

Abordagens sintéticas nas análises de políticas públicas em teses e dissertações (2000-2019)

Lillian Lages Lino¹

Cristiano Parra Duarte²

Karen Susan Silva Pitinga da Rosa³

Resumo:

Como as abordagens sintéticas (Modelo de Múltiplos Fluxos; Teoria do Equilíbrio Pontuado; Modelo de Coalizões de Defesa) estão sendo incorporadas no Brasil para se analisar políticas públicas? Esse mapeamento no Banco de Teses e Dissertações da Capes tem por objetivo apresentar um panorama sobre como as análises de políticas públicas vêm se apropriando das abordagens sintéticas em pesquisas de pós-graduação no Brasil entre 2000 e 2019 a fim de entender que objetos são estudados, onde essas pesquisas são produzidas, que pesquisadores têm orientado esses trabalhos e qual o cenário de aplicação em pesquisas por pesquisadores brasileiros. Os resultados indicam para um processo recente de expansão das abordagens sintéticas no Brasil, com esforços individualizados e relacionados sobretudo às políticas sociais. Com este mapeamento, contribuimos para com o debate de internacionalização do campo de políticas públicas brasileiro, apontando tendências e possibilidades de estudos.

Palavras-chave: Políticas públicas; Abordagens sintéticas; Teses e Dissertações; Brasil.

Abstract:

How have been the synthetic approaches (Multiple Streams Model, Punctuated Equilibrium Theory; Advocacy Coalition Framework) embodied to analyze public policies in Brazil? We mapped the Capes database of Thesis and Dissertations aiming to present how the public policies analysis are using the synthetic approaches in postgraduate researches in Brazil between 2000 and 2019. The purpose is to understand which objects have been studied, where

¹ Doutoranda em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). São Carlos (SP), Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5481-1667>. E-mail: lillian.lino91@gmail.com.

² Doutorando em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) com Bolsa CAPES. São Carlos (SP), Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0924-4573>. E-mail: crparraduarte@gmail.com.

³ Doutoranda em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). São Carlos (SP), Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0266-157X>. E-mail: karen.susan.avila@gmail.com.

these researches have been produced, which researchers have been oriented these studies, and what is the scenery of this studies application by Brazilian researchers. The results indicate a recent process of synthetic approaches expansion in Brazil, through individualized efforts and mainly related to social policies. Therefore, we contributed to the internationalization of Brazilian public policies field debate, indicating trends and research possibilities.

Keywords: Public policies; Synthetic approaches; Thesis and Dissertations; Brazil.

Introdução

A década de 1980 inaugurou um novo momento para os estudos de políticas públicas: a chamada virada argumentativa (*argumentative turn*) (Fischer; Forester, 1993). Nessa nova fase, as políticas passam a ser entendidas como o produto de processos argumentativos, onde as ideias e as linguagens empreendidas pelos atores importam para explicar o processo de produção das políticas públicas, para além de quesitos técnicos pretendidos racionais.

Dessa forma, as referências disponíveis da era analítica revelam-se insuficientes para explicar os fenômenos em políticas públicas. A busca por melhores teorias (Sabatier, 1999) faz surgir as abordagens sintéticas, isto é, modelos e teorias desenvolvidos para explicar os multifacetados e complexos processos de produção das políticas públicas (John, 2013). Essas abordagens se propõem a ser multi teóricas de forma a não empregar somente uma perspectiva, mas a conseguir considerar as múltiplas causas para explicar os processos de produção e mudanças nas políticas contemporâneas. Conforme aponta John (2013), são três as abordagens sintéticas entendidas como o estado da arte da análise de políticas públicas: o Modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Model), desenvolvido por John Kingdon (2003); a Teoria do Equilíbrio Pontuado (Punctuated Equilibrium Theory), criada por Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993); e o Modelo das Coalizões de Defesa (Advocacy Coalition Framework), proposto por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1993). São modelos desenvolvidos por estudiosos estadunidenses e pensados para o contexto político-institucional dos Estados Unidos, entre os anos 1980-1990. Logo, levou algum tempo para que essas abordagens fossem difundidas e testadas em outros contextos internacionais até que se constatassem aplicáveis a outros sistemas políticos (John, 2006; 2013).

No Brasil, o campo das políticas públicas tem seu desenvolvimento mais tardiamente, entre os anos 1980 e 1990, a partir de estudos produzidos de forma fragmentada, voltados

majoritariamente às políticas sociais e à participação social, principalmente em discussões ligadas às possibilidades trazidas pela redemocratização e pela Constituição de 1988 como também do ponto de vista das estruturas do Estado brasileiro (Melo, 1999; Arretche, 2003; Brasil; Capella, 2015). Com destaque para as políticas sociais, o crescimento do campo ocorre, de fato, nos anos 2000, ainda que o período seja marcado pela falta de uma agenda de pesquisa que desenvolva modelos teóricos que compreendam e deem conta do contexto nacional e que dialoguem com teorias estrangeiras, de forma a ir além dos estudos de caso predominantes no Brasil (Arretche, 2003). Nesse primeiro momento, as políticas públicas são analisadas por teorias e métodos amparados sobretudo nas bases institucionais para explicar e operar conceitos já mais tradicionais das Ciências Sociais, como as questões relativas ao desenho e ao pacto federalista e à participação (Arretche, 2003; Brasil; Capella, 2015).

Apesar do campo de estudo começar a despertar uma institucionalização no Brasil nos anos 2000 (Arretche, 2003), é somente na década de 2010 que as políticas públicas ganham status de campo epistemológico, na direção de um descolamento da área da Ciência Política, seja pela incorporação do diálogo multidisciplinar do qual o campo das políticas públicas brasileiro incorporou (Marques; Faria, 2013), seja pela institucionalização de carreiras tanto no Estado quanto em cursos de graduação e pós-graduação, onde o diálogo com a literatura internacional ganha força, conferindo destaque às teorias produzidas na virada argumentativa (Brasil; Capella, 2016). Dessa forma, o que observamos hoje é um esforço de consolidação do campo em que os pesquisadores brasileiros se dedicam tanto para avançar na produção de conhecimento sobre as políticas públicas brasileiras quanto para fomentar abordagens teóricas e metodológicas que dialoguem com os achados e as referências internacionais.

Considerando o *delay* entre a virada argumentativa e a sua inserção no Brasil, o presente trabalho tem por objetivo entender como as abordagens sintéticas passam a ser incorporadas nos estudos de análise de políticas públicas no Brasil. Para isso, levantamos a produção acadêmica nacional a partir do Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) para apresentar as características dessa agenda de pesquisa em trajetória (2000-2019), destacando as áreas setoriais objeto das análises, os programas de pós-graduação onde as pesquisas são produzidas, a rede de pesquisadores que orientam trabalhos que se utilizam das abordagens sintéticas, de que forma as análises são realizadas, quais abordagens são mobilizadas e algumas especificidades as quais os pesquisadores brasileiros demonstram na incorporação dos modelos derivados da virada argumentativa ao caso das políticas públicas do Brasil. Dessa forma, após essa introdução e de

uma seção para os métodos de coleta, categorização e análise dos dados, apresentamos cada modelo teórico, destacando seus principais conceitos e elementos, para então analisar os dados. Ao final, ficam algumas considerações e indagações para pesquisas futuras.

