INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS

AGENDA PÚBLICA E MUDANÇA INSTITUCIONAL: UM ESTUDO SOBRE OS IMPACTOS DO CIGARRO ELETRÔNICO NAS POLÍTICAS ANTITABAGISTAS NO BRASIL

RONALDO LUIZ DE OLIVEIRA ABREU

Foz do Iguaçu
2025

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS

AGENDA PÚBLICA E MUDANÇA INSTITUCIONAL: UM ESTUDO SOBRE OS IMPACTOS DO CIGARRO ELETRÔNICO NAS POLÍTICAS ANTITABAGISTAS NO BRASIL

RONALDO LUIZ DE OLIVEIRA ABREU

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Políticas da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Nayara Fatima Macedo de Medeiros Albrecht

Foz do Iguaçu
2025

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

RONALDO LUIZ DE OLIVEIRA ABREU

AGENDA PÚBLICA E MUDANÇA INSTITUCIONAL: UM ESTUDO SOBRE OS IMPACTOS DO CIGARRO ELETRÔNICO NAS POLÍTICAS ANTITABAGISTAS NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Políticas da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas

BANCA EXAMINADORA

_____

Orientadora: Profa Dra. Nayara Fatima Macedo de Medeiros Albrecht
UNILA

_____

Prof. Dr. Jamur Johnas Marchi
UNILA

_____

Cristiano Parra Duarte
UFSCAR

Foz do Iguaçu, 11 de dezembro de 2025.

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

Dedico este trabalho aos meus pais, pois, sem o apoio deles, eu não teria chegado nem à etapa de inscrição do curso; a eles devo a conclusão desta graduação.

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais, pois, graças ao apoio e orações deles, pude alcançar o objetivo de concluir esta graduação. Dona Célia e seu Ronaldo, que sempre me instruíram a realizar meus sonhos e a superar expectativas – vocês são tudo para mim. Vocês são fundamentais em cada passo do meu crescimento. Se eu conseguir levar para a vida a determinação da minha mãe e a honestidade do meu pai, sei que estarei no caminho certo. Obrigado por serem meu alicerce, minha referência e meu lar.

À professora Nayara, cuja chegada à universidade eu aguardava com esperança mesmo antes de iniciar. Sua trajetória internacional sempre me inspirou e, de certa forma, eu desejava ser, no futuro, um pouco do que você representa. Desde o início, você se dispôs a me orientar, não desistiu de mim quando eu desisti, e ainda me incentivou a sonhar grande e a perseguir meus objetivos. Obrigado por acolher meus sonhos e por guiar meus passos.

A Deus, pois até aqui me guiou em todos os meus caminhos e nunca me desamparou nos momentos em que me encontrei perdido e sem esperança.

A minha amiga Lethicia, cujo afeto senti desde o primeiro dia de aula. Você me colocou de volta ao trilho quando precisei e foi uma das maiores motivações para que eu permanecesse firme e, sobretudo, me ajudou a me conhecer melhor. Sua presença, suas conversas e sua forma de enxergar o mundo me ensinam sobre cuidado e coragem. Sua resiliência me inspira.

Por fim, as amizades que se cultivaram ao longo dessa jornada e aqueles que se aproximaram no momento certo – que me apoiaram, compreenderam e sonharam comigo, acreditando e me motivando. Ana Carolina, com seu coração enorme, esteve ao meu lado nos dias mais sombrios, sua lealdade nunca vacilou. É dessas amizades raras, firmes e luminosas, que se amparam sem pedir nada em troca. Sou grato por você. Elizama Godoi, que desde a minha primeira experiência de estágio compartilhou comigo a paixão pelos idiomas e pelos sonhos que fomos realizando ao longo do caminho. Você sempre me estendeu a mão, em todas as fases, e além de profundamente grato, eu amo a sua amizade.

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

Nesse mundo poucas coisas são certas
Amor, sorte, morte, a vida que se leva
Do sul para o norte, da Ásia à América
Se errar é humano, o erro te liberta
Karol Conka

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

RESUMO

Este trabalho analisa como os Dispositivos Eletrônicos para Fumar (DEF) têm sido tratados nas políticas antitabagistas brasileiras, com foco na formação de agenda e na ausência de atualização do marco regulatório. Busca-se compreender por que, entre 2019 e 2025, o aumento da atenção legislativa não resultou em mudanças institucionais significativas. A pesquisa, de caráter qualitativo e analítico, adota estudo de caso, tendo como corpus principal 32 proposições apresentadas na Câmara dos Deputados que tratam, direta ou indiretamente, de DEF no período. A análise fundamenta-se nas proposições legislativas e em referências institucionais centrais, sobretudo resoluções da Anvisa, utilizadas apenas para situar o marco regulatório do tema. Recorre-se à análise de conteúdo, com categorias mistas, e à triangulação entre fontes legislativas e institucionais. O referencial teórico articula o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon, os estudos de agenda e visibilidade de Capella e a abordagem neoinstitucionalista de Mahoney e Thelen. Os resultados indicam a predominância de proposições com orientação proibicionista, reforço do enquadramento sanitário-preventivo, cadeias extensas de apensamento e filtros processuais que retardam a deliberação. Conclui-se que o tema ingressou na agenda pública e legislativa, mas não alcançou uma janela de oportunidade na agenda decisória, resultando em um quadro de estabilidade institucional em que o arranjo antitabagista vigente permanece formalmente intacto, mas sofre um processo de deriva.

Palavras-chave: Políticas públicas; Cigarro eletrônico; Dispositivos eletrônicos para fumar; Agenda de políticas públicas; Análise de conteúdo; Mudança institucional.

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

RESUMEN

Este trabajo analiza cómo los Dispositivos Electrónicos para Fumar (DEF) han sido tratados en las políticas antitabaco brasileñas, con foco en la formación de agenda y en la ausencia de actualización del marco regulatorio. Se busca comprender por qué, entre 2019 y 2025, el aumento de la atención legislativa no resultó en cambios institucionales significativos. La investigación, de carácter cualitativo y analítico, adopta un estudio de caso, teniendo como corpus principal 32 proposiciones presentadas en la Cámara de Diputados que tratan, directa o indirectamente, de DEF en el período. El análisis se fundamenta en las proposiciones legislativas y en referencias institucionales centrales, sobre todo resoluciones de la Anvisa, utilizadas únicamente para situar el marco regulatorio del tema. Se recurre al análisis de contenido, con categorías mixtas, y a la triangulación entre fuentes legislativas e institucionales. El marco teórico articula el modelo de los múltiples flujos de Kingdon, los estudios de agenda y visibilidad de Capella y el enfoque neoinstitucionalista de Mahoney y Thelen. Los resultados indican la predominancia de proposiciones con orientación prohibicionista, el refuerzo del encuadre sanitario-preventivo, cadenas extensas de apensamiento y filtros procesales que retrasan la deliberación. Se concluye que el tema ingresó en la agenda pública y legislativa, pero no alcanzó una ventana de oportunidad en la agenda decisoria, resultando en un cuadro de estabilidad institucional en el que el arreglo antitabaco vigente se mantiene formalmente intacto, pero sufre un proceso de deriva.

Palabras clave: Políticas públicas; Cigarrillo electrónico; Dispositivos electrónicos para fumar; Agenda de políticas públicas; Análisis de contenido; Cambio institucional.

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

ABSTRACT

This study analyzes how Electronic Smoking Devices (ESDs) have been addressed in Brazilian tobacco control policies, focusing on agenda-setting and the absence of updates to the regulatory framework. It seeks to understand why, between 2019 and 2025, increased legislative attention did not result in significant institutional change. This qualitative and analytical case study uses as its main corpus 32 bills introduced in the Chamber of Deputies that deal, directly or indirectly, with ESDs in the period. The analysis is based on these legislative propositions and on central institutional references, especially Anvisa resolutions, which are used solely to situate the regulatory framework of the issue. Content analysis with mixed categories is employed, along with triangulation between legislative and institutional sources. The theoretical framework articulates Kingdon's multiple streams model, Capella's studies on agenda and visibility, and the neo-institutionalist approach of Mahoney and Thelen. The results indicate the predominance of prohibition-oriented bills, the reinforcement of a preventive public health framing, extensive chains of bill attachment and procedural filters that delay deliberation. The study concludes that the issue has entered the public and legislative agendas but has not reached a window of opportunity in the decision-making agenda, resulting in a scenario of institutional stability in which the existing tobacco control arrangement remains formally intact but undergoes a process of drift.

Keywords: Public policy; Electronic cigarettes; Electronic smoking devices; Public policy agenda; Content analysis; Institutional change.

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Categoria de Identificação 32
Quadro 2 – Categorias Temáticas 33
Quadro 3 – Principais Cadeias de Apensamento 41

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do Tema na Mídia 13
Gráfico 2 – Evolução Anual das Proposições sobre DEF 39
Gráfico 3 – Situação das Proposições 40
Gráfico 4 – Temas Abordados nas Proposições 43

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Processo Legislativo 46

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CICS	Comissão de Indústria, Comércio e Serviços
CSAUDE	Comissão de Saúde
DEF	Dispositivo Eletrônico de Fumar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCA	Instituto Nacional de Câncer
PENSE	Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar
PL	Projeto de Lei
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
RDC	Resolução da Diretoria Colegiada
REQ	Requerimento
UF	Unidade da Federação

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO **12**

2 REFERENCIAL TEÓRICO: AGENDA PÚBLICA E MUDANÇA INSTITUCIONAL... … 16

2.1 CONCEITUAÇÃO 17
2.2 MUDANÇA INSTITUCIONAL 20
2.3 A INTER-RELAÇÃO ENTRE AGENDA E MUDANÇA INSTITUCIONAL 23
2.4 CORRENTES TEÓRICAS DA FORMAÇÃO DA AGENDA 25
2.4.1 Modelo dos Múltiplos Fluxos (Kingdon) 26
2.4.2 Teoria do Equilíbrio Pontuado (Baumgartner & Jones) 27
2.5 NEOINSTITUCIONALISMO 28

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS **30**

4. ANÁLISE DE DADOS **38**

5. CONCLUSÕES **50**

REFERÊNCIAS **55**

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o consumo de Dispositivos Eletrônicos para Fumar (DEF), popularmente conhecidos como cigarros eletrônicos ou “vape”, tem se expandido em diferentes contextos nacionais, acompanhado por controvérsias científicas, disputas regulatórias e estratégias de mercado que os apresentam como alternativas “modernas” em relação ao cigarro convencional. No Brasil, entretanto, o marco regulatório antitabagista consolidado desde os anos 1990, associado à adesão à Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco, resultou na proibição da fabricação, importação e comercialização desses produtos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) desde 2009, pela promulgação da RDC nº 46, de 28 de agosto. Apesar disso, observa-se a presença crescente de DEF no cotidiano, especialmente entre jovens, em um cenário marcado pela circulação de produtos em canais informais e pela disputa em torno de narrativas de redução de danos (INCA, 2016).

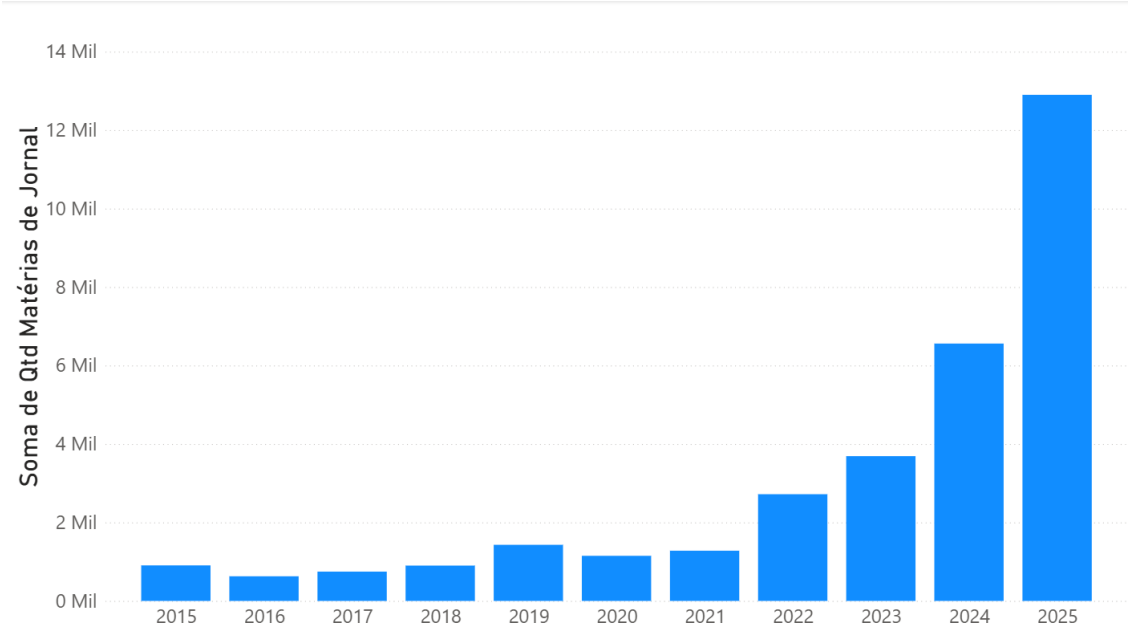
Essa tensão entre um arranjo institucional antitabagista estável, ancorado no princípio da precaução, e a emergência de novos dispositivos, tecnologias e práticas de consumo coloca em evidência o papel das instituições na definição de problemas públicos e na atualização, ou não, das políticas existentes. De um lado, a política de controle do tabaco dispõe de instrumentos normativos robustos e de forte legitimidade sanitária; de outro, a disseminação de DEF que desafia as fronteiras entre o lícito e o ilícito, o formal e o informal e, em certa medida, entre o medicinal e o recreativo, colocando em debate os limites e alcances da regulação. Nesse contexto, torna-se relevante investigar como o tema dos cigarros eletrônicos ingressa na agenda dos poderes públicos e o porquê da ausência de um marco regulatório apesar da atenção que tem recebido o assunto.

