

As teorias do processo político na avaliação das políticas públicas brasileiras: aplicações e agenda de pesquisa

Jorge Routte Lamba¹

Hugo Consciência Silvestre²

Aldenísio Moraes Correia³

Introdução

As políticas públicas são, geralmente, consideradas um domínio importante dentro dos estudos na Ciência Política (BIRKLAND, 2010). Dentre esses estudos, três subconjuntos são identificados por Melo (1999), a saber: (1) *as políticas enquanto política*, relevando-se a análise do regime, das instituições e da intermediação de interesses; (2) *as políticas setoriais*, onde se privilegia a investigação sobre os arranjos institucionais, da cidadania e do processo decisório; e (3) *a avaliação de políticas*. Ainda, segundo o autor, os subconjuntos identificados adotam diferentes abordagens, sendo que o primeiro se apoia grandemente na Ciência Política; o segundo adota as abordagens da Sociologia e Economia; e o terceiro se liga com a burocracia pública. Mesmo apresentando diferentes escopos, essas abordagens são inter e multidisciplinares.

O ciclo das políticas públicas apresenta variadas formulações, tendo sido consagrado durante os anos de 1990 pela: formação

da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Nota-se que, mesmo que esse ciclo tenha se consagrado, as políticas públicas não atravessam necessariamente todas essas fases porque o processo não é totalmente racional e linear (SOUZA, 2003). De âmbito internacional e versando os estudos realizados nesta área, destaca-se a sua avaliação, uma vez que não têm sido privilegiada (SOWA; LU, 2017). No caso brasileiro, Faria (2003, p. 22) revela o privilégio da análise sobre os processos de formação de políticas públicas, sendo que os estudos que versam a sua avaliação se mostram, ainda, incipientes. Por exemplo, Souza (2003) e Farah (2013) completam essa ideia reportando-se à escassez de estudos sobre a burocracia.

Para um melhor entendimento do complexo processo político, têm-se vindo a desenvolver variadas abordagens e teorias (SABATIER, 2007; SCHLAGER; WEIBLE, 2013). De acordo com Shanahan, Jones e Mcbeth (2018, p. 332), o uso de teorias é

-
- 1 Graduado em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), membro do Núcleo de Políticas e Administração Pública (NPAP). Tem interesse em pesquisas nas áreas de Administração Pública e Políticas Públicas, especificamente na temática de reforma e modernização de administração pública, governança pública e coprodução de serviços públicos, formação e dinâmica de agenda política, e atuação de coalizões de defesa no processo político. E-mail: jlambaroutte@gmail.com
 - 2 Doutor em Ciências da Administração na especialização de Gestão Pública pela Universidade do Minho, Portugal. Professor adjunto IV na Unilab. Líder do Núcleo de Políticas e Administração Pública e membro do Civil Engineering Research and Innovation for Sustainability (CERIS) do Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa. Tem como principais interesses de pesquisa a coconstrução de políticas públicas e a governança das redes de cooperação para a sua implementação. E-mail: hmcsilvestre@unilab.edu.br
 - 3 Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Graduado em Administração Pública pela Unilab. Membro do NPAP. Tem interesse em pesquisas nas áreas de Administração Pública e Políticas Públicas, especialmente na temática de governança colaborativa, gestão dos recursos hídricos e coprodução de serviços públicos. E-mail: aldenisio.mc@gmail.com

alfa e ômega de qualquer pesquisa científica. Weible (2014a, p. 3) argumenta que é essencial a análise do processo por meio dessas teorias e para que melhor se possa compreender “a política pública e seu contexto, os eventos políticos, os atores políticos e *outcomes*”⁴ (Idem, p. 5). Assim, a teoria permite especificar assunções necessárias e definir quais elementos da abordagem são particularmente relevantes para diagnosticar o fenômeno, descrever o processo e até prever o resultado (OSTRÖM, 2005, 2011).

Face ao exposto, este estudo segue com a seguinte questão de partida: *como têm sido aplicadas as teorias do processo político na avaliação das políticas públicas brasileiras?* Justifica-se este questionamento de acordo com o resultado dos trabalhos de Cairney e Jones (2016), Faria (2003), Jones *et al.* (2016), Souza (2003) e Sowa e Lu (2017), por exemplo. No caso de Cairney e Jones (2016) e Jones *et al.* (2016), os autores procuraram descrever a aplicação da teoria dos múltiplos fluxos, sendo que um dos critérios de inclusão na revisão sistemática dos estudos centrava as publicações escritas somente em inglês. Neste particular, apenas é identificado um trabalho que versou sobre a realidade brasileira, sendo que, à partida, muitos outros existem e que não foram captados nas supracitadas publicações. Verifica-se, ainda, que a maioria dos estudos realizados se centra na realidade ocidental. Este fato resulta do início e desenvolvimento dessas teorias naqueles países, nomeadamente nos Estados Unidos e Europa (cf. MARQUES, 2013). Por exemplo, o modelo de múltiplos fluxos foi desenvolvido por Kingdon (1984) a partir da análise da política de transportes e da indústria do tabaco norte-americana. Posteriormente, Zahariadis (2007, 2014) fez um aperfeiçoamento através da sua aplicação

ao contexto europeu, testando a sua validade para além da realidade norte-americana.

Existem, contudo, algumas limitações para a validação dessas teorias, uma vez que as pesquisas realizadas se centram grandemente na realidade dos países ocidentais. Neste estudo propõe-se, assim, atingir duplo intento: primeiro, objetivamos apresentar uma súmula das teorias, abordagens e modelos do processo de políticas públicas dominantes; segundo, e atendendo ao escopo capital deste estudo, propõe-se a realização de uma revisão sistemática para que se saiba o *estado da arte* da aplicação das modernas teorias do processo político nas principais revistas brasileiras das áreas de Ciência Política e Relações Internacionais, administração pública e de empresas, ciências contábeis e turismo. Basicamente, busca-se entender: quais as teorias que têm sido aplicadas; em que subáreas da avaliação de políticas públicas e setores de estudo se estão a aplicar; quais as estratégias e desenhos de pesquisa que têm sido adotados; e as principais conclusões dos estudos realizados e publicados em periódicos brasileiros. Este exercício permite que melhor se possa discutir uma “agenda de pesquisa” para o campo, entendida “como um programa de trabalho que define uma comunidade científica” (REIS, 2003, p. 12).

Este trabalho está estruturado como se segue: na primeira secção explana-se sobre a evolução do campo, do surgimento do modelo de estágios até a empreitada de Sabatier (1991) e dos demais teóricos em desenvolver “melhores” teorias. Na segunda secção faz-se um resumo das principais teorias, suas assunções básicas, seu foco de estudo e nível de análise. Por fim, na terceira secção, faremos análise dos dados e descrição de resultados, apresentando-se, seguidamente, as conclusões deste estudo.

