fiscais em relação aos itens de observação relevantes quanto ao conforto. Nota-se que nos casos em que os gestores entendem que o item não é importante ou pouco importante de ser observado, cai o número de fiscais que observam o item. Os principais casos em que isso ocorreu foram: o tempo gasto na fila pelos passageiros durante a compra da passagem; tipo de lâmpada utilizada nas áreas de redes e camarotes (se lâmpadas incandescentes, fluorescentes ou LED); existência de pontos de luz para iluminação noturna a serem mantidos ligados na área de rede; horário de funcionamento do som do bar da embarcação; qualidade do som do bar da embarcação; decoração e ambientação dos camarotes; existência de armário ou outro meio adequado para guardar a bagagem dos passageiros nos camarotes; filtro de ar condicionado (validade ou cronograma de trocas).

Em vários desses casos, o grau de coesão entre os fiscais foi da ordem de 72% (pelo menos 18 fiscais entre os 25 participantes não observam esses itens). Os itens que não figuraram na agenda de observação dos fiscais, quanto ao conforto, foram decoração e ambientação dos camarotes; existência de pontos de luz para iluminação noturna a serem mantidos ligados na área de rede; horário de funcionamento do som do bar da embarcação; horário de funcionamento do som do bar da embarcação; filtro de ar condicionado (validade ou cronograma de trocas).

Houve casos, no entanto, em que os gestores consideraram o item pouco ou não importante de ser observado, porém, grande quantidade de fiscais observam o item. É o caso do meio de pagamento das passagens (se a venda é realizada apenas em dinheiro ou aceita cartão de crédito ou



de débito), em que 16 entre os 25 fiscais observam o item. Portanto, o item encontra-se majoritariamente na agenda do fiscal, porém, em regra, não se encontra na agenda dos gestores intermediários.

Um item que merece destaque, quanto ao conforto, é a possibilidade de reserva de passagens pela internet diretamente com a empresa de navegação. Esse é um caso especial, em que o número de fiscais que observam esse item é baixo, não devido a não ter entrado na agenda do fiscal, mas pelo fato de que muitos fiscais relataram que esse item “não se aplica”. No formulário, os fiscais foram instruídos a marcar essa opção nos casos em que “o procedimento de que trata o item não exista ou não ocorra na região”. Destaca-se que, durante a imersão em campo, ficou patente que as empresas de navegação raramente oferecem esse serviço. Logo, na maior parte das regiões, para efeitos desta pesquisa, esse item “não se aplica”. Entre todos os itens avaliados na pesquisa, a “reserva de passagens pela internet” foi o item identificado pelo maior número de agentes (17/25) como “não se aplica”.

Do mesmo modo, 28% dos participantes (7/25) identificaram que não há empresas que tenham implantado guichê de venda de passagens dotado de instrumentos para separar os que estão na fila dos novos entrantes, como pedestais de PVC ou alumínio unidos por fita retrátil.

Os itens de observação que integram a agenda da maior quantidade de fiscais, em ordem, são a existência de água potável para consumo; existência de copos descartáveis; características dos bebedouros (do tipo industrial, de galão, com ou sem refrigeração, etc); existência de sinalização do tipo de banheiro (masculino, feminino e acessível); existência de atadores de redes (ganhos ou escápulas) individuais; condição de atracação (se a embarcação está atracada diretamente na doca ou a contrabordo de outra embarcação); existência de tripulantes ajudando e instruindo os passageiros na entrada (portaló) da embarcação; filtro de água e sua validade; existência de gancho no banheiro para pendurar toalha ou amenidades pessoais de higiene; maçanetas íntegras (não quebradas ou danificadas); posições das redes numeradas; portas dos camarotes e dos banheiros abrindo e fechando de forma ajustada e sem obstruções; portas dos camarotes e dos banheiros com fechadura funcionando; fonte da água usada nos bebedouros (de reservatórios d'água, galões de água certificados ou lacrados, etc). Esses foram os itens em que o grau de coesão entre os fiscais foi da ordem de 80% (pelo menos 20 fiscais entre os 25 participantes observam esses itens).

A pesquisa também revelou quais itens há baixo nível de coesão entre os fiscais. Foram considerados de baixo nível de coesão os itens nos quais 40% a 60% dos fiscais observam o item. Foi o caso da presença de informações sobre regras de convivência nas embarcações; maciez do colchão; e ar condicionado acionado antes de iniciar o embarque, em que 10 entre os 25 fiscais observam o item, enquanto 13, 14 e 15 fiscais afirmaram que não observam os itens, respectivamente (o saldo é de fiscais que afirmaram que os itens “não se aplicam”).