Como indicador exploratório de visibilidade pública, o Gráfico 1 sintetiza a presença do tema dos DEF em resultados de notícias ao longo do período, permitindo observar oscilações de atenção. Foi realizado um levantamento simples da presença do tema na mídia on-line, estimado a partir do volume anual de resultados na ferramenta “Notícias” do Google. O resultado sugere picos de atenção em determinados momentos, sem correspondência automática com deliberação final no Legislativo. Esse contraste ajuda a situar o problema do trabalho: por que o termo

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

circula, reaparece e mobiliza controvérsias, mas encontra dificuldades para se converter em mudança normativa. Esse procedimento é detalhado na seção metodológica e é utilizado apenas como parâmetro geral para comparar momentos de maior atenção midiática com a cronologia legislativa, reconhecendo limitações relacionadas aos algoritmos de busca.

Gráfico 1 – Evolução do Tema na Mídia



Fonte: Elaboração Própria, a partir de levantamento em portais de notícias on-line (2015-2025).

Este trabalho parte de duas questões centrais. A primeira, descritiva pergunta: como o tema dos dispositivos eletrônicos para fumar (DEF) é tratado na agenda do Legislativo federal no Brasil, entre 2019 e 2025? A segunda, analítica, pergunta: em que medida esse tratamento, em termos de atenção, enquadramento e alternativas propostas, contribuiu (ou não) para a mudança do arranjo antitabagista, e por que predomina a manutenção da política vigente?

O objetivo geral do estudo é explicar a dinâmica de agenda do tema dos DEF no Legislativo brasileiro (2019-2025) e interpretar por que, apesar da atenção e da produção legislativa, não se observa mudanças institucionais substantivas no que toca ao antitabagismo. Assim, como objetivos específicos, busca-se: i)

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

Descrever o tratamento legislativo dado aos DEF no período de 2019 e 2025, a partir do corpus de proposições selecionados; ii) Classificar o conteúdo das proposições segundo o instrumento de política pública predominante (regulação, proibição/restrição, sanções/fiscalização, educação/informação, publicidade/marketing); iii) Mapear mecanismos processuais que condicionam a deliberação (apensamento, comissões, relatorias e status de tramitação); iv) Analisar como esses padrões se articulam aos modelos de agenda e mudança institucional mobilizados no referencial; v) Interpretar os achados à luz da literatura, explicando a permanência institucional (não-mudança) como resultado, e não como pressuposto.

Para alcançar esses objetivos, adotou-se uma abordagem qualitativa, de caráter analítico, estruturada como estudo de caso. O corpus principal da pesquisa é composto por 32 proposições apresentadas na Câmara dos Deputados que tratam, direta ou indiretamente, de Dispositivos Eletrônicos para Fumar no período entre 2019 e 2025. A análise fundamenta-se nessas proposições, complementadas por referenciais institucionais centrais para o tema, em especial resoluções da Anvisa e documentos de órgãos de saúde, utilizadas apenas para situar o marco regulatório e o enquadramento sanitário do problema, sem constituírem um segundo corpus sistemático de análise. A técnica empregada foi a análise de conteúdo categorial, com categorias mistas (a priori e emergentes), articulada a triangulação entre fontes legislativas e institucionais.

Do ponto de vista teórico, o trabalho articula três eixos principais. O primeiro é o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon, que permite compreender como problemas, alternativas de política e dinâmicas político-institucionais se combinam, ou não, na formação da agenda decisória. O segundo é o conjunto de estudos de Capella e outros autores sobre agenda, visibilidade e enquadramento, que enfatizam a disputa simbólica em torno da definição dos problemas públicos. O terceiro é a abordagem neoinstitucionalista, especialmente em Mahoney e Thelen, que oferece ferramentas para analisar processos de estabilidade e mudança gradual, por meio de mecanismos como deriva (*drift*), estratificação (*layering*) e conversão (*conversion*). A combinação desses referenciais possibilitou examinar simultaneamente a entrada do tema na agenda, os enquadramentos que o sustentam e os efeitos institucionais da não decisão. A análise revelou que, embora esteja presente na agenda governamental, o assunto não logrou passar para a

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

agenda decisória. Isso pode ser consequência dos próprios arranjos institucionais da Câmara - que, por vezes, atrasam o processo - da falta de um empreendedor político capaz de unir os fluxos ou ainda de disputas entre atores.

A monografia organiza-se em cinco capítulos, além desta introdução. No Capítulo 2, apresenta-se o referencial teórico, discutindo os conceitos de agenda de políticas públicas, visibilidade, mudança institucional e neoinstitucionalismo, bem como sua aplicação ao caso dos cigarros eletrônicos. O Capítulo 3 descreve os procedimentos metodológicos adotados, detalhando o recorte temporal, a construção do corpus, as estratégias de análise de conteúdo e triangulação. O Capítulo 4 é dedicado à análise dos dados, contemplando o panorama do corpus legislativo, as categorias temáticas das proposições e os efeitos das cadeias de apensamento e dos filtros processuais sobre a tramitação. Por fim, o Capítulo 5 apresenta as conclusões, retomando a pergunta de pesquisa e os objetivos propostos, sintetizando os principais achados à luz do referencial teórico, indicando limitações do estudo e sugerindo possíveis desdobramentos para pesquisas futuras e para o debate sobre a política antitabagista no Brasil.

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

2 REFERENCIAL TEÓRICO: AGENDA PÚBLICA E MUDANÇA INSTITUCIONAL

A análise das políticas públicas como campo científico tem evoluído de uma visão estritamente tecnocrática para uma abordagem mais plural, crítica e atenta às complexidades institucionais, culturais e ideológicas envolvidas na formação da agenda e na dinâmica de mudança institucional. Nesse escopo, para Capella (2007), os conceitos de agenda pública e mudança institucional assumem centralidade analítica, permitindo compreender o que o Estado escolhe priorizar e como tais escolhas estão inseridas em estruturas históricas de poder e conflito.

Para além dos modelos gerais de agenda, o caso dos DEF exige reconhecer que o controle do tabaco constitui uma política setorial com instrumentos, instituições e justificativas já estabilizadas. Por isso, o debate legislativo sobre DEF não começa do zero: ele é filtrado por um repertório normativo e sanitário previamente consolidado. Essa moldura aparece, inclusive, na continuidade do marco regulatório, com a proibição administrativa inicialmente estabelecida pela RDC nº 46/2009 e reafirmada pela RDC nº 855/2024. Ao mesmo tempo, a rápida inovação tecnológica e a circulação em canais informais produzem um descompasso entre o ritmo social do fenômeno e ritmo institucional de resposta, o que ajuda a compreender por que o assunto ganha espaço na agenda legislativa e é disputado discursivamente, mas encontra obstáculos para se converter em mudança normativa efetiva. (BRASIL, 2009; INCA, 2016).

Existem diferentes modelos analíticos de políticas públicas que se concentram no processo de *agenda-setting*, isto é, no modo como determinados assuntos são reconhecidos como problemas públicos pelo governo e por atores governamentais e burocracias responsáveis (BRASIL; JONES, 2021). Esse arcabouço teórico é particularmente relevante para analisar o caso do cigarro eletrônico no Brasil. Apesar do crescimento do consumo e da ampla circulação de dados sobre seus riscos à saúde, observa-se a ausência de uma política pública ou regulamentação consolidada. Isso levanta questões centrais: o tema está, de fato, na agenda governamental ou permanece restrito à agenda sistêmica, limitado ao debate social e midiático? Quais fatores explicam sua não tradução em ação estatal? Seriam barreiras institucionais, resistências de coalizões de interesse ou a falta de mobilização de atores capazes de enquadrar o cigarro eletrônico como um problema

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

público legítimo?

Na abordagem desses conceitos, busca-se responder a questões como: por que certos temas são incorporados à agenda governamental enquanto outros permanecem marginalizados? Quais condições institucionais favorecem ou inibem mudanças? De que maneira atores sociais, redes de *advocacy* e coalizões ideológicas influenciam essas dinâmicas?

Ao seguir essas perguntas, esta revisão da literatura busca oferecer uma análise articulada dos modelos clássicos de formação de agenda e das abordagens críticas sobre mudança institucional, com ênfase no contexto latino-americano. Serão priorizados, no campo de formação de agenda, o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2007) e a Teoria do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993), amplamente discutidos e reinterpretados por autores brasileiros, como Ana Cláudia Capella (2007; 2015) e Brasil e Jones (2021). No campo da mudança institucional, o foco será na tipologia de Mahoney e Thelen (2010) e nas vertentes do neoinstitucionalismo de Hall e Taylor (2003), complementadas por contribuições nacionais e regionais (por exemplo, Vieira & Gomes, 2014; Marenco, 2021; Araújo & Rodrigues, 2017), o que permite interpretar mecanismos de estabilidade, resistência e transformação gradual das instituições em democracias latino-americanas.

A combinação desses referenciais servirá para articular a análise dos fatores que levam um problema a ingressar na agenda e os processos que condicionam sua consolidação ou bloqueio no interior das estruturas institucionais, aplicando-os ao caso dos dispositivos eletrônicos para fumar no Brasil (2019-2025), com atenção as arenas legislativas, a dinâmica de apensamento e aos padrões de visibilidade pública.

Trata-se, portanto, de parte essencial da fundamentação teórica deste trabalho, centrado no papel das ideias e das instituições na definição de prioridades estatais no campo das políticas públicas.

2.1 CONCEITUAÇÃO

Existem diferentes tipos de agenda, e os autores da literatura especializada as classificam de maneiras distintas. De modo geral, destacam-se três categorias

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

amplamente reconhecidas: a agenda sistêmica, que abrange os temas em debate público e reconhecidos como problemas coletivos; a agenda governamental, que compreende os assuntos que recebem atenção efetiva das autoridades e órgãos do Estado; e a agenda decisória, que envolve as questões que já avançaram para o processo de deliberação e formulação de políticas (KINGDON, 2007; CAPELLA, 2007; THEIS, 2019).

Essa distinção é fundamental para compreender por que certos problemas ganham visibilidade social sem necessariamente se converterem em ação estatal. Na literatura brasileira e latino-americana, esse descolamento é recorrente, em razão de assimetrias institucionais, seletividade de arenas e capacidade desigual de mobilização de atores (CAPELLA, 2007; ARAÚJO; RODRIGUES, 2017; RAEDER, 2014; VIEIRA; GOMES, 2014; MARENCO, 2021). Em países periféricos, como os da América Latina, essa distância entre as agendas tende a ser ainda mais pronunciada, devido às desigualdades políticas, sociais e de acesso à esfera pública (THEIS, 2019).

Kingdon (2007), em sua contribuição clássica, diferencia a agenda sistêmica e a agenda governamental, destacando que apenas uma pequena parcela dos temas discutidos publicamente alcança o interesse do governo. Conforme o autor, a agenda governamental corresponde ao conjunto de assuntos aos quais decisores públicos e atores associados dedicam séria atenção em determinado momento. Capella (2007; 2015) complementa a perspectiva para o contexto brasileiro, ao enfatizar que a ascensão de temas à agenda é resultado de processos seletivos, mediados por indicadores, eventos focais (BIRKLAND, 1997), *feedbacks* e, sobretudo, por disputas simbólicas e circulação entre arenas. Problemas não são dados objetivos, mas construções sociais resultantes da interpretação de condições, permeadas por crenças e visões de mundo.

Nesse sentido, a formação da agenda pública não pode ser compreendida unicamente como uma etapa racional e neutra do ciclo de políticas públicas. Ao contrário, trata-se de um processo caracterizado pela seletividade cognitiva, pelos interesses em jogo e pelas capacidades dos atores em definir o que constitui um problema legítimo e merecedor de atenção estatal. Os temas que ingressam na agenda decisória o fazem por meio de processos de enquadramento simbólico (*framing*), nos quais a linguagem, os valores e os discursos desempenham papel

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

central (KINGDON, 2007; CAPELLA, 2015; BRASIL; CAPELLA, 2021).

A ascensão de um tema à agenda não depende apenas de sua gravidade objetiva, mas de sua capacidade de ser articulado como um problema público por meio de indicadores convincentes e eventos focalizadores que ampliam a visibilidade, ou ainda de mobilizações sociais e feedbacks de políticas anteriores. Para Kingdon (2007), essas condições se tornam problemas apenas quando são percebidas como exigindo intervenção, e essa percepção é moldada por empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*), especialistas e grupos de interesse que atuam estrategicamente para acoplar os fluxos de problemas, políticas e política, abrindo janelas de oportunidade. No Brasil, a literatura ressalta que a abertura dessas janelas é filtrada por arranjos institucionais específicos (comissões, relatorias, apensamentos) e por padrões de prioridade governamental (CAPELLA, 2007; RAEDER, 2014; ARAÚJO; RODRIGUES, 2017). As disputas pela definição dos problemas são, assim, disputas pelo poder de ordenar prioridades estatais. Elas são profundamente influenciadas pela estrutura institucional, pela conjuntura política e pelos recursos disponíveis dos atores envolvidos. Capella (2015) ressalta que, especialmente em contextos democráticos e pluralistas, a formação da agenda envolve múltiplos níveis de influência: desde os meios de comunicação, que podem amplificar determinadas questões, até a sociedade civil organizada, que pressiona por reconhecimento de suas demandas.