4 Refere-se ao impacto ou à consequência, de curto ou longo prazo, da política na sociedade.

As teorias do processo político: do desenvolvimento à consolidação teórica

O modelo de estágios e a busca por “melhores teorias”

Desde o seu aparecimento, em 1950, as políticas públicas têm sido assumidas como um subcampo da grande área de Ciências Políticas e onde se verifica o maior crescimento de produção e número de pesquisadores (SCHNEIDER; INGRAM, 1993). Harold Lasswell foi, a partir do seu trabalho seminal, em 1956, um dos primeiros estudiosos que, para fins analíticos, tentou simplificar o processo de concepção de políticas públicas, estabelecendo as fases do processo de formação de políticas, as quais viriam a consubstanciar-se como modelo do ciclo político. Segundo Howlett (2000, p. 173), o processo de desenvolvimento de políticas públicas perpassa pelas sete etapas identificadas por Lasswell (1956), a saber: coleta e processamento de informações (*intelligence*); promoção de alternativas (*promotion*); prescrição da série de ações (*prescription*); invocação das sanções para aqueles que não cumprirem as ações prescritas (*invocation*); aplicação da política selecionada (*application*); término da política selecionada (*termination*); e apreciação dos resultados da política (*appraisal*). Este modelo tornou-se no ponto de partida e suporte para a organização e sistematização

de grande parte da literatura e pesquisa nesta área. Subsequentemente, com o crescimento do campo a partir dos anos 1960 e 1970, vários outros teóricos desenvolveram, com base na proposta do Lasswell, de forma mais clara e sintética, diferentes versões e tipologias de etapas, exemplo: Brewer (1974) e Anderson (1975)⁵.

O modelo sequencial se consolidou como esquema mais influente do estudo de processo político até 1980. Não obstante, de lá para cá, tem sido objeto de severas críticas por parte da comunidade acadêmica (NAKAMURA, 1987; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Nesse quesito, Nakamura (1987) o refere como “*textbook approach*” e Sabatier e Jenkins-Smith (1993) como “*stage heuristic*”. Estes últimos apontaram múltiplas limitações a esse modelo, notadamente: carece de uma teoria causal para explicar fatores que conduzem o processo político em cada uma de suas fases; além disso, suas bases teóricas não são empiricamente testáveis; apresenta incoerência descritiva; possui uma tendência *top-down*; verifica-se uma ausência do entendimento do fenômeno ao nível dos vários níveis de governo e, concomitantemente, da interação intergovernamental no processo; e, por fim, não se vislumbra a ação dos analistas de políticas no processo. Confronta-se a comunidade acadêmica com uma situação paradoxal. A despeito das limitações apontadas ao modelo de *ciclo político*, este continua a operar, ainda, como um esquema

5 Além das fases desenvolvidas no trabalho seminal do Harold Lasswell. Posteriormente, Garry Brewer e James Anderson adotaram tipologias de fases diferentes. Assim, de acordo com Brewer (1974, p. 240), o ciclo político pode ser concebido em seis fases: a fase inicial começa quando o problema é identificado ou reconhecido (*invention/initiation*); uma vez identificado o problema, várias soluções são idealizadas para sanear-lo ou mitigá-lo; no entanto, as soluções são estimadas predeterminando riscos, custos e benefícios (*estimation*); avaliadas as soluções, a solução exequível será selecionada e implementada (*implementation*); avaliar-se-á o impacto da política implementada (*evaluation*) e, dependendo do resultado (se for negativo), a política chegará a seu fim (*termination*). Atualmente, de forma genérica, o modelo do ciclo político comporta as seguintes fases: definição da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisões; implementação de políticas; e avaliação de políticas (JANN; WEGRICH, 2007, p. 43-45).

analítico para a realização de estudos empíricos e reformulações teóricas e conceituais (BIRKLAND, 2010; BREWER; DELEON, 1983; KRAFT; FURLONG, 2015). A insatisfação dos estudiosos com o modelo do *ciclo político*, tido como modelo não causal, motivou esforços incessantes da comunidade acadêmica em desenvolver teorias que possam melhor descrever e explicar o processo político e que sejam empiricamente testáveis (ver, e.g. SABATIER, 1999, 2007; SABATIER; WEIBLE, 2014).

Assim, assistiu-se a avanços substanciais dentro deste campo nas décadas de 1980 e 1990, à mercê do empenho da comunidade científica em desenvolver novas teorias. Registrou-se, entretanto, a copiosa proliferação de teorias que, todavia, careciam de pesquisas empíricas para que pudessem ser testadas. Tal problema tem origem na necessidade de atestá-las empiricamente e na possibilidade de auferir quais delas melhor funcionam na explicação dos fenômenos político-sociais (GREENBERG *et al.*, 1977). Diante desse desafio teórico-prático, Sabatier (1991) propôs uma agenda de pesquisa progressista, dando novo direcionamento ao campo e às pesquisas sobre políticas públicas. Neste particular, vários pesquisadores haviam sido convidados, o que culminou na publicação, em 1999, da primeira edição de uma coletânea denominada *Teorias do Processo Político*. Na escolha, Sabatier (1999, 2007) e, mais tarde, Sabatier e Weible (2014) compilaram um conjunto de teorias tidas como as mais promissoras do campo (WEIBLE, 2014b). Tais teorias foram consideradas, pelos editores, como as melhores para analisar e entender o complexo processo de formulação das políticas públicas, destacando-se os testes empíricos que as suportam.

O desenvolvimento de teorias no estudo do processo de políticas públicas não

se limita, exclusivamente, às teorias identificadas por aqueles autores. Efetivamente, novas teorias estão sendo desenvolvidas com o intuito de oferecer perspectivas e conhecimentos (SCHLAGER; WEIBLE, 2013). A emergência de novas teorias fez com que algumas passassem em desuso; como aponta Weible (2014b, p. 397), tal fato foi motivado pela combinação de quatro razões: (1) a existência de teorias alternativas que melhor descrevem e explicam o mesmo fenômeno; (2) quando o conhecimento teórico e as hipóteses se mostram falsos, não mais válidos ou úteis; (3) a subsunção da teoria numa teoria diferente; e (4) os conceitos e a lógica teórica se tornaram complexos e de difícil compreensão. É exemplo, aponta o mesmo autor, a *funnel causality*, de Hofferbert (1974), que já nem sequer é aplicada ou desenvolvida, porquanto sua lógica teórica foi excessivamente simplificada e cujas ideias têm sido subsumidas por outras teorias. Além disso, existem teorias alternativas que acuradamente explicam fenômenos semelhantes. Pelas razões acima descritas, acredita-se que as teorias selecionadas por Sabatier (1999, 2007) e por Sabatier e Weible (2014) tendem a oferecer uma melhor explicação e descrição do processo de políticas públicas. Com efeito, elas são suportadas por um número robusto de aplicações empíricas em diferentes contextos políticos (WEIBLE, 2014b).