Método

O levantamento da produção acadêmica foi realizado no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes (2020) com o objetivo de coletar os trabalhos de conclusão de mestrado (profissional e acadêmico) e doutorado, entre os anos de 2000 e 2019. Para que a tese ou dissertação fosse computada nesta pesquisa, foi necessário cumprir dois requisitos: (a) ser resultado da busca que empregou as seguintes palavras-chave: “Múltiplos Fluxos”, “multiple streams”, “Kingdon”, “equilíbrio pontuado”, “equilíbrio interrompido”, “punctuated equilibrium”, “Baumgartner”, “coalizão de defesa”, “advocacy coalition”, “Sabatier”; (b) ter os modelos mencionados no corpo do texto e os respectivos autores citados de forma a indicar sua utilização na tese ou dissertação. Após a busca e a observação de ambos critérios, obtivemos o seguinte resultado: 56 trabalhos utilizaram o Modelos dos Múltiplos Fluxos (40 dissertações e 16 teses); 30 trabalhos utilizando a Teoria do Equilíbrio Pontuado (24 dissertações e 6 teses); e 39 trabalhos utilizando nas análises o Modelo de Coalizões de Defesa (23 dissertações e 16 teses).

Identificados os trabalhos, a montagem do banco de dados foi realizada a partir das seguintes variáveis: autor(a) do trabalho; universidade onde o trabalho foi realizado; tipo (se é tese ou dissertação); ano da publicação; a região em que o trabalho foi desenvolvido; o programa de pós-graduação onde o trabalho foi realizado; o nome do(a) orientador(a); a política setorial objeto do trabalho; nível governamental da política analisada; e se utilizam de alguma abordagem secundária⁴.

Todas as variáveis foram coletadas a partir das próprias informações disponíveis nas teses e dissertações. No entanto, as variáveis *Área Setorial do Trabalho* e *Nível Governamental* demandaram a realização da Análise de Conteúdo (Bardin, 1977). Para categorizar a política setorial alvo da análise, utilizamos a classificação utilizada pelo *Comparative Agendas Project*⁵ - grupo internacional de pesquisa comparada sobre *policy agenda* e *policy dynamics* que dispõe

⁴ Quando a tese ou dissertação utilizava de mais de uma abordagem sintética para a análise, o trabalho pontuava em ambos modelos.

⁵ Ver mais em: <<https://www.comparativeagendas.net/>>.

de um *codebook* com uma estrutura comum de políticas setoriais (Quadro 1). Com relação aos níveis governamentais, separamos por: organização; nível municipal; nível estadual; nível federal; política estrangeira/análise comparada entre países.

Quadro 1 - Classificação das políticas setoriais

Política Setorial
Macroeconomia
Direitos Cívicos, Políticos, Liberdades e Minorias
Saúde
Agricultura, Pecuária e Pesca
Trabalho, Emprego e Previdência
Educação
Meio-Ambiente
Energia
Imigração e Refugiados
Transportes
Judiciário, Justiça, Crimes e Violência
Políticas Sociais
Habitação, Infraestrutura e Reforma Agrária
Sistema Bancário, Instituições Financeiras e Comércio Interno
Defesa, Forças Armadas, Militares e Guerra
Ciência, Tecnologia e Comunicações
Comércio Exterior, Importações e Exportações
Relações Internacionais e Política Externa
Governo e Administração Pública
Território e Recursos Naturais
Cultura, Esporte e Lazer

Fonte: CAP (2021).

Análises

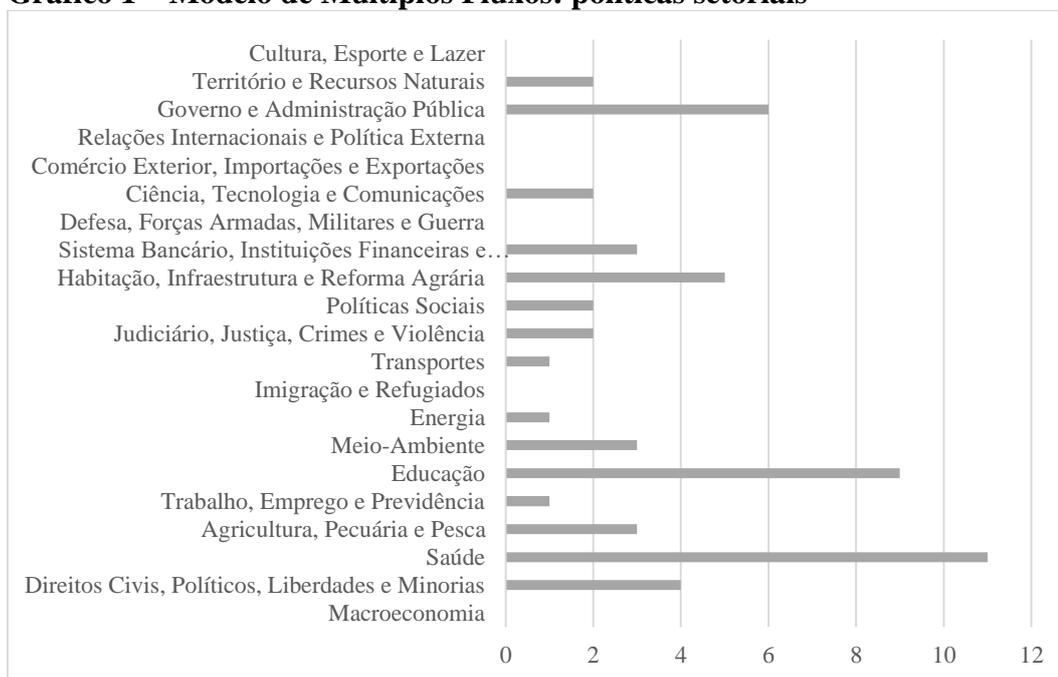
Nesta seção apresentamos brevemente as abordagens sintéticas (o Modelo de Múltiplos Fluxos, de John Kingdon; o Modelo do Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones; e o Modelo das Coalizões de Defesa, de Sabatier e Jenkins-Smith) para em seguida analisar o que tem sido produzido em teses e dissertações no Brasil entre 2000 e 2019 a partir desses modelos.

Múltiplos Fluxos

De forma fluida, o Modelo de Múltiplos Fluxos propõe como forma de análise das políticas públicas que busca responder à questão: por que alguns problemas se tornam importantes para um governo em determinado momento? Kingdon (2003) identifica três fluxos decisórios que, quando mobilizados, abrem a janela de oportunidades para mudança: problemas (*problems stream*), soluções (*policy stream*) e o fluxo político (*political stream*). Em certos momentos esses fluxos convergem, o que possibilita a emergência de uma questão na agenda governamental. Analisando como as políticas setoriais são mobilizadas no legislativo norte-americano, esse Modelo originalmente analisa os setores de saúde e transporte.

Com relação aos trabalhos que utilizaram o Modelo de Kingdon (Gráfico 1), podemos observar a consistente distribuição setorial uma vez que apenas cinco *policy domains* não foram analisadas por pesquisadores em teses e dissertações no Brasil no período selecionado, a saber: Macroeconomia; Defesa, Forças Armadas, Militares e Guerra; Comércio Exterior, Importações e Exportações; Relações Internacionais e Política Externa e Cultura, Esporte e Lazer. Por outro lado, Saúde; Educação; Habitação, Infraestrutura e Reforma Agrária e Governo e Administração Pública são as políticas setoriais mais analisadas pelo modelo. Além disso, nota-se que há poucos estudos que se dedicam à análise sobre a área de transportes, originalmente analisada por Kingdon.