Do mesmo modo, há baixo nível de coesão entre os fiscais em relação à presença de informações sobre proibição de fumar a bordo ou designação de algumas áreas como próprias para fumantes na embarcação e em relação à existência de tomada elétrica nos camarotes, em que 14 entre os 25 fiscais afirmaram que observam o item, enquanto 11 afirmaram que não observam os itens.

Discussão e considerações finais

A emergência do Estado regulador é consequência do afastamento do Estado da execução direta das atividades econômicas, liberando, de forma relativa, que a alocação dos recursos se dê sob o regime dos mecanismos de livre mercado. Nesse sentido, no caso da operação de serviços de transportes, esta passou a ser realizada por entes do segundo setor, sob a supervisão estrita do setor não-produtivo, inclusive quanto aos níveis de qualidade do serviço prestado.



As ambiguidades e incertezas característicos dos ambientes regulatórios tornam-se ainda mais expoentes na medida em que o Estado Regulador brasileiro dividiu as atribuições de formulação da política federal de transportes e de implementação da política regulatória e fiscalizatória em organizações distintas, da administração direta e indireta, respectivamente, tornando os objetivos específicos para o setor pouco claros ao longo da estrutura burocrática de implementação dessas políticas.

As ambiguidades e incertezas presentes nos processos de tomada de decisões em políticas públicas ficam bastante proeminentes ao se realizar análise aprofundada do modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (1995, 2006) conjugados com os estudos de Zahariadis (2014). As ambiguidades e incertezas presentes nos processos de tomada de decisões em políticas públicas podem explicar o uso na norma de conceitos abstratos, como conforto, seguidos de baixa definição formal em relação ao seu método de aferição (baixo nível de objetividade).

Porém, apesar de a norma não expor expressamente quais itens devem ser considerados na avaliação do nível de conforto de uma embarcação, há relativa coesão entre os agentes de nível de rua (fiscais) e os gestores intermediários da Agência (chefes das unidades regionais amazônicas e gerente lotado em Brasília) acerca de quais itens se devam observar durante a ação fiscal.

Observou-se, no entanto, que há casos em que os fiscais e até mesmo os gestores de médio escalão não estão coesos em relação à relevância de observação de determinados itens, como o caso dos mecanismos de comunicação da embarcação com os usuários acerca do uso de tabaco a bordo ou de regras de convivência entre os usuários, como o uso de aparelhos sonoros sem fones de ouvido.

Uma vez que a Norma se absteve de regulamentar esses itens em relação ao conforto do passageiro, fica a cargo dos fiscais e dos gestores de médio escalão inserir esses itens na agenda da Agência. Porém, a descoordenação da ação estatal fica patente em relação a esses itens.

Portanto, a pesquisa demonstrou que a noção de conforto nas embarcações, que é atributo fundamental atributo da política de aferição de qualidade dos serviços de transportes aquaviários, é estabelecida no *frontline* do órgão regulador, durante a etapa de implementação da política.

Referências

- Anderson, J. E. (2014). *Public policymaking*. Cengage Learning.
- Brasil. (1988). *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Brasília, DF: Senado.
- Brasil. (1995). *Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br> (Acesso em: 8mar.2017.)
- Brasil. (2001). *Lei no 10.233, de 05 de junho de 2001*. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br> (Acesso em: 8mar.2017.)
- Brewer, G. D., & DeLeon, P. (1983). *The foundations of policy analysis*. Dorsey Pr.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*, 1–25.
- Ham, C., & Hill, M. (1995). O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno. *Tradução de Renato Lunarde Amorim. Campinas-SP: Harvester/Wheatsheaf*.
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). Theories of the policy cycle. *Handbook of public policy analysis: Theory, politics and methods*, 43–62.
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy analysis: A political and organisational perspective*. London:



M. Robertson.

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. Harper Collins.

Kingdon, J. W. (2006). Como chega a hora de uma idéia. *Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 1*, 219–225.

May, J. V., & Wildavsky, A. B. (1978). *The policy cycle*. Beverly Hills : Sage Publications.

Oliveira, A. (2012). Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista Administração Pública (RAP)*, 46(6), 1551-73.

Simon, H. A. (1979). Rational decision making in business organizations. *The American economic review*, 493–513.

Weir, M. (1989). Ideas and politics: The acceptance of keynesianism in britain and the united states. In (pp. 53–86). Princeton University Press Princeton.

Zahariadis, N. (2014). The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. In P. A. Sabatier & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (pp. 65–92). Westview Press Boulder, CO.