Na realidade, as teorias têm sido desenvolvidas e objetivam o entendimento de diferentes questões (CAIRNEY; HEIKKILA, 2014; SMITH; LARIMER, 2016). Dado que nenhuma teoria é completa e nenhuma consegue captar toda a realidade do contexto em estudo (COCHRAN *et al.*, 2011); portanto, não sendo excludentes, o analista poderá combinar os *insights* de várias teorias para evitar que alguns aspectos importantes do processo sejam desconsiderados na análise (SCHLAGER; WEIBLE, 2013).

As modernas teorias do processo de políticas públicas

Décadas atrás, estudiosos de políticas públicas e cientistas políticos desenvolveram abordagens, teorias e modelos para entender a interação entre a máquina do Estado, atores políticos e público em geral (PETRIDOU, 2014; WEIBLE *et al.*, 2011). Portanto, as denominadas modernas teorias tendem a descrever e explanar o processo de políticas públicas em seus múltiplos níveis e com maior clareza (CAIRNEY, 2015), como agora se passa a descrever.

A teoria de múltiplos fluxos

Essa teoria foi desenvolvida por Kingdon (1984) no seu estudo seminal, denominado *Agendas, alternatives, and public policies*, com base no *modelo da lata de lixo* da escolha organizacional, que havia sido proposto por Cohen, March e Olsen (1972). Posteriormente, aperfeiçoada por Zahariadis (2007, 2014), esta se tornou uma importante ferramenta analítica para entender a dinâmica do processo de formulação das políticas públicas e, sobretudo, o *agenda setting* em condições ambíguas e complexas (Faria, 2003).

Parte da assunção de que a formulação das políticas ocorre numa envolvente *dinâmica, irracional e imprevisível* (NUTLEY; WALTER; DAVIES, 2007). Isso se prende aos fatores que influenciam no processo de formulação das políticas, tais como “tempo, vontade nacional, ou ideologia política” (BLACK, 2001, p. 277). Destarte, o modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams framework*) procura entender “como as decisões são tomadas em condições de ambiguidade” (ZAHARIADIS, 2014, p. 25), nomeadamente pelo conhecimento das questões que levam a que algumas políticas ganhem maior

atenção do governo e assim adentrando a agenda institucional (SABATIER, 1999; SMITH; LARIMER, 2016). Para melhor o explicar, Kingdon (1984) e Zahariadis (2014) identificaram três fluxos (*streams*): problemas; políticas (*policy* ou *policies*); e política (*politics*). Esses fluxos operam de forma independente; contudo, em determinados momentos se acoplam, abrindo assim as chamadas “janelas de oportunidade”. É através destas últimas que ocorrem, usualmente, as mudanças políticas; em razão das habilidades, das estratégias de narrativas e dos recursos dos empreendedores de políticas.

Quanto ao fluxo dos problemas, admite-se que os formuladores das políticas “focam suas atenções em apenas alguns deles” (ZAHARIADIS, 2007, p. 75-76), os quais necessitam ser solucionados através da intervenção do governo. Tal atenção tem origem, entre outros, no conhecimento de indicadores sobre as condições sociais, como a taxa de homicídio, de pobreza, entre outros. Segundo Birkland (2010), quando perante indicadores que mostram alterações da ordem social, está-se frente ao que se denomina “eventos focais”. Esses eventos constituem problemas particulares, muitas das vezes originados por forças maiores ou casos fortuitos. São esses eventos que atraem a atenção de cidadãos, legisladores, mídia, grupos de pressões, entre outros. Pela sua dimensão e exposição, este tipo de problema facilmente se catapultam para a agenda institucional (ver BIRKLAND, 1997, 2010). Outros eventos poderão ocasionar uma ação governamental, tal como o retorno sobre os resultados de uma política pública através da adoção de programas anteriormente implementados e que permitem avaliar o que funciona (sucesso) e o que não funciona (insucesso) (ZAHARIADIS, 2014). Sendo o retorno positivo, estas *boas soluções* tenderão a ser replicadas.

O fluxo da política é assumido por Kingdon (1984, p. 116) como uma espécie de “sopa primitiva”, na qual todas as ideias e possibilidades são formadas e desenvolvidas para solucionar os problemas identificados. A seleção da política a ser implementada está dependente, neste fluxo, da motivação e aceitação das “comunidades de políticas”, através das quais algumas ideias são rejeitadas, outras são fundidas como novas propostas, e outras prosperam⁶.

O terceiro fluxo, o da política (*politics*), está dependente da percepção e intento da ação do agente político quanto ao problema existente e soluções necessárias para ultrapassá-lo (CAIRNEY; JONES, 2016). Assim, os atores políticos buscam motivos e oportunidades na seleção dos programas a serem selecionados. Esta seleção se centra no conhecimento de três elementos centrais: o humor nacional; o retorno dado pelos grupos de pressão; e a ideologia partidária. Pela descrição, verifica-se que os políticos são influenciados pelo humor nacional ou sentimento comum (*national mood*), ou seja, a percepção partilhada por uma substantiva parcela da população de como o governo aborda os problemas públicos (KINGDON, 1995). Essa percepção nacional varia de tempo em tempo; podendo ser positiva em determinado momento, por exemplo quando a economia se mantém em alta, isso leva a uma maior confiança nas instituições políticas e, conseqüentemente, numa maior confiança em relação aos agentes políticos (BIRKLAND, 2010). Já os grupos de pressão têm capacidade para

influenciar a tomada de decisão, tomando por base a influência que exercem sobre os atores políticos. Daí que o retorno obtido pelos grupos de pressão seja um elemento a ser considerado para a tomada de decisão, nomeadamente pelo balanço de interesses. Os grupos de pressão influenciam, portanto, na definição de uma solução para agenda da decisão. Além disso, a mudança na esfera legislativa e executiva, com a entrada de novos membros com ideologia partidária diferente (esquerda ou direita), tende a mudar certas questões.

Estes fluxos são, segundo Zahariadis (2014), independentes, contudo encontram-se em determinado momento possibilitando a mudança política. Neste particular, as “janelas de oportunidade” se sucedem quando existe uma mudança em um dos fluxos que, conseqüentemente, levam à mudança de outro. Por exemplo, quando muda o governo, é tendência que a política pública seja mudada; ou quando um indicador dentro do fluxo do problema exija novas soluções e programas políticos. Contudo, é reconhecido que, por vezes, pode ocorrer o acoplamento dos fluxos antes mesmo da abertura da janela de oportunidades (CAPELLA, 2006).