Gráfico 1 – Modelo de Múltiplos Fluxos: políticas setoriais

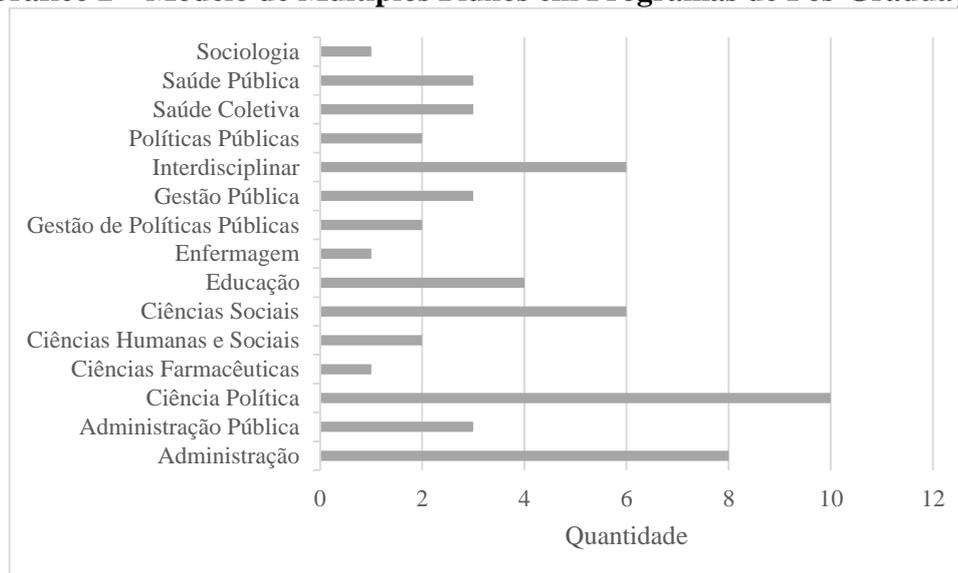


Fonte: Os autores.

Destacamos que, dos três modelos analisados, o Múltiplos Fluxos é o que encontra maior aderência nos programas de pós-graduação no Brasil, estando presente na agenda de pesquisa de instituições em todas as regiões do Brasil, ao contrário das demais abordagens sintéticas. Ainda, o modelo de Kingdon aparece como o primeiro utilizado na série histórica 2000-2019. Dessa forma, houve mais tempo para que as formulações teóricas e a proposição de hipótese de pesquisa fossem aplicadas ao caso brasileiro, amadurecendo e constituindo maior experiência para com a aplicabilidade do arcabouço teórico-metodológico.

Dentre as especificidades da aplicação desse modelo, apontamos que a maior parte dos estudos é realizada para análises sobre o âmbito federal (49,1%), seguido do nível municipal (18,2%), estadual/distrital (16,4%), referentes à organização (10,9%) e, por último, política estrangeira e análise comparada entre países (5,5%). O maior quantitativo de estudos realizados no âmbito federal já era esperado, considerada a gênese do modelo. Destaca-se o alto quantitativo de estudos que são realizados no âmbito municipal e, em seguida, no âmbito estadual, valores que podem dar indícios da aplicabilidade do modelo em outros níveis governamentais. Não obstante, são poucos os trabalhos que aplicam os Múltiplos Fluxos para análise comparada, ainda que o modelo permita essa realização: “é uma lente sobre o processo de políticas públicas útil em estudos de caso único, ou comparações ao longo do tempo, países, questões, níveis governamentais e áreas setoriais” (Zahariadis, 2014, p. 44).

Além disso, o Modelo de Kingdon está presente em pesquisas de programas de pós-graduação em áreas que ultrapassam a barreira entre as ciências sociais e as sociais aplicadas. Por esse motivo, justifica-se um maior número de áreas analisadas nos últimos 20 anos. É importante destacar que, provavelmente devido à origem da pesquisa de Kingdon (2003) ter sido realizada na área da saúde, esse modelo é bastante aplicado em programas de pós-graduação dessa área como: saúde pública, saúde coletiva, ciências farmacêuticas e enfermagem (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Modelo de Múltiplos Fluxos em Programas de Pós-Graduação


Fonte: Os autores.

Na Tabela 1 relacionamos os orientadores de trabalhos sobre o Múltiplos Fluxos e dispomos a quantidade de trabalhos orientados. Com exceção de Maria Dolores Lima Da Silva, Mário Lúcio De Ávila e Nalu Farenzena que orientaram dois trabalhos, os demais professores tiveram apenas um trabalho orientado com base nesse modelo. Devido à própria estrutura dessa abordagem, os Múltiplos Fluxos são, recorrentemente, utilizados para estudos de caso. Apesar de auxiliar na proposição de teorias (Peters, 1998), estudo de caso não é uma metodologia que possibilita generalidade e geração de inferências, como nas pesquisas quantitativas (Landman, 2003).

Tabela 1 – Modelo de Múltiplos Fluxos: orientadores e trabalhos orientados

Orientadores	Trabalhos Orientados
Adalmir O. Gomes	1
Alvino O. Sanches Filho	1
Ana C. N. Capella	1
Andréa F. Lucena	1
Antonio J. J. Botelho	1
Biancca S. Castro	1
Bruno K. Comparato	1
Carlos A. V. Rocha	1
Daniel A. Vazquez	1
Denilson B. Coêlho	1
Elioenai D. Alves	1
Fabio F. S. Marquesan	1
Fábio R. Araújo	1
Fabiola Zioni	1

Fernando A. F. Azevedo	1
Fernando Tavares Jr.	1
Flavio Ramos	1
Geraldo T. M. Monteiro	1
Jaime Crozatti	1
José B. Sala	1
Kaio C. Fernandes	1
Lauro E. G. Farias.	1
Leonardo Secchi	1
Leyla G. Sancho	1
Ligia M. Madeira	1
Ligia T. L. Simonian	1
Luciana L. Lima	1
Lucio F. F. Kowarick	1
Luiz G. Oliveira	1
Marcelo K. Silva	1
Marcio Barcelos	1
Marcos Vinicius Pó	1
Maria Arlete D. Araújo	1
Maria Clara Di Pierro	1
Maria Dolores L. Silva	2
Maria Fátima de Sousa	1
Maria Guadalupe Medina	1
Maria Raquel M. G. Pires	1
Mário Lúcio De Avila	2
Mario Procopiuck	1
Michelle V. Fernandez de Oliveira	1
Naira L. Franzoi	1
Nalu Farenzena	2
Nilson R. Costa	1
Patrícia C. Jaime	1
Paulo Carlos Du Pin Calmon	1
Paulo Mayorga	1
Rodrigo R. Horochovski	1
Rogério João Lunkes	1
Ronaldo B. Colvero	1
Sandra Gomes	1
Sonaly C. R. B. de Lima	1

Fonte: Os autores.

O Sudeste concentra o maior quantitativo de trabalhos orientados com base nesse modelo, com 20 trabalhos. Em seguida, está a região Sul (14), Centro-Oeste é classificado em

terceiro lugar (10), depois está o Nordeste (8) e, por último, a região Norte (3). Sobre as instituições que aplicam o Modelo de Múltiplos Fluxos, destaca-se a Universidade de São Paulo (USP), com 6 trabalhos, e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com 7 trabalhos. Após o domínio da USP, no Sudeste, instituições como a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Universidade Federal do ABC (UFABC) e a Universidade Cândido Mendes aparecem com apenas 2 trabalhos. De maneira geral, a UFRGS aparece em primeiro lugar e, na região Sul, também se destaca a Universidade Federal de Santa Catarina, com dois trabalhos, e o modelo se dissemina com um trabalho por instituição.

Por último, no que se refere à área dos Programas de Pós-Graduação, há certa pulverização. Ainda que a grande parte se concentre na área da Ciência Política com 10 trabalhos, na Administração Pública (8) e nos programas Interdisciplinares e de Ciências Sociais (6 em cada), a aplicação do modelo de Kingdon também aparece em programas de Saúde Pública, Saúde Coletiva, Gestão de Políticas Públicas e Gestão Pública.