A formação da agenda também está intrinsecamente vinculada às estruturas de oportunidade política, entendidas como momentos históricos em que recursos institucionais, alinhamentos partidários e pressões sociais se articulam para viabilizar a introdução de novos temas (ALZATE ZULUAGA; ROMO MORALES, 2015). Em contextos autoritários ou de retração democrática, como se observa em alguns ciclos políticos latino-americanos, a permeabilidade da agenda se reduz, e temas sensíveis à justiça social, à equidade ou à proteção ambiental tendem a ser marginalizados.

Nesse processo, destacam-se os empreendedores de políticas, que, segundo Kingdon (2007), operam estrategicamente para unir fluxos e abrir janelas de oportunidade. Esses atores podem ser burocratas, acadêmicos, membros de organizações não governamentais ou políticos com conhecimento técnico, conexões institucionais e habilidades de negociação. Sua atuação é essencial para dar

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

visibilidade a problemas negligenciados e construir consensos mínimos em torno de alternativas viáveis (LOTTA, 2019).

Complementarmente, a Teoria do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER; JONES,1993) amplia a compreensão sobre os processos de mudança na agenda pública ao destacar que eles não ocorrem de forma linear ou contínua. Segundo os autores, os sistemas políticos tendem a longos períodos de estabilidade, marcados pela atenção limitada e pela manutenção de políticas existentes, intercalados por momentos de rápida e significativa transformação, provocados por choques externos, crises ou redefinições cognitivas que alteram a forma como um problema é socialmente percebido. Essas “pontuações” rompem a inércia institucional e abrem espaço para mudanças abruptas nas políticas públicas, funcionando, em muitos casos, como gatilhos que permitem a entrada de novos temas na agenda decisória.

Essa perspectiva dialoga com Kingdon (2007) ao reconhecer o papel das janelas de oportunidade, mas enfatiza que, em contextos de crise, a atenção governamental é redistribuída de forma repentina, gerando ciclos de descontinuidade e renovação das prioridades estatais (BIRKLAND, 1997; BRASIL; CAPELLA, 2015).

Para Sabatier e Jenkins-Smith (1993), o estudo da agenda pública exige uma abordagem que considere tanto os condicionantes institucionais e históricos quanto a ação estratégica dos atores que disputam o sentido das prioridades estatais. Dessa forma, a literatura sobre agenda pública enfatiza que a entrada de novos temas depende fortemente de fatores exógenos, como crises, indicadores e eventos críticos que rompem a inércia das instituições e forçam a atenção governamental. No caso brasileiro dos dispositivos eletrônicos para fumar, essa lente permite compreender por que o tema alcançou alta visibilidade pública sem transbordar para a agenda decisória, dadas as mediações institucionais do processo legislativo (apensamentos, relatorias e baixa priorização na ordem do dia) e a hegemonia do enquadramento sanitário-preventivo.

2.2 MUDANÇA INSTITUCIONAL

A literatura sobre formação de agenda se concentra na mudança nas políticas

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

públicas, isto é, em como determinado assunto se insere nas discussões governamentais com a possibilidade de alterar o *status quo*. Os modelos mais empregados, por exemplo, o Modelo de Múltiplos Fluxos e a Teoria do Equilíbrio Pontuado – focam na mudança causada por fatores externos ou atores excepcionais (como os empreendedores de políticas). Assim, na área de políticas públicas, a mudança é vista como exceção, ao passo que a estabilidade constitui a regra.

A literatura sobre mudança institucional foca nos fatores que permitem ou constrangem tais alterações, sobretudo no que diz respeito ao papel das instituições. Nesse sentido, Douglass North (1993) define instituições como “as regras do jogo”, formais e informais, que estruturam o comportamento dos atores, regulam práticas e configuram as possibilidades de ação política. Essas regras não são apenas jurídicas ou administrativas, mas incluem normas sociais, padrões organizacionais e crenças compartilhadas que conferem estabilidade às instituições ao longo do tempo. Como observa Vieira (2014), as instituições atuam como modelos de referência, na medida em que processam estímulos ambientais e os interpretam por meio de construções simbólicas socialmente partilhadas.

Por muito tempo, a literatura sobre mudança institucional concentrou-se em fatores exógenos, enxergando a estabilidade como regra e a mudança como exceção. Nessa perspectiva, alterações institucionais eram geralmente explicadas por crises disruptivas, choques externos ou momentos de inflexão histórica. Contudo, abordagens mais recentes ampliaram esse entendimento ao evidenciar que a mudança pode ocorrer também de forma gradual, silenciosa e incremental.

Mahoney e Thelen (2010) oferecem uma tipologia influente sobre os mecanismos de mudança institucional gradual, destacando quatro padrões principais: deslocamento (*displacement*), quando novas regras substituem antigas; conversão (*conversion*), quando instituições existentes passam a ser reinterpretadas para novos objetivos; acúmulo ou camadas (*layering*), quando novas regras são sobrepostas às antigas sem eliminá-las; e inação institucional (*drift*), quando mudanças no ambiente social ou político tornam obsoletas as regras existentes, que não são formalmente alteradas, mas perdem eficácia.

Essa tipologia demonstra que mudanças relevantes não ocorrem apenas por meio de revoluções ou reformas legislativas drásticas, mas também por reinterpretações estratégicas e acomodações incrementais que, ao longo do tempo,

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

corroem ou remodelam o arranjo institucional. O institucionalismo, nesse contexto, configura-se como um dos principais paradigmas teóricos da análise de políticas públicas.

Hall e Taylor (2003), ao discutirem as vertentes do neoinstitucionalismo, ajudam a compreender esses processos. No institucionalismo histórico, as instituições criam trajetórias dependentes (*path dependence*), em que escolhas passadas restringem alternativas futuras, mas não inviabilizam a mudança. O institucionalismo sociológico destaca os mecanismos de legitimação simbólica e normatividade compartilhada, sugerindo que mudanças ocorrem quando novas normas sociais desafiam padrões estabelecidos. Já o institucionalismo da escolha racional interpreta as instituições como arranjos estratégicos entre atores racionais, sujeitos a alterações quando os incentivos se modificam. Essas três perspectivas, apesar de distintas, convergem ao reconhecer que as instituições são simultaneamente estruturantes e moldadas pela ação dos atores.

Para além desses enfoques, Vieira (2014) lembra que a mudança institucional deve ser analisada também sob o prisma do poder. As instituições não são apenas arranjos técnicos e administrativos, mas arenas de disputa hegemônica que cristalizam interesses de determinados grupos sociais, muitas vezes servindo à manutenção de estruturas de dominação. Nesse sentido, transformá-las implica não apenas reorganizações técnicas, mas também enfrentamentos políticos e ideológicos.

Na América Latina, a mudança institucional assume feições particulares. A literatura sobre democratização na região aponta que muitas reformas decorrem de pressões externas, como aquelas impostas por organismos internacionais, ou surgem como reação a ciclos de mobilização social. Entretanto, em grande parte dos casos, essas mudanças são superficiais ou simbólicas, pois as estruturas profundas de poder permanecem intactas.

No caso brasileiro, o debate sobre o cigarro eletrônico exemplifica essa tensão: apesar do aumento do consumo e da circulação de dados sobre seus riscos, observa-se forte resistência à sua regulação, o que leva a questionar quais estruturas de poder, como empresas do setor, redes de comércio informal ou interesses econômicos organizados, atuam para manter o tema fora da agenda decisória.

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

Assim, a institucionalidade aparece como um campo de permanências e rupturas, de acomodações e disputas, no qual forças estabilizadoras e vetores de transformação social se entrelaçam. Como destacam Mahoney e Thelen (2010), compreender os mecanismos de mudança institucional requer atenção tanto aos choques externos quanto às dinâmicas internas de conflito e negociação, que definem quando e como as instituições permanecem ou se transformam. No recorte empírico deste trabalho (2019-2025), essa lente orienta a identificação de padrões como drift, layering e conversion na política antitabagista, articulando-se às evidências de veto e baixa priorização no processo legislativo.

2.3 A INTER-RELAÇÃO ENTRE AGENDA E MUDANÇA INSTITUCIONAL

A agenda pública não apenas reflete demandas sociais, mas também redefine o arranjo institucional ao estabelecer novos padrões de prioridade e legitimidade. O que é incluído ou excluído da agenda impacta diretamente os processos de mudança institucional, pois a atenção estatal mobiliza recursos, redefine normas e altera o equilíbrio entre atores. Nesse sentido, Capella (2015) salienta que as ideias operam como variáveis causais que conectam agenda e transformações institucionais, servindo de ponte entre demandas sociais e reconfigurações normativas.

A introdução de um tema na agenda decisória do Estado raramente é um ato isolado. Ao contrário, costuma inaugurar um ciclo de mudanças organizacionais, jurídicas ou burocráticas. Muitas vezes, a incorporação de uma questão impõe ajustes institucionais, como a criação de novos órgãos, a alteração de normativas ou a reestruturação de procedimentos administrativos (CAPELLA, 2015). Por isso, a agenda pode ser vista como vetor de transformação institucional, ao mesmo tempo em que é condicionada por arranjos já existentes.

Instituições preexistentes moldam a estrutura de oportunidades para a formação da agenda, delimitando quem tem voz, quais demandas são legitimadas e de que forma as prioridades são organizadas. O grau de abertura institucional, os mecanismos de participação e os padrões de governança influenciam decisivamente a permeabilidade da agenda. Dessa forma, como afirma Capella (2015), a agenda pública é simultaneamente causa e consequência das instituições.

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

A literatura neoinstitucionalista destaca o papel das ideias nesse processo. Hall e Taylor (2003) argumentam que mudanças nos paradigmas cognitivos que orientam os formuladores de políticas podem redefinir não apenas objetivos de programas específicos, mas também transformar estruturas institucionais inteiras. Assim, exemplos históricos incluem a transição do paradigma desenvolvimentista para o neoliberal, que reconfigurou tanto as agendas quanto a arquitetura estatal.

Outro conceito central é o de *feedback institucional*, que remete à forma como políticas públicas geram efeitos de retroalimentação capazes de alterar preferências, recursos e estratégias dos atores. Esses efeitos podem produzir retornos crescentes (*increasing returns*) e estabelecer dependência de trajetória (*path dependence*), dificultando mudanças futuras e cristalizando arranjos institucionais. Assim, uma mudança inicial na agenda pode desencadear ciclos de consolidação institucional.

Na América Latina, essa inter-relação é particularmente visível em áreas como políticas sociais, ambientais e de direitos humanos. A ascensão da agenda ambiental nos anos 1990, por exemplo, levou à criação de ministérios específicos, conselhos participativos e instrumentos de licenciamento, os quais, por sua vez, ampliaram a capacidade da sociedade civil de manter o tema em debate. Entretanto, em contextos de retrocesso democrático, esses mesmos arranjos podem ser desmontados, revelando como avanços e regressões institucionais estão diretamente vinculados ao lugar que determinados temas ocupam na agenda estatal.

Esse raciocínio é útil para compreender o caso do cigarro eletrônico no Brasil. Embora o crescimento do consumo e os riscos sanitários sejam conhecidos, a ausência de regulação efetiva sugere que as instituições funcionam como filtros que dificultam a inclusão do tema na agenda decisória. Atores potencialmente contrários à regulação, como setores comerciais e redes de interesse econômico, reforçam barreiras institucionais, ao passo que órgãos de saúde e organizações da sociedade civil buscam, sem pleno êxito, enquadrar o cigarro eletrônico como problema público. No processo legislativo, mecanismos procedimentais como apensamentos e disputas de relatoria tendem a condicionar a circulação do tema entre arenas e a reduzir sua prioridade decisória, tratando-se de um exemplo claro de como ideias, interesses e instituições se entrelaçam para condicionar tanto a formação da agenda quanto os limites da mudança institucional.

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

Portanto, compreender essa inter-relação exige articular enfoques de agenda, como o Modelo dos Múltiplos Fluxos ou a Teoria do Equilíbrio Pontuado, com teorias de mudança institucional, como o institucionalismo histórico e a tipologia de mudança gradual de Mahoney e Thelen (2010). Além disso, é necessário incorporar a dimensão conflitiva e ideológica desses processos. Como ressalta Capella (2015), ideias não são apenas instrumentos cognitivos, mas armas discursivas em disputas hegemônicas. A inclusão de determinados temas como igualdade racial, justiça ambiental, direitos dos povos originários ou, no caso da pesquisa, a regulação dos cigarros eletrônicos desafia instituições moldadas por lógicas excludentes e interesses consolidados, exigindo processos de reconversão institucional que envolvem tanto embates técnicos quanto políticos.

2.4 CORRENTES TEÓRICAS DA FORMAÇÃO DA AGENDA

A análise da formação da agenda pública, enquanto processo complexo e multifacetado, exige um exame cuidadoso das correntes teóricas que buscam explicar como certas questões sociais surgem, ganham relevância e orientam as prioridades políticas (BAUMGARTNER; JONES, 1993). Essas perspectivas teóricas, ao articular as interações entre atores, estruturas institucionais e contextos históricos, mostram a natureza dinâmica e contestada do processo de *agenda-setting*. Longe de ser um fenômeno linear, a construção da agenda reflete tensões entre forças estabilizadoras e impulsos transformadores, nos quais interesses, valores e poder se entrelaçam. Nesse sentido, os modelos clássicos oferecem uma base analítica importante para compreender como problemas são definidos, disputados e elevados à centralidade no debate público, lançando luz sobre os mecanismos que moldam as políticas estatais. No Brasil e na América Latina, Capella (2007; 2015) e Brasil e Jones (2021) reinterpretam esses modelos, enfatizando arenas, visibilidade e mediações institucionais.