A teoria do equilíbrio pontuado

Proposto por Baumgartner e Jones (1991, 1993), esta teoria tende a explicar duas dimensões do processo político. A primeira é de que os processos de políticas públicas são geralmente marcados por longos

6 De acordo com Jones *et al.* (2016), as ideias são selecionadas segundo vários critérios, nomeadamente: pela sua exequibilidade técnica, onde propostas tecnicamente exequíveis tendem a ser melhor aceites e prosperam pela possibilidade de concretização; já algumas propostas não condizem com os valores e normas aceites (*value acceptability*) e daí que tendam a ser rejeitadas; enquanto outras, sendo tecnicamente exequíveis e aceites pela comunidade, deverão contemplar a existência de recursos (*resource adequacy*), i.e., propostas cujo investimento sejam elevados têm menores probabilidades de prosperar.

períodos de estabilidade e incrementalismo. Contudo, em dado momento, mudanças abruptas ocorrem, as quais vêm alterar substancialmente os programas governamentais de um ano para outro. Estas alterações abruptas na distribuição dos orçamentos para os programas governamentais são conhecidas como “pontuações” e contrariam as assunções e postulados teóricos resultantes do incrementalismo – quando se assume que os programas e seus orçamentos são estáveis. Os teóricos do modelo incremental defendem que as mudanças nas políticas são feitas de maneira gradual, dada a natureza conservadora do sistema político; portanto, as decisões tomadas (que pouco ou nada alteram o *status quo*) são apenas um ajustamento moderado das políticas anteriores.

Entretanto, essa assunção incrementalista foi objeto de várias críticas (ver, e.g. LELOUP, 1978; NATCHEZ; BUPP, 1973; PADGETT, 1980). Sendo assim, vários pesquisadores evidenciaram períodos de estabilidade na distribuição dos orçamentos públicos e como descrito pela abordagem incremental, contudo, também identificaram alguns (mesmo que pontuais) períodos de mudanças marcadas por pontuações (BOYNE; ASHWORTH; POWELL, 2000; NATCHEZ; BUPP, 1973). Para dirimir a contenda entre os teóricos do modelo incremental e seus críticos, Baumgartner e Jones (1993) assimilaram, a partir da biologia evolutiva, a teoria do equilíbrio pontuado; com o objetivo de oferecer uma alternativa viável à teoria incremental e para que fosse possível explicar como as políticas públicas são formuladas dentro de complexos sistemas políticos (CAIRNEY, 2012d)⁷.

Baumgartner e Jones (1993) desenvolveram a teoria do equilíbrio pontuado para explicar o período estável que caracterizam as agendas políticas, todavia, essa estabilidade é ocasionalmente interrompida pela existência de pontuações que influem mudanças acentuadas nas políticas governamentais. Para explicar longos períodos de estabilidade e curtos períodos de mudanças abruptas, True, Jones e Baumgartner (2007) afirmam que a “imagem da política”, entendida como “o modo como as questões políticas são entendidas e discutidas” (CROW, 2010, p. 148), é uma variável importante nas mudanças de programa governamental. Assim, a estabilidade é suportada por longos períodos, quando os atores mais importantes de um determinado subsistema (*monopólios de política*) conseguem manter o controle da imagem e do discurso sobre determinada política pública, logo, conseguindo evitar mudanças drásticas. Não obstante, existem raros momentos de mudanças rápidas em que essa estabilidade mantida pelos *monopólios de política* é interrompida por pontuações, como: disrupção de uma crise causada por qualquer evento; eleição de um presidente com visão *pro-* ou *anti-* determinada política; atenção e discurso da mídia sobre determinada questão; mudança na opinião pública; mudança radical nas condições socioeconômicas; surgimento de novas tecnologias e evidências científicas; e mobilização de grupos de interesse e coalizões opostos aos monopólios de política (REPETTO, 2006, p. 9-11).

Em linhas gerais: o equilíbrio é mantido pela retroação negativa, ou seja, quando o subsistema político mantém o

7 Sublinha-se que essa teoria, tal como todas as outras, foi originalmente aplicada ao sistema político norte-americano; porém, estudos recentes evidenciam a sua aplicação exitosa em outros países (e.g. MORTENSEN, 2005; BAUMGARTNER *et al.*, 2009; BREUNIG; KOSKI; MORTENSEN, 2010; SILVESTRE; ARAÚJO, 2015).

amplo apoio da imagem criada. Já o desequilíbrio, que provoca grandes mudanças, ocorre pelo *retorno* positivo, quando nova imagem emerge e atrai atenção no macro-sistema (BAUMGARTNER; JONES; MORTENSEN, 2014; TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007).

A teoria da construção social de população-alvo

No início da década de 1980, muitos estudiosos de políticas públicas voltaram suas pesquisas à abordagem do desenho de políticas públicas. Nisso, Schneider e Ingram (1988, 1993) e Ingram e Schneider (1990, 1991) incorporaram a essa abordagem a construção social de população-alvo (*social construction of target population*). Esta teoria foi desenvolvida para melhor compreender e explicar, a partir de sua dimensão normativa, vários dilemas democráticos, como a questão da justiça, da cidadania, da igualdade e da participação democrática. Ademais, a teoria foi igualmente desenvolvida para melhor entender porque as políticas públicas, algumas vezes, falham em ir ao encontro de seus propósitos de resolver importantes problemas públicos, em suportar instituições democráticas e em criar grande igualdade de cidadania (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007, p. 93).

Política é sobre tomada de decisão – o que fazer e o que não fazer – portanto, a formulação de políticas públicas consiste em definir ou determinar “quem recebe o quê, quando, e como”, argumenta Lasswell (1936). Nesse sentido, Schneider e Ingram (1993, p. 334) questionam, sendo presumível que todos os

cidadãos sejam iguais perante a lei, “por que é que alguns grupos têm maiores vantagens do que outros grupos independentemente das noções tradicionais de poder político e como o desenho das políticas poderá reforçar ou alterar tais vantagens?”. Para explicar a razão pela qual um segmento particular da população recebe, sistematicamente, tratamento diferente (benefícios) e outros não (só recebem punições), a teoria da construção social de população-alvo assevera que os formuladores de políticas constroem socialmente um estereótipo ou uma imagem positiva ou negativa de “grupos-alvo” ou “populações-alvo”. Tal construção social justificará e determinará quem recebe benefício ou punição (SCHNEIDER; INGRAM; DELEON, 2007, 2014).