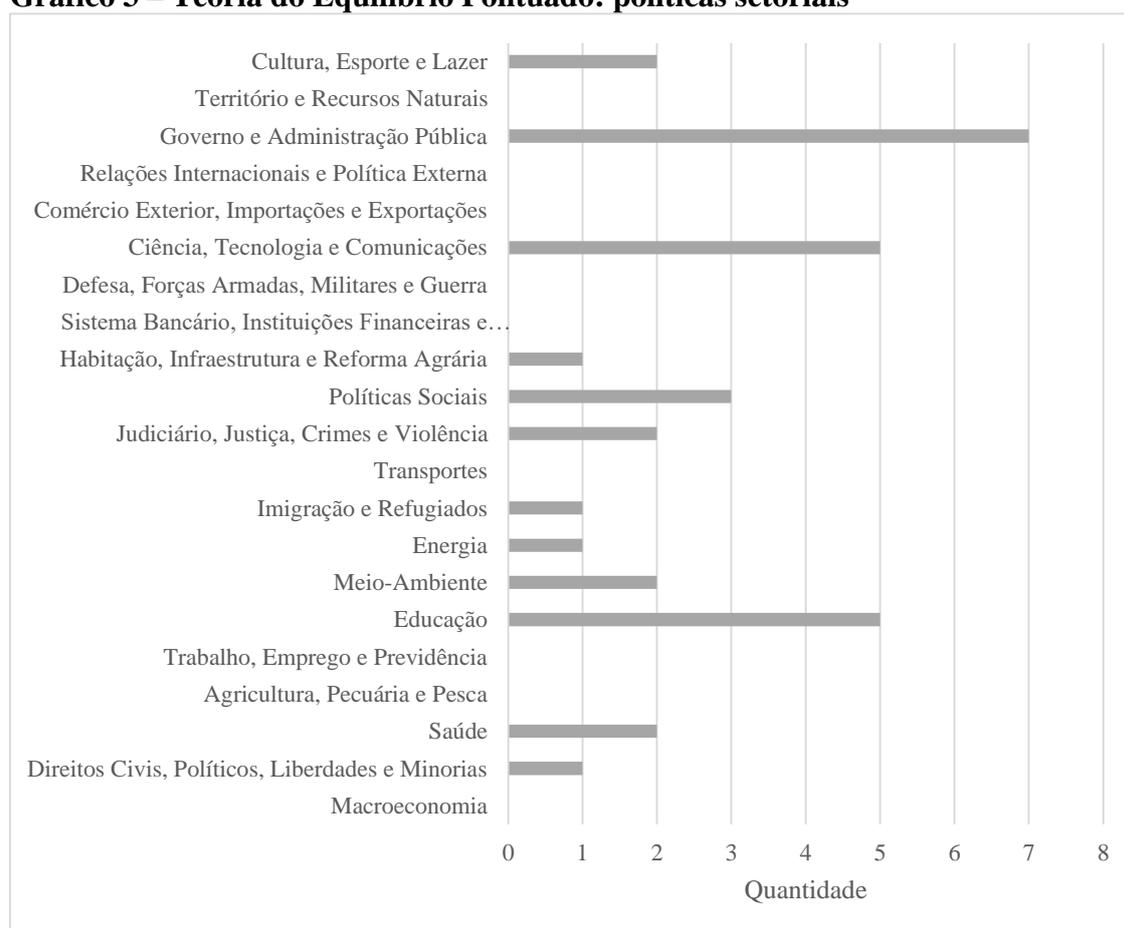
Equilíbrio Pontuado

A Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET), desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993), oferece outra chave conceitual ao se propor a analisar sistemas políticos em períodos de estabilidade ou mudança. Os autores trabalham com o conceito de monopólios de políticas (policy monopoly), que se refere ao estabelecimento de um único interesse em jogo e à lógica da estabilidade. Quando os monopólios se rompem, novos atores e ideias entram em cena no macrossistema, abrindo caminhos para mudanças e feedbacks positivos à proposições externas. Além do rompimento do monopólio devido a alterações na imagem da política (policy image), outro caminho é por meio das policy venues (Baumgartner e Jones, 1993), que ocorre pela mudança de arena institucional. Os temas originalmente estudados são diversos, como: pesticidas, energia nuclear, tabaco, segurança de transporte automotivo, abuso infantil, álcool, drogas e políticas urbanas. Esse leque de áreas de políticas setoriais mobilizadas pelos autores também se reflete na sua aplicação no caso nacional.

No Gráfico 3, que dispõe sobre o modelo do Equilíbrio Pontuado e as políticas setoriais analisadas, identificamos certa pulverização de estudos em doze diferentes áreas. No entanto, ainda há políticas setoriais não desenvolvidas com base na PET, sinalizando que o campo está em construção. Os maiores destaques são os estudos voltados para as políticas de Governo e Administração Pública (21,8%), Ciência, Tecnologia e Comunicação (15,6%), e Educação (15,6%). Em menor medida, aparecem os estudos sobre as áreas de Saúde (6,2%), Meio

Ambiente (6,2%), Judiciário, Justiça, Crimes e Violência (6,2%), e Cultura, Esporte e Lazer (6,2%); demais áreas têm uma participação irrisória. Despontam, nesse modelo, análises para além das políticas sociais, bastante privilegiadas pelos pesquisadores que se utilizam do Modelo de Múltiplos Fluxos. O trabalho de Baumgartner e Jones (1993), dentre os estudos das abordagens sintéticas, é o que trata de um maior quantitativo de áreas setoriais em seu estudo base e, talvez por esse motivo, é que existam estudos que abarquem setorialidades tão distintas. O que se verifica, portanto, nas Teses e Dissertações da Capes sobre o que está sendo produzido são investigações sobre a agenda governamental no Brasil e a possibilidade de avanço em onze áreas de políticas públicas.

Gráfico 3 – Teoria do Equilíbrio Pontuado: políticas setoriais



Fonte: Os autores.

Com relação à esfera de análise, encontramos que o nível federal representa a maioria das análises de políticas públicas (56,2%), seguido dos programas em organizações da administração pública (18,7%), do nível estadual (12,5%), do nível municipal (9,3%) e, por fim, em políticas estrangeiras ou análises comparadas entre países (3,1%). Isso demonstra a tendência de se focalizar as políticas e os programas do nível federal, conferindo à União o maior protagonismo sobre as políticas públicas no Brasil, assim como o desenho federalista o

faz. Essa escolha dos pesquisadores pela esfera federal também pode encontrar explicação nas melhores possibilidades de acesso e coleta de dados e referências anteriores para a análise de longos períodos de tempo, tal como propõe a PET.

Com relação aos orientadores desses trabalhos (Tabela 2), podemos notar novamente uma distribuição bastante grande. Os destaques estão para Ana Cláudia Niedhardt Capella, com 5 trabalhos orientados, Denilson Bandeira Coêlho e Paulo Carlos Du Pin Calmon, cada um com 2 trabalhos. O restante dos pesquisadores pontua com apenas um trabalho orientado durante todo o período analisado. Assim como observado pelos pesquisadores que orientaram trabalhos que utilizaram o Modelo de Múltiplos Fluxos, a Teoria do Equilíbrio Pontuado também encontra menor frequência nos orientadores: trabalhos avulsos predominam (um trabalho por orientador). A exceção foram os três pesquisadores mencionados, demonstrando que eles estão mais conectados à agenda de pesquisa internacional sobre análise de políticas públicas.