Quando o debate recai sobre o tabaco e seus derivados, a discussão pública e institucional sobre esses produtos ocorre dentro de um marco sanitário e regulatório já consolidado, em que a lógica de precaução e proteção à saúde orienta a interpretação dos riscos. No caso dos DEF, isso fica evidente na própria trajetória normativa, marcada pela proibição administrativa estabelecida pela Anvisa (RDC nº

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

46/2009) e pela sustentação de argumentos sanitários que enfatizam incertezas, riscos e vulnerabilidades, especialmente entre jovens, o que contribuiu para estabilizar o enquadramento preventivo e restringir alternativas regulatórias permissivas no debate público. (BRASIL, 2009; INCA, 2016).

2.4.1 Modelo dos Múltiplos Fluxos (Kingdon)

O modelo de Múltiplos Fluxos, desenvolvido por Kingdon (2007), é um dos mais influentes na literatura sobre formação de agenda. Ele propõe que a entrada de temas na agenda governamental ocorra por meio da convergência de três fluxos independentes: o fluxo de problemas, o fluxo de alternativas (ou soluções) e o fluxo político, cada um com sua própria dinâmica.

Um ponto central desse modelo está em explicar como certas situações são reconhecidas como problemas públicos. Para Kingdon (2007), condições só se tornam problemas quando são percebidas como dignas de atenção governamental, o que depende de indicadores, eventos focais e *feedbacks* de políticas. Assim, não basta a existência objetiva de um problema: é preciso que ele seja enquadrado social e politicamente como tal.

O fluxo de soluções reúne alternativas técnicas e viáveis que circulam entre especialistas e comunidades epistêmicas, enquanto o fluxo político envolve o ambiente mais amplo, incluindo eleições, mudanças de governo, pressões de grupos de interesse e clima de opinião pública. A inovação central do modelo está no conceito de janela de oportunidade, que se abre quando esses três fluxos convergem. Essa convergência, contudo, não ocorre espontaneamente: depende da atuação de empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*), indivíduos ou grupos que investem recursos, conhecimento e capital político para articular fluxos e viabilizar a entrada de temas na agenda.

Ao romper com a linearidade do ciclo tradicional de políticas públicas, o modelo dos múltiplos fluxos introduz uma visão não sequencial e não racional do processo de agenda. Kingdon (2007) utiliza a metáfora da “*primeval soup*” para ilustrar o ambiente caótico em que ideias e soluções circulam, com poucas condições de emergir, mas onde, ocasionalmente, encontram o contexto propício

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

para se converter em políticas efetivas. No contexto brasileiro, Capella (2007; 2015) destaca o papel das arenas (comissões, relatorias, apensamentos) como filtros para a abertura de janelas.

2.4.2 Teoria do Equilíbrio Pontuado (Baumgartner e Jones)

A teoria do Equilíbrio Pontuado, também referida na literatura como “equilíbrio interrompido”, descreve a dinâmica pela qual políticas tendem a permanecer estáveis por longos períodos, intercalados por momentos curtos de ruptura e rápida redefinição de atenção e escolhas públicas. Essa alternância é explicada por dois mecanismos principais: atenção limitada/redistribuição da atenção e redefinições cognitivas dos problemas públicos. Durante os períodos de estabilidade, os sistemas políticos mantêm atenção seletiva, favorecendo a continuidade de políticas existentes. Quando há deslocamento de enquadramento (novos *frames*, escândalos, crises) inicia-se um processo de ampliação da atenção pública que pressiona por mudanças e pode levar à reconfiguração das instituições.

É importante destacar que, nesse modelo, a estabilidade é a regra, enquanto a mudança tende a ocorrer quando fatores exógenos rompem a inércia institucional. Crises, choques externos ou eventos críticos funcionam como gatilhos capazes de perturbar esse equilíbrio e abrir espaço para transformações nas políticas públicas. No contexto brasileiro e latino-americano, parte da literatura tem mostrado que essas “pontuações” dependem não apenas da ocorrência do evento em si, mas também de elevados níveis de visibilidade pública e de circulação do tema entre diferentes arenas institucionais (CAPELLA; BRASIL; FERREIRA, 2021).

Ao contrário de Kingdon (2007), cuja ênfase recai sobre a convergência de fluxos mediada pela ação de empreendedores de políticas, Baumgartner e Jones (1993) concentram-se nas dinâmicas sistêmicas de atenção política e nos efeitos cumulativos de pequenos eventos disruptivos. Apesar de suas diferenças, ambos os modelos contribuem para superar a visão racionalista e linear do ciclo de políticas, oferecendo instrumentos analíticos mais adequados para captar a complexidade do processo de formação da agenda.

Para o debate sobre enquadramentos, esse modelo é especialmente útil

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

porque associa mudanças de atenção, disputa e circulação do tema por diferentes arenas decisórias. Isso é a forma de como o problema é definido e narrado, sendo o enquadramento predominante, contribuindo para manter o equilíbrio (consensos) ou para produzir pontuações (quando reorganiza coalizões e desloca o tema para áreas mais favoráveis). Assim, a discussão sobre enquadramento no caso dos DEF pode ser lida como parte do mecanismo que explica por que há momentos de atenção elevada sem que isso se converta, necessariamente, em mudança normativa.

2.5 NEOINSTITUCIONALISMO

Os modelos analíticos de políticas públicas foram amplamente influenciados pelo neoinstitucionalismo, que consolidou-se como uma das correntes mais relevantes na ciência política contemporânea. Essa perspectiva trouxe uma nova forma de compreender o papel das instituições formais e informais, na modelagem do comportamento dos atores, na configuração das possibilidades de ação coletiva e na própria dinâmica de mudança institucional. Ao contrário do institucionalismo clássico, que tendia a enxergar as instituições como estruturas jurídicas estáticas, o neoinstitucionalismo enfatiza sua dimensão dinâmica, simbólica e estratégica (HALL; TAYLOR, 2003).

Hall e Taylor (2003) distinguem três vertentes principais do neoinstitucionalismo. O institucionalismo histórico privilegia a ideia de trajetória institucional (*path dependence*), enfatizando como decisões passadas condicionam as opções futuras por meio de mecanismos de retorno crescente e bloqueio (*lock-in*). A mudança, nesse caso, tende a ser lenta e incremental, ocorrendo geralmente em momentos de crise crítica ou pressões acumuladas ao longo do tempo (MAHONEY; THELEN, 2010). O institucionalismo sociológico, por sua vez, parte do pressuposto de que instituições são também expressões culturais e simbólicas, legitimadas por normas e valores compartilhados, enfatizando transformações culturais e simbólicas, legitimadas por normas e valores compartilhados, enfatizando transformações culturais, processos de isomorfismo e pressões por adequação simbólica. Já o institucionalismo da escolha racional interpreta as instituições como arranjos estratégicos criados para reduzir custos de transação e resolver dilemas de ação coletiva. Nessa vertente, a mudança ocorre

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

sobretudo por ajustes marginais nas regras do jogo, em função de alterações nos incentivos ou nos cálculos estratégicos dos atores.

Apesar das diferenças epistemológicas e metodológicas, essas vertentes compartilham a noção de que as instituições exercem efeitos estruturantes sobre a ação política, mas também são moldadas por ela. Essa dupla dimensão, estruturante e estruturada, permite compreendê-las como entidades em constante negociação, sujeitas a reinterpretações e disputas.

Autores como Mahoney e Thelen (2010) propõem uma síntese entre essas abordagens ao destacar os mecanismos de mudança institucional gradual. Para eles, as instituições não se transformam apenas por rupturas abruptas, mas também por meio de processos incrementais impulsionados por contradições internas, reinterpretações normativas e conflitos latentes. Essa perspectiva amplia o alcance explicativo do neoinstitucionalismo ao incorporar mecanismos como deslocamento, conversão, acúmulo e deriva (*drift*), categorias já discutidas na seção anterior. Assim, ao relacionar o neoinstitucionalismo às teorias de mudança institucional, é possível compreender tanto a persistência quanto as transformações que marcam a vida das instituições.

No campo das políticas públicas, essa abordagem oferece ferramentas para analisar por que determinadas reformas são viáveis em certos momentos e não em outros, como normas organizacionais influenciam a implementação de políticas e de que maneira crenças institucionais moldam percepções de legitimidade e justiça (HALL; TAYLOR, 2003). Na literatura brasileira, autores como Capella (2007; 2015), Vieira (2014) e Marenco (2021) enfatizam que arenas decisórias – comissões, relatorias e o apensamento de proposições – funcionam como filtros institucionais que condicionam ritmos de estabilidade e mudança. No caso brasileiro, por exemplo, o debate sobre o cigarro eletrônico mostra como instituições já consolidadas na política antitabagista funcionam como barreiras à mudança, mas também como arenas em que pressões econômicas, sociais e políticas podem, gradualmente, tensionar a manutenção do status quo.

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa adota abordagem qualitativa e analítica, organizada como estudo de caso, tomando o debate sobre dispositivos eletrônicos para fumar (DEF) como um recorte empírico situado no interior da política antitabagista brasileira. A escolha do caso se justifica porque o tema emerge na agenda legislativa em um contexto regulatório já estabelecido, no qual os DEF permanecem formalmente proibidos por normas sanitárias, ao mesmo tempo em que sua difusão social e a expansão do produto por vias não reguladas que tensionam a efetividade prática desse arranjo. Assim, a análise metodológica parte da relação entre agenda, instrumentos e estabilidade institucional, articulando o corpus legislativo à moldura setorial já existente (OMS, 2003; BRASIL, 2009; BRASIL, 2024; INCA, 2016).

Inscreve-se no campo das políticas públicas e da Saúde Coletiva, tomando o controle do tabaco como política setorial de referência. Parte-se do entendimento de que a trajetória antitabagista brasileira consolidou instrumentos regulatórios e normativos robustos, mas enfrenta, nos últimos anos, novos desafios associados à difusão dos dispositivos eletrônicos para fumar (DEF). Nesse contexto, analisa-se como o tema é problematizado e processado na agenda do Legislativo federal entre 2019 e 2025.

Trata-se de um fenômeno contemporâneo, multidimensional e em constante disputa, o que exige um olhar compreensivo, interdisciplinar e atento à forma como problemas, atores e instituições interagem na arena das políticas públicas (SECCHI, 2020). Para tanto, articula-se, neste trabalho, o uso combinado das estratégias do estudo de caso, conforme delineado por Yin (2001), e da análise de conteúdo, segundo a tradição de Laurence Bardin (2011), complementada pelos aportes de Silva e Fossá (2015) e pelo enquadramento hermenêutico-discursivo apresentado por Caregnato e Mutti (2006).

A opção pelo estudo de caso se ancora na possibilidade de investigar um processo político-institucional delimitado no tempo e no espaço: o conjunto de controvérsias, decisões e omissões que, entre janeiro de 2019 e setembro de 2025, conformam o tratamento do tema dos cigarros eletrônicos no Brasil por parte do Estado. Yin (2001) defende que o estudo de caso é especialmente pertinente quando se pretende explorar eventos contemporâneos cujos limites entre o

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. Nesse sentido, adota-se um estudo de caso único, instrumental, em nível federal, uma vez que a realidade política brasileira, caracterizada por tensões entre agências reguladoras, parlamento, setor privado e organizações da sociedade civil, configura um terreno fértil para a investigação da formação da agenda pública e da possibilidade de mudança institucional gradual.

A principal técnica de coleta de dados foi a pesquisa bibliográfica e documental. Por meio da página eletrônica da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2024), buscou-se identificar todas as proposições legislativas que versavam sobre o tema “cigarro eletrônico”. No portal da Câmara dos Deputados, realizou-se busca pelo termo “cigarro eletrônico” nos campos Assunto/Inteiro teor, delimitando-se o período de 01/01/2019 a 30/09/2025. Para assegurar cobertura, efetuaram-se buscas complementares por “cigarros eletrônicos”, “vape” e “dispositivo eletrônico para fumar”, como verificação de perda. A varredura inicial retornou 75 proposições.

Aplicam-se critérios de inclusão voltados a Projetos de Lei que tratam direta ou indiretamente de dispositivos eletrônicos para fumar (DEF). Para reduzir ambiguidades, a categorização do conteúdo foi orientada pelo instrumento de política pública predominante em cada proposição, e não por temas genéricos. Considerou-se como unidade de registro o comando normativo central do texto (por exemplo: proibição/restrição, regulação de comercialização e requisitos, sanções/fiscalização, medidas educativas/informativas e controle de publicidade/marketing), bem como proposições que alterassem leis correlatas. Quando uma proposição combinava mais de um instrumento, aplicou-se o critério de predominância do dispositivo principal, registrando-se instrumentos secundários apenas quando necessários para contextualização. Excluíram-se duplicatas, itens sem nexo substancial com DEF, matérias meramente procedimentais e conteúdo fora do escopo federal. Proposições apensadas foram consolidadas pelo projeto principal, sem contagem em duplicidade, com registro dos vínculos. Em seguida, procedeu-se à classificação temática (proibição total; regulação restritiva; publicidade e marketing; medidas educativas/saúde; fiscalização e sanções) e à priorização analítica com base no potencial de impacto normativo, no grau de vínculo com DEF e na posição na cadeia de apensamentos/tramitação. Os temas foram identificados com base nas propostas presentes nos projetos em relação a

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

medidas de contenção do uso do cigarro eletrônico. Os dados foram tabulados em uma tabela no Excel.