Com efeito, as construções sociais de grupos-alvos, positiva ou negativa, é um elemento do *desenho da política* usado nos argumentos ou nas justificativas políticas como um importante atributo para o tratamento diferenciado aos vários grupos-alvos (cf. SCHNEIDER; SIDNEY, 2009). Tal seleção e discricionariedade impactam no bem-estar material de grupos-alvos, mas molda, por conseguinte, suas reputações, seus comportamentos, suas atitudes, suas imagens, suas crenças e forma de participação política (SCHNEIDER; INGRAM, 1993, 1997; SCHNEIDER; INGRAM; DELEON, 2007, 2014).

A teoria das coalizões

Originalmente proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993, 1999)⁸, essa teoria foi posteriormente expandida e aperfeiçoada

8 Essa teoria foi desenvolvida em resposta às limitações do esquema do ciclo político e foi inspirada no *Institutional analysis and development framework*, em pesquisas sobre aprendizagem político e papel de informações técnicas e científicas no processo político, na necessidade de sintetizar as abordagens *top-down* e *bottom-up* da implementação de políticas e na ideia de que a melhor unidade para estudar o processo político não é uma agência governamental ou uma única política, mas, ao invés disso, um subsistema político. (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016, p. 16; JENKINS-SMITH *et al.*, 2014, p. 184)

por Sabatier e Weible (2007)⁹. A teoria das coalizões ou modelo da coalizão de defesa (SOUZA, 2006) é uma importante lente teórica usada para descrever e entender a formação das coalizões, aprendizado político e mudança das políticas dentro dos subsistemas políticos (*policy subsystems*). Sabatier e Weible (2007) referem que as políticas públicas são complexas e que é necessário que os atores se especializem caso queiram ter alguma influência na definição e adoção dessas. Assim, tais atores deverão operar num subsistema que se poderá caracterizar pela existência de duas dimensões, a saber: funcional/substantiva (que nos remete para um setor de atividade específico, e.g., política da água); e geográfica (e.g., na Califórnia). Nota-se que, consoante o setor de atividade e a área geográfica, mudam os atores envolvidos. Desta forma, os autores definem três pedras fundacionais do modelo que são de nível macro, micro e meso. No nível macro defende-se que (1) a formulação de políticas ocorre dentro de um subsistema político especializado, integrado por vários atores que não só incluem o tradicional “triângulo de ferro” (composto por políticos, burocratas e grupos de interesses), mas também atores de vários outros níveis de governo que adotam uma posição ativa na formulação e implementação de políticas, bem como cientistas, consultores, pesquisadores, analistas políticos e membros da mídia, os quais procuram direta ou indiretamente influenciar no processo de decisão de acordo com as suas crenças (SABATIER; WEIBLE, 2007). No nível micro é assumido que os indivíduos são egoístas e movidos pelos próprios objetivos; porém, são limitados cognitivamente, daí que não consigam estímulos para processar

informações e perquirir esses objetivos, haja vista essas limitações simplificam o mundo através de sistemas de crenças, ou seja, “o conjunto de valores prioritários e assunções causais sobre como atingi-los” (SABATIER, 1988, p. 3). O sistema de crenças é dividido em três níveis hierárquicos, a saber: crenças profundas (*deep core beliefs*), crenças políticas (*policy core beliefs*) e crenças secundárias (*secondary beliefs*) (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014; SABATIER, 1988; SABATIER; WEIBLE, 2007). As crenças profundas são amplamente estáveis e difíceis de mudar, pois são produtos das experiências sociais dos indivíduos desde a infância, envolvendo pressupostos normativos e axiomas ontológicos sobre a natureza humana, prioridade relativa sobre alguns valores fundamentais, como a liberdade *versus* igualdade e o entendimento sobre o papel do governo *versus* mercado em geral (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 194). É também parte da filosofia pessoal aplicada em todo subsistema político. Já as crenças políticas envolvem pressupostos normativos e empíricos. Estas são também difíceis de mudar, contudo são mais suscetíveis à mudança em relação às primeiras e se aplicam em dimensões mais restritas do subsistema político. Incluem os objetivos políticos, as percepções sobre as causas de problemas e as soluções possíveis; e os posicionamentos políticos. Ainda temos as crenças secundárias, que são mais suscetíveis à mudança e envolvem os meios necessários para se atingir os objetivos políticos. Ao nível meso, os atores dentro do subsistema político se agrupam em “coalizões de defesa”, sendo estas compostas por pessoas que partilham as mesmas crenças políticas e que coordenam as suas ações de

9 Entretanto, com o falecimento de Paul Sabatier em 2013, a teoria continua sendo desenvolvida por Hans Jenkins-Smith, Daniel Nohrstedt e Chris Weible; porém, Sabatier continua a ser creditado como coautor.

maneira não trivial ao longo do tempo, com intento de influenciar as decisões governamentais e, conseqüentemente, monopolizar um subsistema político.

As coalizões engajam no debate político, competindo e propondo soluções com base nas suas crenças e valores (BIRKLAND, 2010). A competição entre as coalizões é normalmente mediada pelos mediadores políticos (*policy brokers*), aqueles a quem é incumbido reduzir os intensos conflitos a um nível entendido como aceitável. As ações, as estratégias e o comportamento dos *participantes* são dirigidos e moldados pelos seus sistemas de crença e estes são afetados por dois sistemas de parâmetros: um relativamente estável e outro dinâmico (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014; SABATIER, 1988; SABATIER; WEIBLE, 2007). O sistema de parâmetros relativamente estável inclui atributos básicos do problema; a distribuição básica de recursos naturais na sociedade; os valores culturais fundamentais e estrutura social; e a estrutura básica legal. Ele raramente estimula mudanças impetuosas no comportamento e nas políticas dentro dum subsistema político. Já o sistema de parâmetros dinâmico inclui mudanças nas condições socioeconômicas e tecnológicas; mudanças na opinião pública; mudanças sistêmicas na gestão das coalizões; e decisões políticas e impactos de outros subsistemas. Ele afeta o comportamento dos atores do subsistema e estimula uma maior mudança na política.

Assim, as ações das coalizões são coordenadas ao longo do tempo com a intenção de influenciar a tomada de decisão sobre

quais programas deverão ser implementados. Ao final, os programas persistem enquanto as coalizões funcionarem porque são estas as mantenedoras do necessário suporte político para a sua continuidade (SABATIER, 1988). Se porventura, e tendo por base o sistema de crenças a todos os seus níveis, existir uma ruptura nas crenças profundas e crenças políticas das coalizões, então é expectável que ocorram grandes mudanças; contrariamente, ocorrerão pequenas mudanças quando houver ruptura em crenças secundárias.