Tabela 2 - Teoria Equilíbrio Pontuado: orientadores e trabalhos orientados

Orientadores	Trabalhos orientados
Armando Santos M. da Cunha	1
Adalberto M. M. Azevedo	1
Alexsandro E. Pereira	1
Ana C. N. Capella	5
André G. C. Machado	1
André L. Marengo dos Santos	1
Andréa O. Gonçalves	1
Denilson B. Coelho	2
Edgar Reyes Junior	1
Eugenio A. Pedrozo	1
Fernando A. F. Azevedo	1
Jaime Crozatti	1
João H. Pederiva	1
José Matias-Pereira	1
Luiz G. Oliveira	1
Márcio Barcelos	1
Marco A. C. Cepik	1
Marta F. S.s Farah	1
Michelle V. Fernandez de Oliveira	1
Paulo Carlos Du Pin Calmon	2
Ricardo L. Cardoso	1
Rogério J. Lunkes	1
Salomão B. Ximenes	1

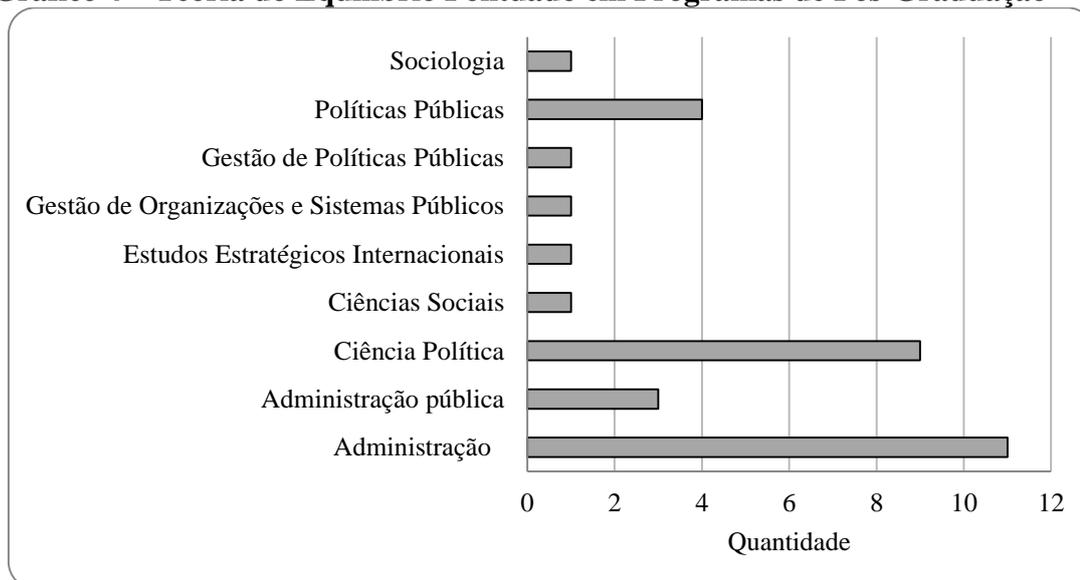
Soraya M. V. Côrtes	1
Vitor E. Marchetti Ferraz Junior	1
Wagner P. Mancuso	1

Fonte: Os autores.

Sobre as instituições com maior número de trabalhos que utilizam a PET para analisar políticas públicas, temos o destaque para a Universidade de Brasília (UnB), a UFSCar, a UFRGS, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), a UFABC e a USP. O que significa dizer que a PET tem encontrado aderências sobretudo no Sudeste, no Centro-Oeste e no Sul do Brasil. Universidades do Nordeste e do Norte, na contramão, pontuaram somente um trabalho cada uma.

Por fim, com relação aos programas de pós-graduação (Gráfico 4) com maior número de trabalhos, destacamos as áreas de Administração, Ciência Política e Políticas Públicas. A participação das demais áreas ainda é tímida, contribuindo para esse modelo com trabalhos esporádicos. De toda forma, as análises de políticas públicas por meio da PET parece seguir a tendência do campo das políticas públicas na interface entre a Administração Pública e a Ciência Política, diferentemente dos dados obtidos sobre as análises a partir do Modelo de Múltiplos Fluxos.

Gráfico 4 – Teoria do Equilíbrio Pontuado em Programas de Pós-Graduação



Fonte: Os autores.

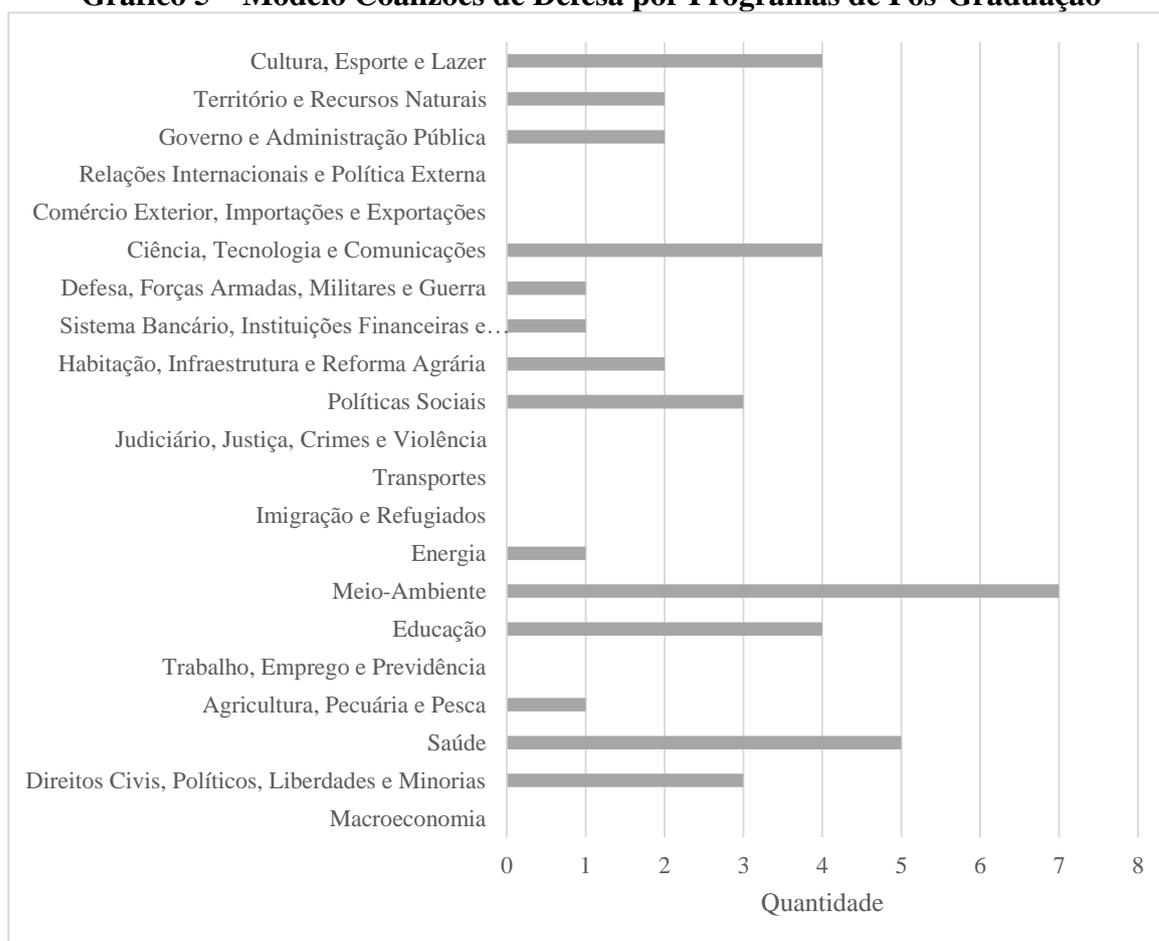
Coalizões de Defesa

O Modelo de Coalizões de Defesa (Advocacy Coalition Framework), proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), é desenvolvido para explicar o processo de produção de políticas públicas, considerando múltiplos atores e níveis de governo, processos técnicos e

rotineiros que envolvem diversas disputas tendo como pré-requisito para essa análise o período mínimo de uma década. Enquanto que para Kingdon (2003) as ideias estão em torno de problemas e soluções, e para Baumgartner e Jones (1993) as ideias são desenvolvidas na policy image, para Sabatier e Jenkins-Smith (1993) as ideias são crenças, responsáveis pela manutenção dos atores unidos.