Do universo inicial, 32 proposições compuseram o corpus (26 de alta prioridade e 6 de média), com base no potencial de impacto normativo e no grau de vínculo com DEF; as demais 43 foram registradas como baixa prioridade e excluídas da análise principal. Toda a triagem foi sistematizada em planilha, contendo número/ano, autor, situação/tramitação, apensamentos, resumo do conteúdo, categoria temática, prioridade e link oficial, garantindo rastreabilidade e transparência do procedimento.

Os dados das proposições foram organizados inicialmente em uma planilha de dados do Excel, e posteriormente analisados no Power BI, em conjunto do Power Query, conforme as categorias do Quadro 1, 2 e 3.

Quadro 1 – Categorias de Identificação

CATEGORIA	DESCRIÇÃO	CÓDIGOS
Número da Proposição	Código de identificação da proposição	-
Autor(a)	Autoridade que elaborou a proposição	-
Data de Apresentação	Data em que foi apresentada a proposição	-
Partido	Partido ao qual pertence/pertencia o autor na época em que foi apresentado	
Ementa	Resumo da proposição	-

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

Situação da Proposição	Situação que se encontra a proposição segundo o Portal da Câmara dos Deputados	1. Tramitando em Conjunto 2. Aguardando Despacho do Presidente da Câmara dos Deputados 3. Aguardando Chancela e Publicação do Despacho 4. Aguardando Parecer 5. Retirado pelo(a) Autor(a)

Fonte: Elaboração Própria.

Quadro 2 – Categorias Temáticas

CATEGORIA	DESCRIÇÃO	CÓDIGO
Proibição Total	Reiteram a manutenção da vedação vigente pela Anvisa. Fundamentadas na defesa da saúde coletiva e no princípio de precaução	0. Não reitera 1. Reitera
Regulação Restritiva	Reconhecem o crescimento do consumo, e/ou defendem controle estatal rigoroso da venda e composição de produtos	0. Não reconhece e/ou defende o controle 1. Reconhece e/ou defende
Publicidade e Marketing	Compostas por iniciativas que buscam limitar estratégias comerciais, voltadas ou não aos jovens	0. Não trata estratégias comerciais 1. Limita estratégias comerciais
Medidas Educativas e de Saúde	Enfatizam campanhas de prevenção e conscientização sobre os riscos dos Dispositivos Eletrônicos para Fumar (DEF)	0. Não abordam campanha 1. Abordam campanhas
Fiscalização e Sanções	Reforço de atuação de órgãos reguladores e inserir novas penalidades para descumprimento das normas	0. Não busca reforçar a atuação ou inserir novas penalidades 1. Reforça ou insere novas penalidades

Fonte: Elaboração Própria.

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

No que concerne à técnica de análise, recorre-se à análise de conteúdo enquanto ferramenta de decomposição, categorização e interpretação de um corpus documental constituído por textos oficiais, institucionais e midiáticos. O corpus principal é composto pelos projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados que tratam direta ou indiretamente do tema dos cigarros eletrônicos, ao passo que documentos institucionais selecionados, como notas técnicas, resoluções da ANVISA, registros de audiências públicas e comunicados de órgãos de saúde, foram consultados de forma complementar, sobretudo para contextualizar o debate legislativo e ampliar a compreensão das disputas em torno do tema. A leitura desses materiais complementares permitiu reconhecer, em linhas gerais, padrões discursivos, argumentos recorrentes e estratégias de visibilidade relacionadas ao enquadramento do cigarro eletrônico como problema público, mas o procedimento sistemático de categorização e codificação concentrou-se nas proposições legislativas. Adotaram-se como unidade de registro as proposições normativas, ementas e justificativas; como unidade de contexto, o inteiro teor das proposições e documentos correlatos; e como regra de codificação, categorias mistas (a priori e emergentes), seguindo Bardin (2011).

A análise de conteúdo desenvolveu-se a partir das categorias empíricas identificadas no material documental e legislativo, que expressam diferentes formas de enquadramento do problema público “cigarro eletrônico”. A leitura e codificação dos textos permitiram comparar propostas que operam por proibição, regulação, sanções, restrições de publicidade, medidas educativas/assistenciais e ações de fiscalização.

Do exame dos 32 Projetos de Lei, tomados como corpus sistemático de análise, e, de forma complementar, da leitura dos documentos institucionais, emergiram cinco categorias temáticas centrais, articuladas ao debate sobre saúde pública e regulação de mercado: (1) proibição total; (2) regulação restritiva; (3) publicidade e marketing; (4) medidas educativas e de saúde; e (5) fiscalização e sanções. As categorias foram construídas a partir do conteúdo normativo e das justificativas dos projetos, enquanto os documentos institucionais contribuíram para contextualizar esses eixos à luz da política antitabagista vigente, esclarecer o sentido técnico de certas propostas e assim reforçar a interpretação do cigarro

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

eletrônico como problema de saúde pública.

A categoria “proibição total” agrupa proposições que reiteram a manutenção da vedação vigente pela Anvisa, fundamentadas na defesa da saúde coletiva e no princípio da precaução. “Regulação restritiva” reúne propostas que reconhecem o crescimento do consumo, mas defendem o controle estatal rigoroso da venda e da composição dos produtos. “Publicidade e marketing” abrange iniciativas que buscam limitar estratégias comerciais voltadas a jovens, em conformidade com a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco. Já “medidas educativas e de saúde” enfatiza campanhas de prevenção e conscientização sobre os riscos dos DEF, enquanto “fiscalização e sanções” concentra-se no reforço da atuação de órgãos reguladores e no aumento da penalidade para descumprimento das normas.

Essas categorias foram analisadas em diálogo com o referencial teórico adotado, permitindo observar como os fluxos de problema, políticas e política (Kingdon, 2007) se articulam de maneira assimétrica; como os mecanismos de visibilidade e disputa de enquadramento (Capella, 2007) condicionam a entrada do tema na agenda; e como as resistências institucionais (Mahoney; Thelen, 2010) limitam a ocorrência de mudanças substantivas, resultando em ajustes graduais.

À luz da perspectiva neoinstitucionalista, em especial de sua vertente histórica, destacam-se, no campo de análise de agenda, o conceito de múltiplos fluxos (problemas, políticas e política), a noção de janela de oportunidade e o papel dos *policy entrepreneurs*, conforme proposto por Kingdon (2007); os mecanismos de visibilidade seletiva e disputa por enquadramento simbólico, segundo Capella (2007); e, no campo da mudança institucional, os processos de conversão, deslocamento, acúmulo e deriva (*drift*), conforme definidos por Mahoney e Thelen (2010). Essas categorias servem como chaves interpretativas para a identificação de padrões de ação institucional, bloqueios normativos e estratégias de resistência, permitindo, assim, mapear os fatores que dificultam ou favorecem a consolidação de políticas públicas voltadas ao controle dos cigarros eletrônicos.

A triangulação metodológica é empregada como princípio de validação e qualificação da análise, por meio da comparação entre o corpus principal, constituído pelos projetos de lei, e um conjunto de documentos institucionais complementares (pareceres técnicos, notas da ANVISA e registros de audiências públicas), bem como pela consulta a distintas fontes institucionais (Câmara dos

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

Deputados, Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde e ANVISA). Esse procedimento permitiu confrontar as interpretações formuladas a partir das proposições legislativas com as perspectivas de atores identificados nesses materiais, tais como parlamentares, especialistas em saúde pública, representantes do setor produtivo e organizações da sociedade civil, o que reforça a coerência interna dos achados e a consistência do enquadramento analítico adotado.

Desse modo, esse procedimento buscou minimizar vieses de interpretação e ampliar a confiabilidade dos achados, ao permitir a confrontação de discursos e argumentos provenientes de arenas e posições institucionais distintas. A triangulação foi operacionalizada em três dimensões complementares: documental, pela comparação entre o conteúdo das proposições legislativas, tomadas como corpus principal, e os materiais institucionais consultados de forma complementar; institucional, pela integração de informações oriundas de diferentes espaços decisórios e de participação; e teórico-analítica, ao relacionar as evidências empíricas às categorias conceituais adotadas (Kingdon, Capella, Mahoney e Thelen). Essa combinação fortaleceu a coerência interna da análise e conferiu maior consistência às inferências interpretativas formuladas ao longo do trabalho.

O método adotado mostra-se adequado para responder às questões de pesquisa que orientam o estudo: como o tema dos dispositivos eletronicos para fumar (DEF) é tratado na agenda do Legislativo federal no Brasil, entre 2019 e 2025; e em que medida esse tratamento, em termos de atenção, enquadramento e alternativas prospostas, contribuiu (ou não) para a mudança do arranjo antitabagista, e por que predomina a manutenção da política vigente, pois permite compreender, com profundidade e contextualização, como temas emergentes disputam espaço na agenda pública, quais interesses estão em jogo e de que maneira o Estado responde (ou se omite) diante de novas configurações do problema público. A articulação entre análise de conteúdo e estudo de caso possibilitou uma abordagem situada, crítica e interpretativa, que reconhece as políticas públicas não como produtos neutros de racionalidade técnica, mas como arenas de conflito e disputa hegemônica.

No que diz respeito aos cuidados metodológicos e éticos, cumpre destacar que, por se tratar de uma pesquisa exclusivamente documental com fontes públicas e publicamente acessíveis, não se fez necessária a submissão ao Comitê de Ética em Pesquisa. Ainda assim, a pesquisa observou os princípios da integridade

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

científica, da fidelidade às fontes, da transparência metodológica e do compromisso com a produção de conhecimento (Flick, 2009), particularmente em um tema de elevada sensibilidade sanitária e regulatória, como é o caso dos cigarros eletrônicos.

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

4. ANÁLISE DE DADOS

Neste capítulo, apresentam-se os resultados da pesquisa e sua interpretação à luz do referencial teórico e do desenho metodológico delineado no Capítulo 3. As proposições legislativas e os documentos complementares foram submetidos à análise de conteúdo em sua vertente temática-categorial (Bardin, 2011; Silva; Fossá, 2015), conforme descrito na seção de procedimentos metodológicos, o que permitiu identificar os principais atores da arena, a visibilidade do tema e as resistências institucionais.

A interpretação foi organizada em três eixos teóricos complementares. Com base em Kingdon (2007), foram examinados os fluxos de problemas, de políticas e o fluxo político, buscando explicar a entrada e a permanência do tema na agenda pública. À luz de Capella (2007), foram analisados os mecanismos de visibilidade e enquadramento simbólico que moldaram a percepção social do fenômeno. Por fim, inspirados em Mahoney e Thelen (2010), foram explorados os processos de mudança institucional gradual, úteis para compreender por que não se observaram alterações normativas substantivas na política antitabagista, apesar da ampliação do debate público e legislativo sobre os DEF.

Nessa direção, a apresentação dos resultados seguiu quatro movimentos: (i) descrição do panorama do corpus legislativo (distribuição temporal, autoria e tramitação); (ii) exame dos mecanismos de processamento institucional, com destaque para apensamentos, comissões e situação das proposições; (iii) análise do conteúdo dos projetos, a partir das categorias temáticas/instrumentais; e (iv) síntese interpretativa que integrou achados empíricos e referências teórico sobre agenda, enquadramento e mudança institucional.

Esse percurso analítico permitiu avaliar de que modo o tema dos cigarros eletrônicos impactou a formulação da agenda pública e a estabilidade das políticas antitabagistas no Brasil.

O conjunto de dados coletados por meio da página da Câmara dos Deputados resultou na identificação de 32 proposições apresentadas entre 2019 e 2025 que tratam, direta ou indiretamente, de Dispositivos Eletrônicos para Fumar (DEF). Desse total, 28 proposições abordam o tema de forma direta, enquanto as 4 restantes o fazem de maneira indireta, no contexto de debates mais amplos sobre

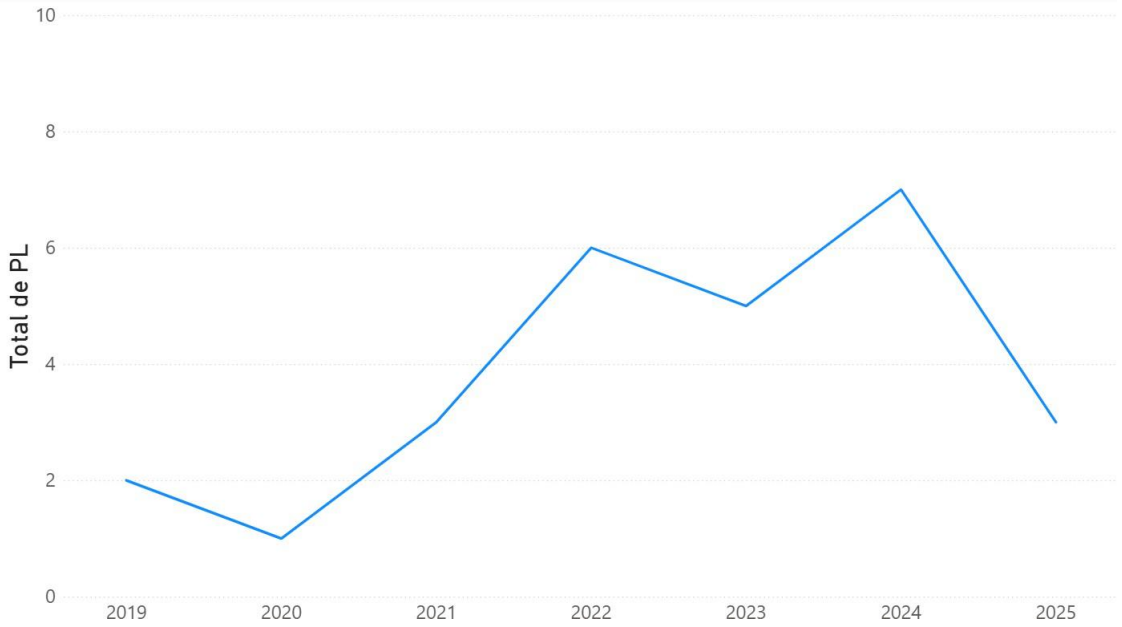
Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

tabaco e produtos correlatos, utilizadas para reconstruir a trajetória histórica do tema e compor os Gráficos 1, 2, 3, e 4.