A teoria de narrativa política

Narrativas são essenciais, pois são formas pelas quais quotidianamente comunicamos o nosso entendimento do mundo¹⁰. A teoria de narrativa política (*narrative policy framework*) (JONES; MCBETH, 2010) é uma das teorias emergentes do processo de políticas públicas e assume que narrativas têm um papel central no processo de formulação, implementação e mudança política. De acordo com Jones e Mcbeth (2010), a narrativa molda crenças e determina ações, tendo já sido estudada e comprovada por vários outros campos de estudo, incluindo a comunicação (cf. e.g., MCCOMAS; SHANAHAN, 1990), o marketing (cf. e.g., MATTILA; WIRTZ, 2000) e a psicologia (ver e.g., GERRIG; EGIDI, 2003). Dada a comprovação em outras disciplinas e a importância das narrativas na comunicação humana, Jones e McBeth (2010, p. 330) introduziram a teoria de narrativa política como abordagem quantitativa, estruturalista e positivista de estudo de narrativas no processo

10 De acordo com Thornborrow e Coates (2005, p. 7), “os indivíduos contam histórias para entreter, para justificar e explicar, para instruir e informar, para estabelecerem normas sociais particulares e para construir [realidades políticas]”.

político¹¹. Com efeito, esta teoria opera em três níveis de análise: micro; meso; e macro (JONES; MCBETH; SHANAHAN, 2014; MCBETH; JONES; SHANAHAN, 2014). Assim, no nível micro, a análise se centra em entender a influência de narrativas sobre opinião individual, ou seja, como as narrativas moldam as opiniões e, conseqüentemente, as preferências dos sujeitos. O nível meso enfoca o conhecimento de como os grupos ou coalizões usam as narrativas para influenciar um subsistema político. Por fim, e agora considerando o nível macro, procura-se explicar como as narrativas influenciam as instituições, a sociedade e culturas.

De acordo com os pesquisadores que fazem uso dessa teoria, entende-se por narrativa política, a “história” que conecta uma sequência temporal de eventos e, portanto, para que uma narrativa seja realmente considerada narrativa política, deve conter algumas qualidades mínimas, como: (i) cenário ou contexto (*setting*) em que ocorre a disputa entre diferentes atores políticos; (ii) personagens (*characters*), tradicionalmente divididos em vilões (aqueles que criam os problemas), vítimas (aquelas que sofrem com problemas causados pelos vilões) e, por fim, heróis (aqueles que propõem soluções para problemas); (iii) enredo (*plot*) para situar os personagens dentro do contexto e dar à narrativa um início, meio e fim; e (iv) moral da história, que é sempre a solução do problema pelos heróis (JONES; MCBETH, 2010; MCBETH; JONES; SHANAHAN, 2014).

Neste contexto, as narrativas são vitais na política (SHANAHAN; MCBETH; HATHAWAY, 2011), portanto, narrativas

políticas são “histórias” persuasivas construídas estrategicamente por indivíduos ou grupos de interesses com determinados fins políticos (e.g. ganhar eleições, aprovar emendas constitucionais etc.). Através de estratégias de narrativas, os atores políticos buscam influenciar a opinião pública para que esta possa apoiar as políticas públicas de sua preferência particular (JONES; MCBETH, 2010). Com efeito, a estratégia para construção de narrativas políticas ocorre substantivamente de duas maneiras: (1) através de crenças políticas (*policy beliefs*), sendo estas estáveis e que orientam as ações dos indivíduos (SABATIER, 1988; SABATIER; WEIBLE, 2007); e (2) por meio de múltiplas estratégias de narrativas (*policy narrative strategies*), que são táticas usadas para tentar influenciar a preferência dos decisores e do público (sobre diferentes estratégias de narrativas, ver MCBETH *et al.*, 2007). É pertinente sublinhar que as crenças políticas são mais estáveis, enquanto as estratégias de narrativas são mais imprevisíveis.

A abordagem da análise institucional e de desenvolvimento

A abordagem da análise institucional e de desenvolvimento foi desenvolvida por Oström (1995) e seus colegas da universidade de Indiana. Essa é uma das mais importantes abordagens do processo de política, tendo sido forjada por pesquisadores fora do campo de políticas públicas (MCBETH; JONES; SHANAHAN, 2014). Para os formuladores de políticas e estudiosos interessados em questões relacionadas a como diferentes sistemas

11 Jones e MCBETH (2010, p. 332) afirmam que a maioria dos estudiosos de narrativas tem seguido uma abordagem pós-positivista. Portanto, ao compendiar a primeira edição, em 1999, de um dos mais importantes livros modernos da área de políticas públicas, denominado *Teorias do processo de políticas públicas*, Paul Sabatier não incluiu as teorias de tendência pós-positivista. Entretanto, ele foi duramente criticado (DUDLEY, 2000; PARSONS, 2000). Sabatier se defendeu, afirmando que as teorias pós-positivistas falharam em atender o preceito metodológico de falsificacionismo

de governança permitem os indivíduos solucionarem democraticamente os problemas, a análise institucional e de desenvolvimento auxilia a organizar o diagnóstico, a analisar e a prescrever capacidades (OSTRÖM, 2007). A publicação do trabalho seminal “*The three worlds of action: a metatheoretical synthesis of institutional approaches*” representa a tentativa inicial de Kiser e Oström (1982) em desenvolver uma abordagem geral através de uma linguagem comum, que integre o trabalho de políticos, antropólogos, psicólogos sociais e vários outros interessados em saber como instituições afetam o comportamento dos indivíduos e como indivíduos tentam, coletivamente, resolver problemas através da utilização dos mais diversos arranjos institucionais (OSTRÖM, 2005, 2011; OSTRÖM; COX; SCHLAGER, 2014).

Ao contrário do uso comum do termo “instituição” para referenciar as organizações burocráticas entre escolas e hospitais, por exemplo, a análise institucional conceitua, em sentido lato, “instituições” como normas, regras e estratégias comuns que dirigem o comportamento humano em situações repetitivas (CRAWFORD; OSTRÖM, 2005; OSTRÖM, 1995, 2007; OSTRÖM; COX; SCHLAGER, 2014). Como assunção básica, esta abordagem assume que é possível identificar um conjunto de variáveis que podem ser usadas para analisar diversos problemas, bem como para propor soluções (OSTRÖM, 2005). Assim, reconhece-se explicitamente três níveis de análises: “operacional, escolha coletiva e constitucional” (OSTRÖM, 2007, 2011; OSTRÖM; COX; SCHLAGER, 2014).