As políticas setoriais estudadas com base no ACF (Gráfico 5) revelam um ponto intermediário entre a aplicação com base no modelo do Equilíbrio Pontuado e Múltiplos Fluxos, restando sete áreas a serem exploradas, que são: Macroeconomia; Trabalho, Emprego e Previdência; Imigração e Refugiados; Transportes; Judiciário, Justiça, Crimes e Violência; Comércio Exterior, Importações e Exportações e Relações Internacionais e Política Externa.

Gráfico 5 – Modelo Coalizões de Defesa por Programas de Pós-Graduação



Fonte: Os autores.

Dentre as abordagens sintéticas, o ACF é o único modelo que foi aplicado originalmente para estudos sobre Meio Ambiente, entendendo-o como uma macro área. Baumgartner e Jones (1993) estudaram essa política setorial como um subtópico, presente na discussão sobre questões urbanas, mobilizando outras temáticas também - ainda que

posteriormente o Meio Ambiente se constituísse como macro área. Dessa forma, os estudos nacionais se baseiam na primeira aplicação do modelo sobre a área do meio ambiente, que concentra maior número de aplicações. Em seguida, há estudos na área da Saúde; Ciência, Tecnologia e Comunicações e Cultura, Esporte e Lazer. No que se refere aos níveis de aplicação desse modelo, assim como nos demais, há maior aplicação sobre o âmbito federal (71,8%), seguido dos âmbitos estadual e municipal (10,3% cada um) e, por último, de organizações (7,7%).

Com relação aos orientadores desses trabalhos (Tabela 3), assim como nas duas outras abordagens analisadas, notamos novamente uma distribuição bastante grande. Os destaques estão para Alvinho Sanches, com 3 trabalhos orientados, Antonio José Junqueira Botelho, Islandia Maria Carvalho de Sousa, Mário Lúcio De Ávila cada um com 2 trabalhos. O restante dos pesquisadores pontua com apenas um trabalho orientado durante todo o período analisado, ou seja, trabalhos avulsos predominam (um trabalho por orientador). No ACF, portanto, destacam-se esses quatro pesquisadores, que apontam maior conexão sobre essa agenda de pesquisa.

Tabela 3 - Modelo de Coalizões de Defesa: orientadores e trabalhos orientados

Orientadores	Trabalhos orientados
Alexandre Q. Guimarães	1
Alvinho Sanches	3
Ana C.N. Capella.	1
Angela M. S. Lima .	1
Antonio J. J. Botelho	2
Antônio S. A. Fernandes	1
Benilson Borinelli	1
Carlos A. P. de Faria	1
Cátia W. Lubambo	1
Cicero R. R. de Araujo	1
Diego M. Vieira	1
Doris A. V. Sayago	1
Edison Nunes	1
Fernando L. Abrucio	1
Islandia M. C. de Sousa	2
José L. S. Sobrinho	1
Laura A. Martirani	1
Leo Heller	1
Leonardo Secchi	1
Maria Rita G. Loureiro Durand	1

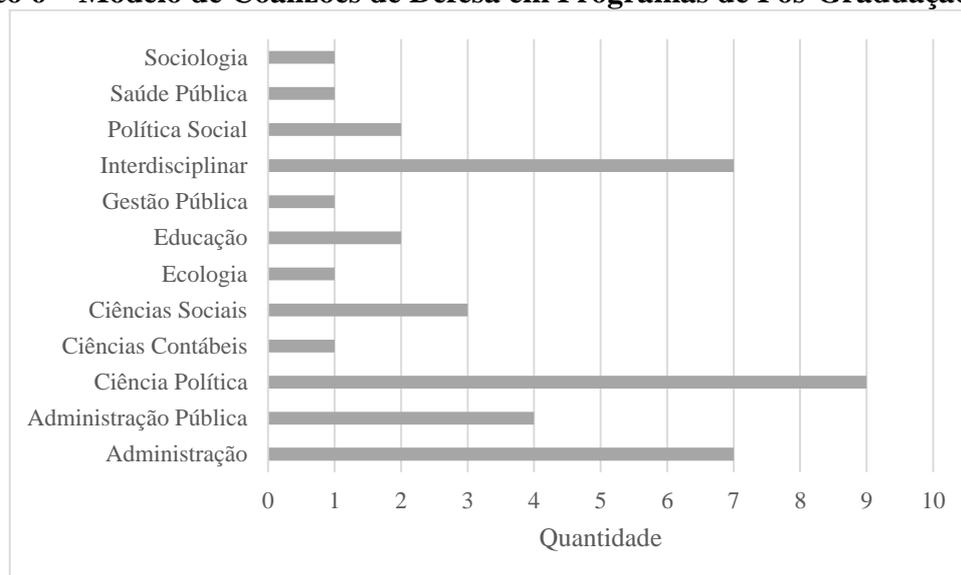
Mário Lúcio de Ávila	2
Mônica C. M. Senna	1
Nalú Farenzena	1
Paulo Carlos Du Pin Calmon	1
Pedro C. A. Borges	1
Raphael T. V. Barros	1
Rebecca N. Abers	1
Renato P. Dagnino	1
Ricardo C. Gomes	1
Robson Zuccolotto	1
Romualdo L. P. Oliveira	1
Rosa H. Stein	1
Saulo R. Filho	1
Wagner P. Mancuso	1

Fonte: Os autores.

Em relação às regiões, da mesma forma que nos demais modelos, a concentração dos trabalhos está no Sudeste, com 20 trabalhos, seguido da região Centro-Oeste (11), diferentemente da aplicação dos outros modelos, em que se destaca a região Sul. Por outro lado, há ausência de trabalhos sobre o ACF na região Norte enquanto que a região Nordeste figura com apenas 4 trabalhos.

Essa distribuição também afeta as instituições de pós-graduação. Apesar do menor quantitativo de trabalhos totais no Centro-Oeste, essa região marca a concentração de trabalhos sobre o ACF na UnB (10) e apenas um na Universidade Federal de Goiás. No Sudeste está mais disseminado entre as instituições como FGV (4), USP (4), UFSCar (2) e Universidade Federal de Minas Gerais (2).

Por último, no que se refere às áreas dos programas de pós-graduação (Gráfico 6), verifica-se a concentração em três: Ciência Política (9), Administração (7) e Interdisciplinar (7), sendo menor o número de aplicações do ACF nas demais áreas como Ciências Sociais (3) e Administração Pública (4).

Gráfico 6 – Modelo de Coalizões de Defesa em Programas de Pós-Graduação


Fonte: Os autores

Comparação entre os modelos

Pelos dados apresentados anteriormente, podemos notar trajetórias e escolhas setoriais demarcadas e distintas entre os pesquisadores que escolhem utilizar das abordagens sintéticas para analisar políticas públicas no Brasil. Através do Equilíbrio Pontuado, a dinâmica entre incrementalismo e mudanças disruptivas parece encontrar mais respaldo para explicar os fenômenos inerentes às políticas de administração pública no caso brasileiro. Já com relação ao Modelos dos Múltiplos Fluxos, notamos outra tendência: o modelo parece se ajustar bem às diversas áreas setoriais; o que explica a maior distribuição de casos entre as políticas substantivas escolhidas por nós para a análise. No que se refere ao Modelo das Coalizões de Defesa, notamos a mesma tendência original do modelo: os direcionamentos para as políticas ambientais. Dessa forma, parece que o esforço dos pesquisadores brasileiros tem levado o modelo teórico na direção de uma agenda de pesquisa mais sólida, alinhada às proposições originais.

É preciso observar também as vinculações institucionais dos pesquisadores que desenvolvem pesquisas no campo das políticas públicas. Essa variável também pode explicar as escolhas setoriais uma vez que quanto menor a rede de pesquisadores dedicados a esses modelos, menos numerosos são os estudos produzidos. É o que parece acontecer com Equilíbrio Pontuado e Coalizões de Defesa. Múltiplos Fluxos, por outro lado, parece não seguir essa tendência.