Embora o corpus principal da pesquisa se concentre em proposições apresentadas entre 2019 e 2025, o assunto dos cigarros eletrônicos na agenda da Câmara dos Deputados ocorreu pela primeira vez em 30 de junho de 2015, quando foi apresentado o Projeto de Lei n 2.142/2015, de autoria da deputada Bruna Furlan (PSDB-SP), que propunha proibir, em âmbito nacional, a venda, oferta, fornecimento, entrega e a permissão de consumo de bebidas alcoólicas e de todo e qualquer produto fumígeno, derivado de tabaco, incluindo o cigarro eletrônico, nas proximidades de Escolas, creches e instituições de ensino.

Como evidencia o gráfico 2, a atenção da Câmara dos Deputados ao tema dos dispositivos eletrônicos para fumar é intermitente desde 2019, seguido de uma nova redução de visibilidade em 2020. Nesse intervalo, destacam-se iniciativas de parlamentares como Silas Câmara e Eduardo Costa, e de Paulo Ramos, ambos com interesses semelhantes: reiterar a proibição estabelecida pela Anvisa, proibindo a comercialização do cigarro eletrônico. Essas proposições seguem tramitando em conjunto, apensadas, sem deliberação final em Plenário.

Gráfico 2 – Evolução Anual das Proposições sobre DEF

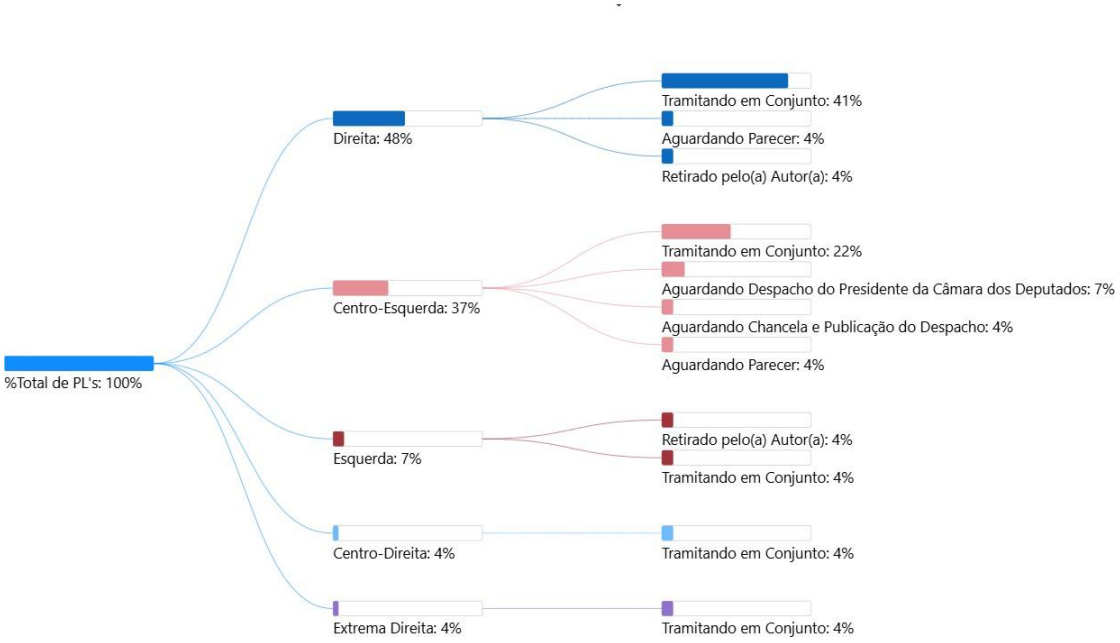


Fonte: Elaboração Própria, a partir de dados da Câmara dos Deputados (2019-2025).

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

Observa-se que a produção não é uniforme, com momentos de maaior concentração. Esse padrão reforma que o tema entra e retorna à agenda legislativa, mas nâo implica, automaticamente, avanço decisório, questão aprofundada quando se analisa a tramitação e os mecanismos processuais. Já em relação à tramitação, conforme pode ser observado no Gráfico 3, a fim de compreender a capacidade de conversão das proposições em deliberação, apresenta que mais de 60% das proposições estão tramitando em conjunto, ou seja, apensadas, indicando assim os estágios em que o conjunto permanece.

Gráfico 3 – Situação das Proposições



Fonte: Elaboração Própria, a partir de dados da Câmara dos Deputados e partes com base em Bolognesi et al. (2023).

O predomínio de preposições em fases intermediárias sustenta a interpretação de baixa prioridade decisória. Isso se articula ao papel de comissões, relatórios e apensamentos como filtros, que tendem a prolongar a tramitação e reduzir a probabilidade de desfecho em Plenário. Tornaram-se evidentes cadeias de apensamento extensas, concentrando a deliberação em projetos-polo e ampliando

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

pontos de veto (relatorias, pedidos de vista, redistribuições) o que racionaliza o fluxo, mas reduz a probabilidade de avanço célere.

Para detalhar os mecanismos que concentram e retardam a tramitação, o Quadro 3 sistematiza as principais cadeias de apensamento, indicando projetos-polo e movimentações relevantes.

Quadro 3 – Principais Cadeias de Apensamento

PROJETO-POLO	AUTOR	Nº DE APENSADOS	COMISSÃO PRINCIPAL	RELATORIA	ÚLTIMA MOVIMENTAÇÃO
PL 4446/2019	Silas Câmara (PRB;AM)	12	Comissão de Indústria, Comércio e Serviços (CICS)	Dep. Heitor Schuch (PSB-RS)	Designado relator na CICS para o PL 6387/2019, ao qual o PL 4446/2019 está apensado (29/05/2025)
PL 3352/2021	Kim Kataguiri (DEM/SP)	2	Comissão de Indústria, Comércio e Serviços (CICS) e Comissão de Saúde (CSAUDE)	Dep. Heitor Schuch (PSB-RS)	Requerimento de retirada do PL 3352/2021 apresentado na Mesa Diretora (REQ 3992/2025, em 30/09/2025)
PL 2906/2019	José Medeiros (PODE/MT)	1	Comissão de Saúde (CSAUDE)	Dep. Marussa Boldrin (MDB-GO)	Designada relatora na CSAUDE para o PL 4764/2016, ao qual o PL 2906/2019 está apensado (03/09/2025)

Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com base em informações públicas da Câmara dos Deputados.

As cadeias longas mostram como a agregação processual racionaliza o fluxo, mas também diminui a visibilidade individual e tende a postergar deliberação final, produzindo um efeito prático de estabilização institucional do tema no Legislativo.

A análise de conteúdo identificou cinco categorias temáticas que organizam o conjunto das proposições examinadas: (i) proibição total; (ii) regulação restritiva; (iii) publicidade e marketing; (iv) medidas educativas e (v) fiscalização e sanções. A construção dessas categorias resultou de procedimentos de codificação e agrupamento semântico, tendo como unidade de registro os objetivos, os dispositivos normativos propostos e fundamentos justificativos presentes nas

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

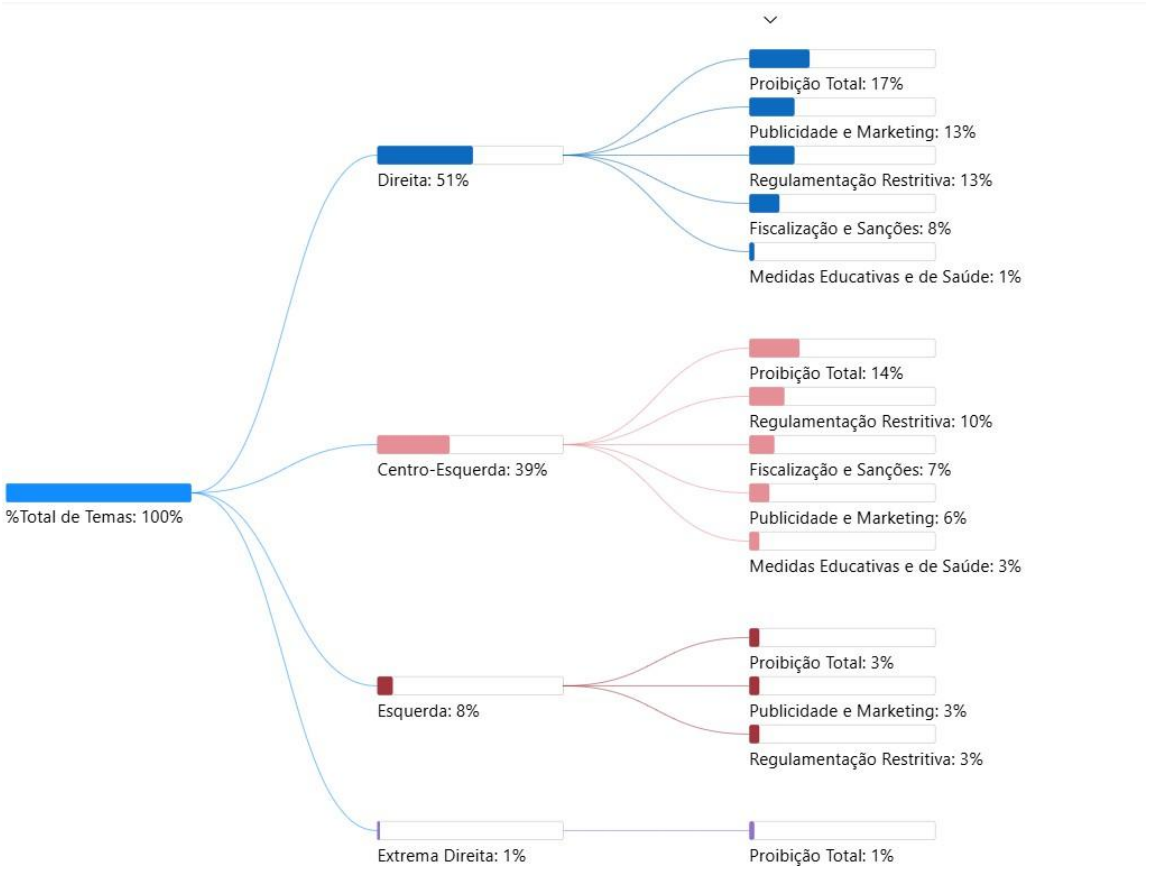
ementas, justificativas e textos substitutivos.

No recorte substantivo, os projetos enquadrados como proibição total buscaram reiterar ou endurecer a vedação estabelecida pela ANVISA, mobilizando argumentos baseados no princípio da precaução, na proteção de menores e na incerteza científica. As iniciativas classificadas como regulação restritiva/equiparação propuseram estender aos dispositivos eletrônicos as salvaguardas aplicadas ao tabaco convencional (ambientes livres de fumo, advertências sanitárias, rotulagem, venda assistida), reconhecendo a expansão do consumo e defendendo o controle estatal sobre a circulação e da composição dos produtos.

Em síntese, o panorama do corpus evidenciou que, quando o tema dos cigarros eletrônicos ingressa na pauta legislativa, ele o faz majoritariamente por meio de proposições centradas na proibição total ou em restrições severas a comercialização e ao uso dos dispositivos, em consonância com um enquadramento sanitário-preventivo predominante no conteúdo dos projetos (Gráfico 4).

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

Gráfico 4 – Temas Abordados nas Proposições



Fonte: Elaboração Própria, a partir de dados da Câmara dos Deputados e partes com base em Bolognesi et al. (2023).

A categoria publicidade e marketing concentrou proposições voltadas à restrição de campanhas publicitárias, promoções e patrocínios, com foco na proteção de crianças e adolescentes e na vedação de apelos sensoriais (sabores, aromas, design). Já as medidas educativas e de saúde abrangeram campanhas de prevenção, ações de conscientização escolar e articulação com a rede de atenção para cessação do tabagismo. Por fim, fiscalização e sanções reuniram propostas de reforço à atuação de órgãos competentes, elevação de multas, apreensão de produtos irregulares e ampliação da cooperação interinstitucional.