Entretanto, o analista institucional, no primeiro momento e para diagnosticar e analisar o problema, visa explicar os comportamentos dos indivíduos e, deste modo, prever os resultados (que podem ser avaliados sob critérios de eficiência econômica, igualdade fiscal, equidade redistributiva, *accountability* etc.)

de suas ações dentro de instituições. Neste particular, busca selecionar as arenas de ação enquanto unidade de análise e, por se tratar de um espaço social no qual indivíduos interagem, trocam bens e serviços, lutam para dominar uns aos outros e onde solucionam os problemas sociais (OSTRÖM, 2011). Contudo, e para um melhor entendimento, o analista deve identificar e examinar múltiplas arenas de ação quando for possível (OSTRÖM; COX; SCHLAGER, 2014). Portanto, arenas de ação incluem duas variáveis fundamentais para o diagnóstico, explicação e previsão de ações e de resultados: a situação da ação (*action situation*) e os atores (*actors*) dessa situação. Assim, de acordo com Oström (2007), a arena de ação engloba variáveis que estão dependentes de outros fatores e que afetam e limitam sua estrutura. Com efeito, os fatores que influenciam a estrutura da arena de ação são: (i) as regras usadas pelos participantes para ordenar seus relacionamentos; (ii) os atributos do mundo, os quais se circunscrevem às condições físicas e materiais; e (iii) os atributos da comunidade, nomeadamente quanto ao seu poder de compra, grau de instrução, entre muitos outros.

A teoria de difusão regional de inovações e políticas públicas

O estudo do processo de como uma política inovadora se espalha sucessivamente de um governo (local ou estadual) para outros foi proposto por Berry e Berry (1990) para explicar a adoção de lotéricas nos estados norte-americanos. A inovação ocorre quando qualquer governo, federal, estadual, local ou mesmo as agências de governo, adota(m) uma nova política (MINTROM, 1997; WALKER, 1969). A adoção de uma política inovadora por parte de uma jurisdição influencia posteriormente a decisão política de governos de outras jurisdições e que se encontram geograficamente próximas de quem primeiramente

a implementou. Efetivamente, os estados tendem a ser primeiramente influenciados por outros com os quais são geograficamente próximos e com os quais partilham as fronteiras territoriais. Para além da proximidade, estados próximos apresentam similares problemas económicos, políticos, sociais e demográficos, para além de competirem entre si para captar mais recursos financeiros (BERRY; BERRY, 2014).

Uma vez que os governos competem entre si, eles tendem a adotar políticas similares com a intenção de evitar a ocorrência de externalidades negativas. De acordo com Shipan e Volden (2008), a disseminação de políticas inovadoras de uma jurisdição para outra se dá por meio de quatro mecanismos de difusão: aprendizagem; competição económica; imitação; e coerção. A adoção de políticas pelo mecanismo de aprendizagem sucede do conhecimento dos formuladores de políticas com a experiência de outras jurisdições. A partir da interação com oficiais de outros governos, os tomadores de decisões tendem a adotar políticas similares em resultado da observação do seu sucesso e impacto na jurisdição em que a política pioneira foi implementada. Já a difusão pelo mecanismo de competição económica ocorre para permitir ao próprio estado determinadas vantagens económicas, ou então para prevenir que outras jurisdições tenham vantagem sobre ela. Deste modo, para garantir uma maior subsistência financeira, os estados procuram influenciar decisões de seus cidadãos e empresas através da adoção de programas de incentivo de desenvolvimento económico já presentes em outros estados e para prevenir o êxodo de empresas e cidadãos (GRAY, 1973). A imitação, por sua vez, dá-se quando uma jurisdição imita ou emula as políticas de outras jurisdições sem, no entanto, ter avaliado o seu impacto ou sucesso (SIMMONS; DOBBIN; GARRETT, 2006).

Geralmente, tomadores de decisões imitam jurisdições líderes em inovações – nomeadamente se considerados estados mais ricos e cosmopolitas (WALKER, 1969). Por fim, o mecanismo de coerção difere dos demais, porque a adoção da política ocorre através do uso de forças, ameaças ou incentivos por parte de um governo que procura influenciar decisões políticas em outras jurisdições. A coerção, por vezes, não acontece pelo uso de forças militares ou ameaças de guerras, antes se concretiza por meio do poder económico que coercitivamente tende a influenciar os tomadores de decisões em outras jurisdições e para que essas possam adotar determinadas políticas. Por exemplo medidas de austeridade imposta à Grécia pela Alemanha e o programa de ajuste fiscal imposto ao governo do Rio de Janeiro pelo governo federal.

Uma vez revisadas as principais teorias e abordagens do processo político, é observável que as mesmas adotam lentes diferenciadas para a análise dos variados fenômenos sociais. A escolha sobre qual teoria selecionar depende consideravelmente do grau de explicação que cada uma delas poderá dar no entendimento do fenômeno em pesquisa. Segundo Cairney e Heikkila (2014, p. 368), essas teorias e abordagens foram desenvolvidas separadamente e daí se explica a diferenciação dos objetivos e escopos. Por serem diferenciados, não existe uma competição entre as mesmas. Ao contrário, elas se complementam e tal fato é observável ao nível das publicações que passamos a analisar.

Estratégia empírica

Para materializar o objetivo de pesquisa, este estudo se realizou pela utilização da revisão sistemática. A revisão sistemática é útil para a identificação científica e, concomitantemente, para a análise da validade dos estudos realizados (DE-LA-TORRE-UGARTE-GUANILO;

TAKAHASHI; BERTOLOZZI, 2011). Essa validade deverá ser interna (pelos pressupostos metodológicos empregues) e externa (em relação à teoria utilizada) (BLAIKIE, 2009), não descuidando a aplicabilidade do conhecimento gerado (DE-LA-TORRE-UGARTE-GUANILLO; TAKAHASHI; BERTOLOZZI, 2011).

A revisão sistemática se materializou pela pesquisa às bases de dados secundárias coletadas no *Scientific Electronic Library Online* (Palgrave Macmillan) e *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL). A coleta de dados foi realizada entre o dia 3 de maio e 13 de dezembro de 2016. Outros dados foram coletados nos principais periódicos brasileiros das áreas de Ciência Política e Relações Internacionais, administração pública e de empresas, ciências contábeis e turismo, abrangendo assim os artigos publicados entre os anos de 2000 e 2016. Justifica-se esta opção por duas motivações. A primeira motivação nos remete ao próprio corpo científico utilizado para a avaliação de políticas públicas. Como avançado anteriormente, os estudos sobre *as políticas enquanto políticas* se apoiam grandemente na área da Ciência Política, enquanto *a avaliação de políticas* utiliza os estudos da burocracia pública (MELO, 1999). É objeto de análise deste estudo *a avaliação de políticas*, daí que a área de administração pública e de empresas, ciências contábeis e turismo tenha sido inclusa. Contudo, o estudo das políticas públicas se encontra fortemente balizado pela perspectiva política (ROSENBLOOM, 1983). Segundo Waldo (1952), os estudos da burocracia pública surgiram, também, como uma subdisciplina da *American Political Science*. Por esta razão, incluiu-se na coleta de dados a área da Ciência Política e Relações Internacionais e para que publicações centrais ao presente estudo possam ser incorporadas na análise.