A aderência ao modelo pode ser explicada pela própria constituição da abordagem sintética. Dos três modelos oriundos da virada argumentativa, o de Kingdon é o que parece articular conceitos e hipóteses mais facilmente em análises. O modelo encontra menores barreiras conceituais e de desenho de pesquisa que os demais. Conforme visto na seção anterior, Múltiplos Fluxos apresenta conceitos simples e possibilidades metodológicas já difundidas à longa data nas ciências humanas e sociais (entrevistas e análises documentais). Por outro lado, Equilíbrio Pontuado e Coalizões de Defesa operacionalizam conceitos mais complexos justamente porque se propõe a explicar mais do que mudanças na agenda - ainda que os três modelos sejam bastante utilizados atualmente para explicar processos de mudanças em políticas públicas - explicam também porque as políticas não mudam ou mudam pouco através da dinâmica dos subsistemas.

Em suma, o objetivo em trazer as abordagens sintéticas pormenorizadas foi mostrar como atuam e o que propõem, mas, mais do que isso, como estão integradas (Tabela 4) e quais são as aplicações em diferentes áreas temáticas. O campo de análise de políticas públicas no Brasil ainda tem muitos caminhos para se desenvolver.

Na Tabela 4 apresentamos os principais pesquisadores orientadores de trabalhos que utilizam as abordagens sintéticas nas análises de políticas públicas. Como visto, Ana Capella é a principal docente a orientar teses e dissertações com base nesses modelos, seguido de Paulo Carlos Du Pin Calmon e Mário Lúcio de Ávila. Os principais pesquisadores são vinculados a programas de ciência política, administração e administração pública.

Tabela 4 - Principais pesquisadores

Pesquisadores	Quantidade de trabalhos orientados	Programa de Pós-Graduação vinculado
Ana C. N. Capella	8	Ciência Política Gestão de Organizações e Sistemas Públicos
Antonio J. J. Botelho	2	Ciência Política
Denilson B. Coelho	3	Ciência Política
Jaime Crozatti	2	Gestão de Políticas Públicas
Leonardo Secchi	2	Administração
Marcio Barcelos	2	Administração Pública
Mário Lúcio de Ávila	4	Gestão Pública
Michelle V. Fernandez de Olivera	2	Ciência Política
Nalu Farenzena	3	Educação
Paulo Carlos Du Pin Calmon	4	Ciência Política Administração
Rogério J. Lunkes	2	Administração
Wagner P. Mancuso	2	Ciência Política

Fonte: Os autores.

A estruturação metodológica e o objetivo de cada modelo possibilitam com que diferentes políticas setoriais, devido às suas especificidades, sejam privilegiadas em cada proposta teórica. Isso não significa que os modelos estejam estritamente relacionados com as áreas de políticas públicas, mas que, a depender do objeto de análise, um dos três modelos pode ser o mais apropriado. Deve-se, portanto, considerar que a produção de políticas públicas é complexa, envolve diversos fatores e não se restringem a abordagens únicas (Cairney, 2013; John, 2013).

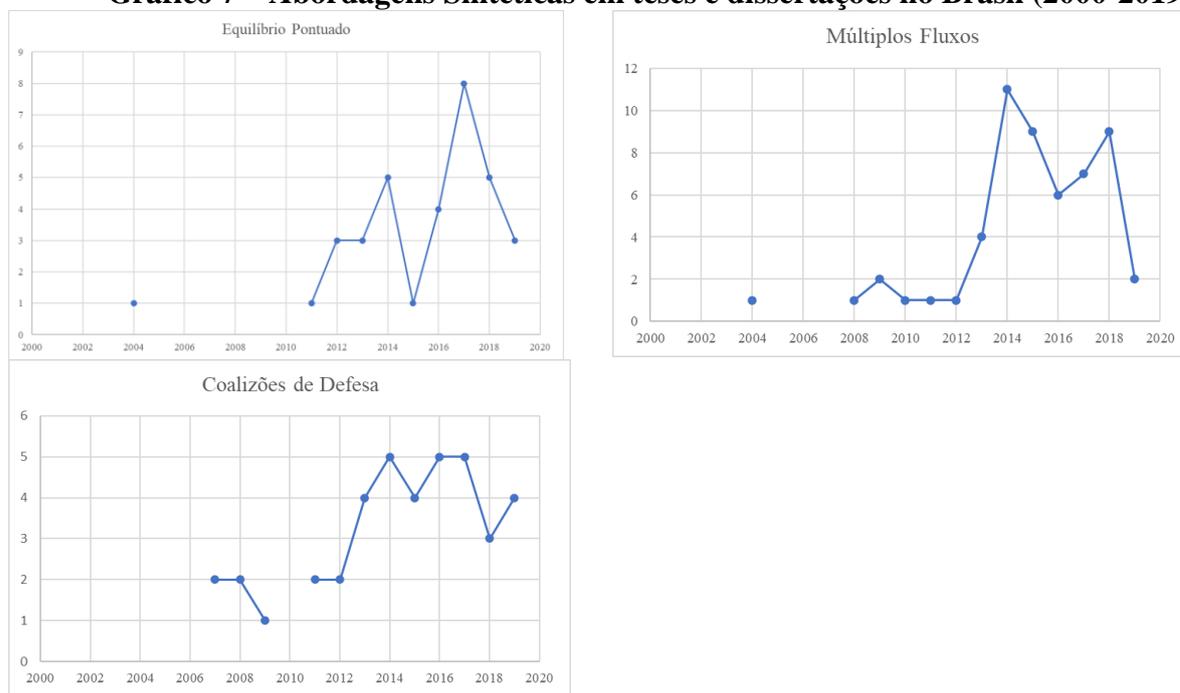
Não há apenas áreas de políticas setoriais que não são estudadas aplicando as abordagens sintéticas, mas, no caso dos Múltiplos Fluxos e das Coalizões de Defesas, são recorrentes as tentativas de replicar o que foi realizado pelos autores nas áreas originais. Destaca-se o amplo número de estudos de pós-graduação que aplicam as Abordagens Sintéticas para os estudos sobre a Educação, temática presente em segundo lugar e com significativa ancoragem nos três casos.

Por fim, no Gráfico 7, a seguir, mapeamos o uso das abordagens sintéticas de 2000 a 2019. Identificamos que tanto o Modelo de Múltiplos Fluxos quanto a Teoria do Equilíbrio Pontuado tiveram uma aplicação em 2004 e, posteriormente a um intervalo de alguns anos, foram retomados, respectivamente, em 2008 e em 2011. O Modelo de Coalizões de Defesa começou a ser aplicado mais tardiamente, em 2006, mas teve reduzido intervalo sem aplicação e, posteriormente, relativa constância no seu uso, com queda em 2018 e retomada em seguida.

Diferentemente, as teses e dissertações que se utilizaram do Modelo de Múltiplos Fluxos e da Teoria do Equilíbrio Pontuado apresentaram um comportamento de rupturas e inconstâncias. Sob a ótica do uso da PET e sua expressiva utilização na segunda metade da década de 2010, podemos apontar para o ingresso de pesquisadores brasileiros ao Comparative Agendas Project (CAP), a principal rede de estudos derivados dessa corrente teórica. Do ponto de vista da utilização do Modelo de Múltiplos Fluxos, por outro lado, destacamos um processo mais individualizado de pesquisadores diversos se utilizando do modelo, mas sem a formação ou integração a uma rede de pesquisa formal, como é o caso do CAP. Curiosamente, os dados apontam que no ano de 2016, enquanto uso da PET ascende, trabalhos baseados no Modelo de Múltiplos Fluxos apresentam uma queda importante. Ainda não é possível afirmar se ambas dinâmicas estão relacionadas. Trabalhos que se utilizam do Modelo de Coalizões de Defesa, em outra tendência, expressam um comportamento mais uniforme, o que sugere um movimento mais por parte dos pesquisadores orientadores. De toda forma, as três abordagens sintéticas

apresentam crescimento no período selecionado, tendo os trabalhos a partir do Modelo de Múltiplos Fluxos, ainda que mais díspares, o mais expressivo referencial entre 2000 e 2019.