A distribuição do corpus por categorias evidenciou a predominância de propostas voltadas à proibição total ou a equiparação restritiva, enquanto iniciativas favoráveis à regulação permissiva de mercado e as voltadas a medidas educativas e de saúde permaneceram marginais. Esse padrão reforçou o diagnóstico de que o

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

enquadramento sanitário e preventivo moldou a resposta legislativa ao fenômeno, com ênfase na proteção de menores e na manutenção de ambientes livres de fumo. Em sua maioria, os projetos propuseram a equiparação dos dispositivos eletrônicos às normas do tabaco convencional, com inclusão nas leis de ambientes livres de fumo, advertências sanitárias e restrições à venda e à publicidade.

Além disso, a recorrência de dispositivos voltados à publicidade e à fiscalização revela uma preocupação constante com o caráter simbólico e atrativo dos cigarros eletrônicos, associados a sabores, design e apelo tecnológico, e, com a ampla circulação desses produtos em canais informais de venda. Essa combinação evidenciou a necessidade de mecanismos adicionais de controle e dissuasão, capazes de conter o avanço de um mercado em rápida expansão e de difícil regulação.

Do ponto de vista interpretativo, as categorias empíricas confirmam a centralidade do enquadramento sanitário-preventivo no tratamento legislativo do tema: mesmo quando variam as soluções propostas, predominam argumentos de proteção de menores, ambientes livres de fumo e precaução, o que reforça o lugar do Legislativo como arena de reafirmação e ajuste incremental de arranjo antitabagista.

Em relação ao fluxo de problemas, os dados indicam que o cigarro eletrônico é reconhecido como um problema público. Isso é evidenciado pela mídia, assim como nos dados contidos nas justificativas das proposições (indicadores no modelo teórico de Kingdon), como:

> “No Brasil, segundo dados do Inca (Instituto Nacional de Câncer), o tabagismo é diretamente responsável por 30% das mortes por câncer em geral, 90% das mortes por câncer de pulmão e 25% das mortes por doença coronariana.” (Projeto de Lei nº 849/2022)

E em:

> “Dados colhidos da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2019, constataram que 22,6% dos estudantes de 13 a 17 anos no país afirmaram que tinham experimentado cigarro pelo menos uma vez na vida, enquanto 16,8% já tinham experimentado o cigarro eletrônico. O estudo realizado ouviu adolescentes de 13 a 17 anos que frequentavam do 7º ano do ensino fundamental até a 3ª série do ensino médio das redes pública e privada, o

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

> que demonstra o contato cada vez mais precoce com o cigarro eletrônico” (Projeto de Lei nº 3122/2024)

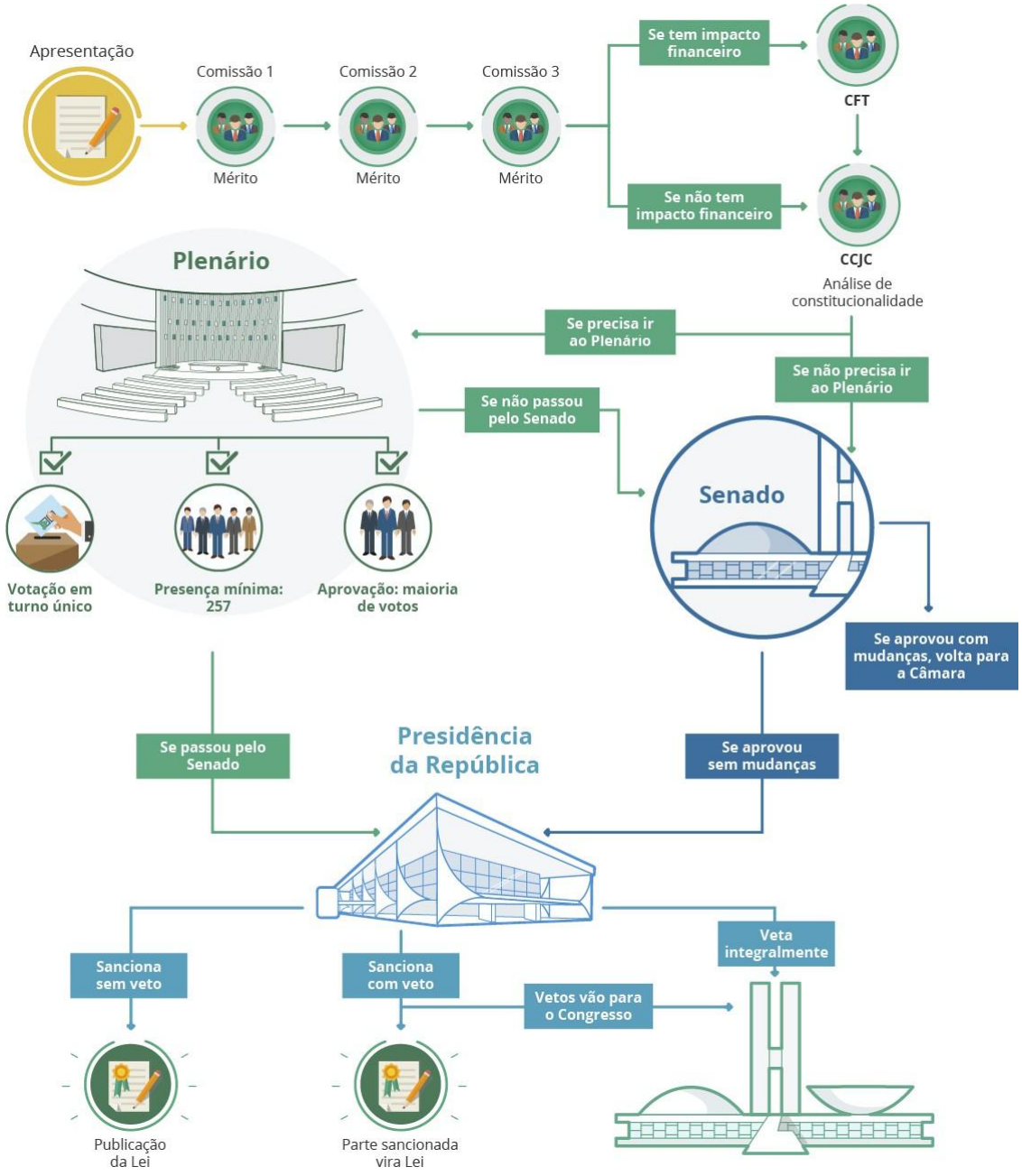
Do ponto de vista do fluxo de políticas, há diferentes tipos de soluções debatidas, a maioria com foco em proibição. A maior parte das proposições limita-se a proibir o uso, comercialização e publicidade dos dispositivos eletrônicos para fumar, sem dar maiores detalhes de como deve ser feito pelos instrumentos de implementação, exceto pelas poucas vezes que são acrescentadas penalidades ou deveres aos órgãos reguladores, e, além disso, ideias associadas a medidas educativas e de saúde aparecem de forma residual, pouco exploradas no conjunto do corpus.

No fluxo político, a dificuldade maior parece residir menos na ausência de atores interessados e mais na incapacidade de converter essa pauta em decisão final. O fluxo de soluções está abrindo caminho já faz alguns anos, porém, na arena política, ainda que exista um certo equilíbrio entre direita e esquerda, as proposições permanecem concentradas em fases intermediárias de tramitação, sujeitas a apensamentos sucessivos, redistribuições e pedidos de vista (Figura 1). Esse padrão é compatível com um ambiente de baixa prioridade decisória e de forte filtragem institucional; contudo, com base apenas no material analisado, não é possível estabelecer uma relação causal conclusiva entre esses procedimentos regimentais e a ausência de deliberação em Plenário, uma vez que fatores políticos e estratégicos adicionais, não plenamente captados pelo estudo, também podem estar envolvidos.

Também não foram identificados empreendedores políticos, figuras centrais no modelo de Kingdon por serem os responsáveis por unir os três fluxos. Assim, as interpretações sobre a falta de decisão apontam para duas dimensões principais: i) os próprios mecanismos processuais do parlamento retardaram o processo; ii) a ausência de empreendedores políticos capazes de unir os fluxos impediu a entrada do assunto na agenda decisória.

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

Figura 1 – Processo Legislativo



Fonte: Portal da Câmara de Deputados

Processos como a distribuição às comissões, a designação de relatores, os pedidos de vista e os apensamentos operam como filtros institucionais que prolongam a tramitação e reduzem a visibilidade individual das proposições. Nesse período analisado, esses mecanismos contribuíram para manter o tema circulando na agenda legislativa, sem, contudo, alcançar prioridade suficiente para avançar de modo conclusivo na agenda decisória.

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

Em termos de enquadramento, predominou um repertório sanitário-preventivo, precaução, proteção de menores e defesa de ambientes livres de fumo, que reforça a legitimidade da continuidade regulatória e estreita o conjunto de alternativas consideradas politicamente aceitáveis. Esse padrão ajuda a compreender por que o debate permanece recorrente e disputado, mas tende a produzir respostas incrementais, mais do que uma redefinição do marco regulatório.

À luz de Mahoney e Thelen (2010), observa-se uma tendência à mudança institucional gradual, com *drift* predominante e evidências de *layering* e *conversion*; *displacement* não ocorreu. O contexto social e tecnológico seguiu evoluindo rapidamente, enquanto que as normas foram deixando de ser eficazes. Houve e ainda há esforços para atualizá-las, mas sem uma decisão formal, é a imagem de um *drift* que se tem ao observar as movimentações da Câmara. Ainda que seja visível um certo *layering*, com atribuições de instrumentos existentes (ambientes livres de fumo; restrições de publicidade; proteção de menores; sanções) para conter DEFs; proposições “transpõem” salvaguardas do tabaco convencional. E exista *conversion* nas ações de reorientação de regras na fiscalização e comunicação institucional, de “cigarro” para “dispositivo eletrônico”, ampliando o alcance prático e simbólico sem alterar o texto formal.

Nesse cenário em que as proposições não avançam para uma tomada de decisão e em que, há mais de uma década, as normas vigentes permanecem inalteradas, reforçam-se sinais de adaptação informal do mercado, com indícios de contrabando e baixa rastreabilidade sanitária dos dispositivos eletrônicos. Diversas fontes jornalísticas e institucionais mencionam o uso disseminado em diferentes espaços e faixas etárias, ainda que tais evidências extrapolam o escopo estritamente legislativo deste estudo e devam ser interpretadas com cautela.

Com base nos achados deste trabalho e no enquadramento teórico adotado, constatou-se às seguintes interpretações sobre a dinâmica do tema na agenda pública e na agenda decisória, no período analisado:

1) Os próprios mecanismos processuais das arenas deliberativas retardam a entrada do assunto na agenda decisória. A maior parte das proposições de alta e média prioridade encontram-se apensadas a poucos projetos-pólo, o que concentra a tramitação, reduz a visibilidade individual e limita as chances de avanço

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

célere. Disputas de relatoria, os pedidos de vista e as redistribuições entre comissões tendem a prolongar a permanência das proposições em fases intermediárias do processo, contribuindo para o cenário de baixa prioridade decisória.

2) Como indicador contextual de visibilidade pública, o levantamento de mídia apresentado na Introdução sugere variações de atenção ao tema ao longo do período, com picos pontuais. Observa-se que momentos de maior visibilidade tendem a coincidir com maior movimentação propositiva, o que é compatível com a ideia de que atenção pública contribui para colocar o tema em circulação na agenda legislativa. Entretanto, essa visibilidade não se converte em janela decisória estável, nem altera, por si, os filtros institucionais que condicionam deliberação final, mantendo a dinâmica concentrada em tramitação prolongada e reafirmações do enquadramento sanitário-preventivo.

Além disso, os dados reforçam a relevância das dinâmicas de acoplamento e da atuação política necessária para converter atenção em decisão. Apesar de o fluxo de problema e o fluxo de políticas apresentarem sinais de maturação, com indicadores de risco, dados de consumo e um repertório consolidado de propostas de reafirmação/fortalecimento da proibição e tentativas pontuais de regulação restritivas, não se identificou, no material analisado, evidência clara de uma coalizão organizada capaz de sustentar uma janela de oportunidade. A combinação entre baixa prioridade na pauta, concentração das proposições em cadeias extensas de apensamento e ausência de coordenação política consistente contribuiu para que o tema permaneça recorrente na agenda legislativa, sem transbordar para a agenda decisória.

As interpretações aqui apresentadas dizem respeito, portanto, ao descompasso entre produção legislativa e ausência de deliberação final. Ademais, recomenda-se dar atenção às seguintes implicações para uma possível futura política pública a respeito dos DEF:

i. Coordenação interinstitucional: a coexistência de proibição

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

formal e adaptação informal sugere articular saúde, vigilância sanitária, educação e controle aduaneiro, evitando sobreposições e lacunas de *enforcement*;

ii. Comunicação de risco e proteção de menores: a evidência de consumo juvenil respalda campanhas educativas e ações escolares integradas a estratégias de cessação, sem recorrer à substituição por DEFs;

iii. Ambientes livres de fumo e publicidade: a equiparação de restrições de uso e publicidade/patrocínio mantém coerência com o enquadramento sanitário dominante.

iv. Informalidade e rastreabilidade: a retração de pontos de venda e a migração para canais não oficiais indicam perdas de controle sobre composição e rotulagem; recomenda-se reforçar mecanismos de rastreabilidade e integrar dados de apreensões e fiscalizações.

v. Monitoramento de indicadores: a oscilação da atenção pública aponta para a importância de séries históricas (consumo juvenil/adulto; apreensões) como insumo contínuo para agenda e controle social.

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

5. CONCLUSÕES

Este trabalho partiu das seguintes questões: como é tratado o assunto dos cigarros eletrônicos na principal arena de formulação de políticas, i.e. o parlamento? O aumento da atenção legislativa aos Dispositivos Eletrônicos para Fumar se traduziu em mudanças institucionais significativas nas políticas antitabagistas brasileiras? A partir dessa pergunta, procurou-se entender como o tema aparece na Câmara dos Deputados, quais atores e proposições se destacam nesse processo e de que forma as regras, rotinas e procedimentos da própria instituição contribuem mais para manter o arranjo regulatório existente do que para produzir mudanças.

O objetivo geral foi analisar os fatores que ajudam a explicar a ausência de mudança institucional substantiva no arranjo antitabagista brasileiro diante da expansão dos DEF, no período de 2019 a 2025, a partir da produção legislativa da Câmara dos Deputados. Para isso, adotou-se uma abordagem qualitativa, de caráter analítico, organizada como estudo de caso. O corpus principal foi composto por 32 proposições que tratam, direta ou indiretamente, de DEF no período, complementadas por referências institucionais centrais para o tema, em especial resoluções da Anvisa e documentos de órgãos de saúde, utilizadas para situar o marco regulatório e o enquadramento sanitário do problema. A análise recorreu à técnica de análise de conteúdo, com categorias mistas (a priori e emergentes), e à triangulação entre fontes legislativas e institucionais, com base no modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon, nos estudos de agenda e visibilidade de Capella e na abordagem neoinstitucionalista de Mahoney e Thelen.

Do ponto de vista empírico, a pesquisa mostrou, em primeiro lugar, que o tema dos cigarros eletrônicos entrou na agenda da Câmara dos Deputados de modo intermitente no recorte 2019-2025, com variações anuais na quantidade de proposições e um padrão de tramitação marcado por concentração em comissões e estágios intermediários. Esse comportamento sugere atenção suficiente para produzir iniciativas, mas insuficiente para converte em deliberação final e mudança normativa abrangente.

Em segundo lugar, a análise do conteúdo e das categorias temáticas confirmou o domínio de iniciativas orientadas à proibição total ou parcial dos DEF, à equiparação desses dispositivos aos produtos derivados do tabaco, ao reforço das

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

restrições de publicidade e marketing e à ampliação de mecanismos de fiscalização e sanções. Propostas de regulação mais permissiva ou estritamente educativa aparecem em número reduzido e, em geral, subordinadas a um enquadramento que enfatiza a proteção à saúde, o princípio da precaução e a defesa de crianças e adolescentes. Assim, a Câmara dos Deputados funcionou menos como espaço de experimentação de novos modelos regulatórios para os DEF e mais como arena de reafirmação do arranjo antitabagista já consolidado nas normas da Anvisa e em compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Em terceiro lugar, o exame das trajetórias de tramitação evidenciou o peso dos mecanismos processuais na contenção do avanço das proposições sobre DEF. Cadeias extensas de apensamento a poucos projetos-polo, redistribuições entre comissões, disputas de relatoria e pedidos de vista contribuem para manter grande parte das proposições em estágios intermediários do processo legislativo. Nessas condições, os projetos permanecem por longos períodos em comissões específicas, com pouca visibilidade pública e baixa probabilidade de chegar ao Plenário. Esses procedimentos fazem parte das regras normais de funcionamento da Câmara, mas, no caso analisado, acabam atuando como filtros que limitam a passagem do tema da agenda legislativa para a agenda decisória.

À luz do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon, os resultados sugerem que, no período estudado, os fluxos de problema e de políticas estavam, em alguma medida, presentes: há reconhecimento da difusão dos DEF, sobretudo entre jovens; existem preocupações sanitárias registradas em justificativas de proposições e em documentos institucionais; e há um repertório de alternativas legislativas que vai da reafirmação da proibição a tentativas pontuais de regulação. No entanto, o fluxo da política (politics) e os filtros institucionais não se combinaram de forma a abrir uma janela de oportunidade capaz de impulsionar uma mudança relevante no marco regulatório. A atenção ao tema existe, mas é fragmentada, instável e insuficiente para produzir o acoplamento entre fluxos necessário para alterar a decisão regulatória tomada pela Anvisa em 2009 (BRASIL, 2009).

Em relação a Teoria do Equilíbrio Pontuado, os achados sugerem que, embora o tema dos DEF seja capaz de gerar picos de atenção e de aparecer recorrentemente no Legislativo, isso não se converte em pontuação decisória no arranjo normativo. Em outras palavras, observa-se uma dinâmica compatível com

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

“atenção intermitente” e manutenção do equilíbrio, reforçada por atritos institucionais e por um enquadramento sanitário dominante. Esse padrão converge com a leitura neoinstitucional de estabilidade com mudança incremental, na qual o marco antitabagista permanece formalmente estável enquanto o contexto tecnológico e social se transforma, deslocando efeitos práticos para fora do centro decisório.

Os achados também dialogam com os estudos de agenda e enquadramento de Capella. A leitura das justificativas e dos dispositivos mostra o predomínio de um enquadramento sanitário-preventivo: a proteção da saúde, a defesa de crianças e adolescentes, a necessidade de ambientes livres de fumo e a referência a evidências produzidas por órgãos de saúde aparecem de forma recorrente no discurso dos parlamentares. Propostas que evocam a lógica da redução de danos ou da regulação controlada surgem de maneira pontual e não conseguem alterar o enquadramento dominante. A combinação entre esse enquadramento proibicionista, a baixa visibilidade ampliada e a forte ancoragem em arenas técnicas de saúde contribui para manter o tema dentro de um repertório estreito de alternativas consideradas politicamente aceitáveis.

Com base na abordagem neoinstitucionalista de Mahoney e Thelen, os resultados sugerem predominância de mudança incremental assimétrica. Em partir, observa-se um processo de deriva (drift): o marco antitabagista permanece formalmente estável e centrado na proibição e em restrições robustas, enquanto o contexto social e tecnológicos se transforma se transforma com a difusão dos DEF e a consolidação de circuitos de oferta em desacordo com a norma (BRASIL, 2024; INCA, 2016).

Do ponto de vista da agenda de políticas públicas, a principal conclusão é que o tema dos DEF chegou à agenda pública e à agenda legislativa, mas não se consolidou na agenda decisória governamental. A existência de proposições, debates em comissões e documentos institucionais mostra que o problema é reconhecido e discutido. No entanto, a forma como o tema é enquadrado, a organização das proposições em cadeias de apensamento e os filtros procedimentais existentes fazem com que essa atenção não se converta em decisões normativas de alto impacto. Dessa forma, se tem atenção, mas não há decisão.

Dessa forma, alguns caminhos de política pública podem ser sugeridos. O

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

primeiro diz respeito à coordenação interinstitucional. A distância entre o marco regulatório formal e a realidade de difusão dos DEF indica a necessidade de fortalecer canais de diálogo entre a Anvisa, o Ministério da Saúde, o Legislativo e os órgãos de fiscalização, de modo que o acompanhamento do fenômeno não fique isolado em uma única arena. Uma política antitabagista atualizada, sob essa perspectiva, deveria combinar ações regulatórias, sanitárias e de fiscalização, preservando o princípio da precaução, mas reconhecendo as mudanças no mercado e nos padrões de consumo.

Um segundo caminho refere-se à produção e à circulação de evidências. As disputas de enquadramento identificadas nas proposições mostram que diferentes atores mobilizam leituras distintas sobre riscos, redução de danos e impactos dos DEF. Uma política pública mais responsiva exigiria investimentos contínuos em estudos independentes sobre efeitos à saúde, perfil de consumo e impacto entre jovens, acompanhados de estratégias de comunicação claras e acessíveis. Isso permitiria qualificar o debate legislativo e reduzir a assimetria entre argumentos científicos e narrativas de mercado.

Um terceiro conjunto de sugestões envolve a proteção de grupos vulneráveis e o enfrentamento da circulação do produto por vias não reguladas/irregulares. A pesquisa mostrou que a retórica de defesa de crianças e adolescentes é central nas proposições, mas, na prática, o crescimento da oferta de DEF em canais informais tenciona esse objetivo. Uma política pública coerente com o discurso de proteção deveria articular ações de fiscalização em território, políticas de educação em saúde voltadas a escolas e ambientes frequentados por jovens e instrumentos de monitoramento mais sistemático de pontos de venda, inclusive em plataformas digitais.

Este estudo apresenta limitações importantes. O recorte empírico concentrou-se na Câmara dos Deputados, sem incluir de maneira sistemática o Senado Federal ou outras instâncias legislativas, o que restringe o alcance das conclusões. A ênfase em fontes documentais não permite acessar em profundidade as percepções e estratégias de parlamentares, técnicos e representantes de órgãos reguladores. Além disso, o recorte temporal contempla um momento recente e ainda em aberto da trajetória dos DEF nas políticas públicas brasileiras. Essas limitações, porém, também apontam caminhos para futuras pesquisas, que podem ampliar o

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

escopo institucional, incorporar outras fontes e explorar mais diretamente a relação entre normas, práticas e desigualdades.

Em síntese, o trabalho mostrou que a estabilidade do arranjo antitabagista brasileiro diante da expansão dos Dispositivos Eletrônicos para Fumar não é resultado apenas de inércia, mas da combinação entre enquadramentos, mecanismos institucionais e dinâmicas de agenda que, juntos, limitam a abertura de janelas de oportunidade para mudanças substantivas. Ao mesmo tempo, apontou que é possível pensar em atualizações da política pública que preservem seus objetivos centrais, sobretudo a proteção da saúde, em especial de crianças e jovens, e enfrentam, de forma mais direta, os desafios colocados por novos produtos e formas de consumo.

Estudos seguintes podem aprofundar os fatores por trás da passagem de assuntos da agenda governamental para a decisória de modo a entender também a perspectiva dos atores que participam dessas disputas nas arenas públicas. Sugere-se aprofundar a dimensão político-partidária do debate, investigando em que medida a orientação ideológica dos partidos e o posicionamento das coalizões parlamentares se associam aos tipos de proposição apresentados e ao padrão de tramitação. Esse recorte não foi explorado neste trabalho por razões de parcimônia e foco analítico, mas pode contribuir para compreender melhor como disputas políticas e alinhamentos ideológicos condicionam a conversão de atenção em decisão normativa. Como agenda de pesquisa, recomenda-se explorar explicitamente a relação entre orientação ideológica e alinhamentos partidários, o perfil dos proponentes e o tipo de instrumento proposto (proibição, equiparação restritiva, regulação controlada), bem como seus efeitos sobre padrões de tramitação e construção de coalizões no Legislativo.

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

REFERÊNCIAS

ALZATE ZULUAGA, Mary Luz; ROMO MORALES, Gerardo. Agendas, miradas y disparadores de temas: hacia una reformulación teórico-metodológica del inicio de las políticas. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE)*, Santa Fe, v. 15, n. 25, p. 31–47, 2015.

ARAÚJO, Izabel Cristina de; RODRIGUES, Marta Mendes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, n. 83, p. 11–35, 2017.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. Agendas and instability in American politics. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BIRKLAND, Thomas A. *After disaster: agenda setting, public policy, and focusing events*. Washington, DC: Georgetown University Press, 1997.

BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido; CODATO, Adriano. Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 66, n. 2, e20210164, 2023.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 46, de 28 de agosto de 2009. Brasília, DF: Anvisa, 2009.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 855, de 23 de abril de 2024. Brasília, DF: Anvisa, 2024

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Portal da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL, Felipe; JONES, Bryan D. A dinâmica da mudança incremental nas políticas públicas: uma análise a partir do Modelo de Equilíbrio Pontuado. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 54–76, 2021.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; FERREIRA, Leandro Teodoro. Focusing events and the COVID-19 pandemic: the emergency basic income on the Brazilian agenda. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 644–661, 2021.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 87–122.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. A trajetória dos estudos sobre a agenda de políticas públicas no Brasil: modelos, enfoques e contribuições. *Teoria & Pesquisa*, São Carlos, v. 24, n. 2, p. 11–40, 2015.

CAREGNATO, Rita Cristina Abrahão; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. *Texto & Contexto – Enfermagem*, Florianópolis, v. 15, n. 4, p. 679–684, 2006.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco. Genebra: OMS, 2003. Disponível em: https://iris.who.int/handle/10665/42811. Acesso em: 11 out. 2025

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19

FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193–223, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar 2019*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER (INCA). *Cigarro eletrônico: o que sabemos?* Rio de Janeiro: INCA, 2016.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed. New York: Longman, 2007.

LOTTA, Gabriela Spanghero (org.). *Teoria e análise de políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2019.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (org.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARENCO, André. Mudança institucional gradual e transformativa: a influência de coalizões de advocacia e grupos de interesses em políticas públicas. *SciELO Preprints*, 2021. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/6609>. Acesso em: 20 nov. 2025.

NORTH, Douglass C. Instituições, mudança institucional e desempenho econômico. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

RAEDER, Sílvia. As controvérsias da coalizão do controle do tabaco no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 190–202, 2014.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

SILVA, A. H.; FOSSÁ, M. I. T. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. *Qualitas Revista Eletrônica*, Campina Grande, v. 17, n. 1, p. 1–14, jan./jun. 2015.

THEIS, Ivaldo Gehlen. Políticas públicas e desenvolvimento local: perspectivas e desafios. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p. 345–364, 2019.

VIEIRA, Carlos Eduardo Freitas; GOMES, Gustavo Biscaia. Neoinstitucionalismo e análise de políticas públicas: aportes teóricos e desafios. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 22, n. 52, p. 65–83, 2014.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Versão Final Homologada
25/12/2025 17:19