Gráfico 7 – Abordagens Sintéticas em teses e dissertações no Brasil (2000-2019)



Fonte: Os autores.

Destacamos, portanto, que ainda há possibilidades para avanço nas aplicações das abordagens sintéticas por pesquisadores brasileiros. Para além do uso de uma abordagem isoladamente, é possível reunir diferentes conceitos e metodologias para a compreensão do avanço ou recuo de determinada política pública. Sua aplicação, nesse sentido, depende das possíveis questões de pesquisa e do conhecimento das políticas públicas brasileiras, de suas instituições, seus atores e contextos.

Considerações finais

Considerando que a aplicação dos modelos da abordagem sintética é recente no Brasil, a presente pesquisa visou compreender e discutir, a partir de uma coleta no Banco de Teses e Dissertações da CAPES, como esses instrumentos teóricos têm sido apropriados pelos pesquisadores nacionais em nível de pós-graduação, assim como a abrangência dos modelos.

Identificamos maior concentração da aplicação dos três modelos na região Sudeste e reduzida presença, ou até mesmo a ausência de aplicação nas regiões Nordeste e Norte. O Modelo de Múltiplos Fluxos também é bastante disseminado na região Sul, na medida em que

a Teoria do Equilíbrio Pontuado e o Modelo de Coalizões de Defesa estão mais presentes no Centro-Oeste e no Sudeste. Em todas as abordagens analisadas, há maior acúmulo de pesquisas nas áreas de Ciência Política, Administração e Administração Pública.

No que se refere aos programas de pós-graduação, a UnB se destaca com o maior número de aplicações tanto na Teoria do Equilíbrio Pontuado quanto para o Modelo de Coalizões de Defesa. O modelo de Kingdon, por sua vez, está mais disseminado na USP.

Destacamos que a grande maioria de pesquisadores que orientam teses e dissertações que se utilizam das abordagens sintéticas orientou tão somente um trabalho. São poucos os acadêmicos que têm duas ou mais orientações baseadas nessas abordagens. Nesse sentido, parece ser um esforço de incorporação de abordagens estrangeiras mais por parte dos orientados do que pelos orientadores. Sendo assim, esse processo de modernização e diálogo com a literatura internacional parece encontrar na nova geração uma explicação a contento.

O nível federal, nas três abordagens, é o mais aplicado, com maior destaque para o ACF, que representa 71%, enquanto os demais variam em torno dos 50%. O ACF também se destaca por ser a única abordagem não aplicada para política estrangeira e pesquisa comparada entre os países. Além dessa lacuna, todos os modelos mostram possibilidade de avanço no nível subnacional, com pesquisas a serem realizadas tendo por locus os estados e os municípios.

O último ponto a ser considerado versa sobre as políticas setoriais. Em relação ao quantitativo de áreas que podem ser exploradas, a Teoria do Equilíbrio Pontuado é a abordagem que ainda há mais campos de análise ainda não explorados, com 9 políticas setoriais não estudadas. Em seguida, está o Modelo de Coalizões de Defesa, com 7 áreas e o Modelo de Múltiplos Fluxos, com 6. Possivelmente, essa diferença entre as abordagens se refira à metodologia aplicada por cada uma. O modelo de Kingdon permite análises de menor recorte temporal, além da aplicação por meio de estudos de caso e análises de discurso. O Modelo de Coalizões de Defesa cria restrições em relação ao tempo mínimo de análise de 10 anos. A Teoria do Equilíbrio Pontuado, por sua vez, considera a codificação sistemática de diversos materiais, como legislação aprovada, discursos presidenciais, atas de conferências, entre outros, ou seja, é uma metodologia que dificulta a execução de pesquisas individuais.

Já foi destacado que há uma tendência de os pesquisadores nacionais aplicarem os modelos nas mesmas áreas setoriais que as abordagens foram desenvolvidas inicialmente. Não obstante, em comum entre as três abordagens, apontamos a possibilidade de avanço nas seguintes áreas: Macroeconomia; Comércio Exterior, Importações e Exportações e Relações Internacionais e Política Externa. Esse movimento ocorre, possivelmente, por serem áreas mais

distantes do cotidiano, com um núcleo mais duro de tomada de decisão, onde predominam atores técnicos afastados das arenas de participação, e por isso podem suscitar menor interesse. As políticas sociais, sobretudo saúde e educação, por outro lado, são as mais estudadas. De qualquer forma, essa hipótese carece de análise empírica.

Além da concentração das pesquisas sobre esses modelos analíticos serem condensados no Sudeste, assim como no âmbito Federal, há áreas em comum que não foram analisadas e outras que foram minimamente aplicadas. Apesar das várias lacunas, as abordagens sintéticas vêm crescendo no Brasil e estão sendo incorporadas ao repertório do campo de políticas públicas brasileiros. O objetivo não foi esgotar a discussão, mas entender como esses modelos têm sido apropriados pelos pesquisadores nacionais. Apontamos, destarte, amplos caminhos de pesquisa considerando a aplicação das abordagens sintéticas.

Referências

- ARRETCHE, M. (2003), “Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18, 51, 7-10.
- BARDIN, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Edições 70.
- BAUMGARTNER, F. R; JONES, B. D. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press.
- BRASIL, F. G.; CAPELLA, A.C. (2016). Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. *Política Hoje* (UFPE. Impresso), 25, 1, 73-84.
- CAIRNEY, P. (2013), “Standing on the Shoulders of Giants: How Do We Combine the Insights of Multiple Theories in Public Policy Studies”, *Policy Studies Journal*, 41, 1, 01-21.
- CAP – Comparative Agendas Project. (2021). “*Datasets/Codebooks*”. Disponível em https://www.comparativeagendas.net/datasets_codebooks, consultado em 20 de setembro de 2020.
- CAPELLA, A. C.N., BRASIL, F. G. (2015), “Análise de Políticas Públicas: Uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes”, *Novos estudos CEBRAP*, 101, 57-76.
- CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. *Catálogo de Teses e Dissertações*. (2020). Disponível em: <<https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/>>. Acesso em: 5 nov. 2020.
- FISCHER, F.; FORESTER, J. (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, NC Duke University Press.
- John, P. (2013). New directions in public policy: theories of policy change and variation reconsidered. In *International conference on public policy, Grenoble* (pp. 26-28).
- JOHN, P. (2006). “The policy agendas project: a review”, *Journal of European Public Policy*, 13(7), 975-986.
- KINGDON, J. (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3ª edição, New York, Harper Collins.
- LANDMAN, T. (2003), *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. 3ª edição, London, Routledge.
- MARQUES, E.; FARIA, C.A.P. (2013), *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. São Paulo/Rio de Janeiro, Unesp/Fiocruz.
- MELO, M. A. (1999), “Estado, Governo e Políticas Públicas”, in Sérgio Miceli (org.), *O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*, São Paulo/Brasília: Sumaré/Capes.

PETERS, G. (1998), *Comparative Politics: Theory and Methods*. New York, New York University Press.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Oxford, Westview Press.

SABATIER, P. A. (1999), “The Need for Better Theories”, in Paul Sabatier (Org.), *Theories of the Policy Process*. Oxford, Westview Press.

ZAHARIADIS, N. (2014). “Ambiguity and Multiple Streams”, in Paul Sabatier; Christopher Weible (eds.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO, Westview Press.