A segunda motivação, tal como referenciado anteriormente, verifica-se pela escassez de

trabalhos que versem a avaliação das mesmas (SOWA; LU, 2017). No caso brasileiro, Faria (2003, p. 22) revela o privilégio da análise sobre os processos de formação de políticas públicas, sendo que as pesquisas que versam a sua avaliação se mostram, ainda, incipientes. Melo (1999) reporta que as políticas e programas públicos privilegiam a eficiência na utilização dos recursos, o que releva a importância da intervenção pública. Por esta razão, as áreas acima descritas foram privilegiadas para a análise da intervenção pública enquanto objeto de estudo.

As evidências empíricas deste estudo resultam de uma revisão sistemática de quarenta e cinco ($n=45$) artigos publicados em revistas classificadas no Qualis Capes. Essa classificação compreende o intervalo de A1 (classificação máxima para a produção científica); A2; B1; B2; B3; B4; B5; e C (classificação mínima). Para efeitos da revisão sistemática, apenas as publicações classificadas entre A1 e B5 foram estritamente consideradas.

Uma vez identificados os artigos a nível de título, resumo e palavras-chave, procedeu-se à leitura integral dos mesmos para que fosse possível extrair mais informações pertinentes ao estudo aqui proposto. A fim de que a seleção dos artigos publicados pudesse ser alinhada, fez-se a utilização do itens de relatórios preferidos para análises sistemáticas e meta-análises (*preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses* – PRISMA) (LIBERATI *et al.*, 2009) sendo, este, reconhecido como o modelo preferido quando a pesquisa se apoia na revisão sistemática (CAREY; CRAMMOND, 2015) – *vide* Figura 1.

A revisão sistemática buscou:

1. O ano de publicação dos artigos e a teoria utilizada para medir a evolução da publicação sobre a análise de políticas públicas em periódicos nacionais (SOUZA, 2003);
2. A subárea em que as publicações foram realizadas, ou seja, 1) *políticas enquanto*

- política*; 2) *políticas setoriais*; e a 3) *avaliação de políticas* (ver MELO, 1999), bem como o setor onde foi aplicada essa teoria;
3. A estratégia de pesquisa adotada, existindo duas, a saber, dedutiva e indutiva (BLAIKIE, 2009). A primeira tem como objetivo testar a teoria nas suas assunções e para isso são colocadas hipóteses de trabalho como resposta à questão de partida. Essas hipóteses de trabalho tendem a confirmar ou refutar a teoria utilizada. A segunda, a estratégia indutiva, busca desenvolver a própria teoria através da análise do fenômeno social. Acresce-se o fato de que entre os desenhos de pesquisa experimentais, os estudos de caso (em que a coleta de dados se faz num momento preciso para uma unidade de análise) tendem a ser utilizados para o desenvolvimento da teoria na estratégia indutiva. Já os desenhos de tipo transversal (coleta de dados em um momento, mas para várias unidades de análise), longitudinal (coleta de dados em vários momentos, mas para uma unidade de análise) ou de painel (em que a coleta de dados inclui vários momentos e várias unidades de análise) (ver CAMÕES, 2012) tendem a testar a teoria e se associam, tradicionalmente, à estratégia de tipo dedutiva; e
 4. As principais conclusões dos estudos que corroboram, ou não, os princípios teóricos avançados.

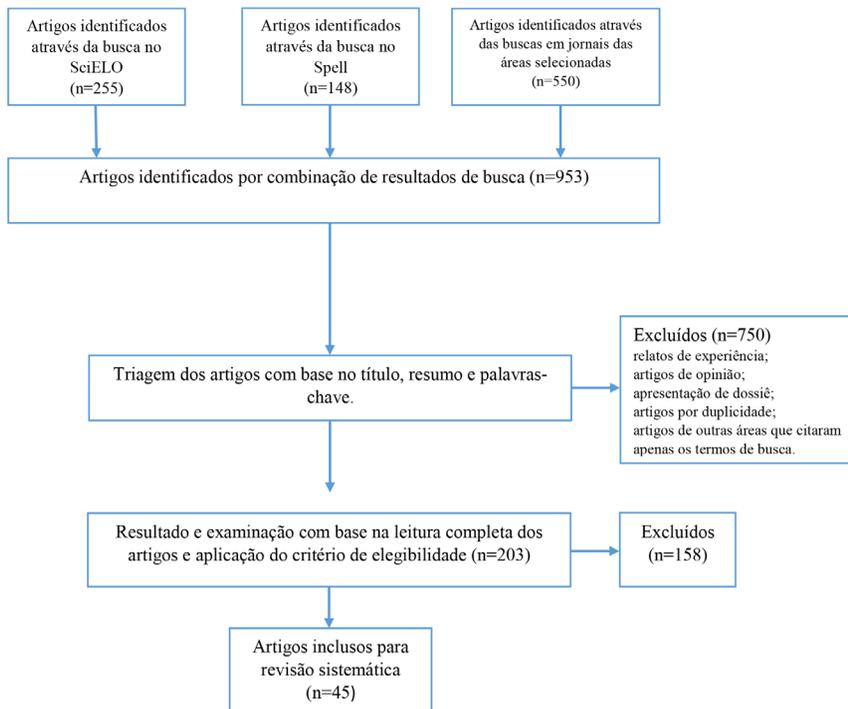
Critério de elegibilidade e seleção para o estudo

Seguindo o trabalho de Voorberg, Bekkers e Tummers (2015), o critério de elegibilidade utilizado para a inclusão de artigos nesta revisão sistemática versou a inclusão de trabalhos que fizessem menção ao termo de busca (fluxos múltiplos, equilíbrio pontuado,

construção social da população-alvo, advocacia das coalizões, narrativa política, difusão regional e análise institucional e de desenvolvimento) no título, resumo ou palavras-chave, e que tivessem sido publicados por revista nacional sob o sistema duplo-cego dentro das áreas já mencionadas. Ao final, foram inclusos só os trabalhos escritos em português, inglês e espanhol. Uma vez que se busca a aplicação dessas teorias na análise das políticas públicas brasileiras, apenas os trabalhos com claro e perfeito balanço teórico e prático foram selecionados, independentemente da estratégia de pesquisa (indutiva ou dedutiva, ver BLAIKIE, 2009) adotada. Assim, embora de elevada importância, trabalhos os quais apenas discutem a teoria foram excluídos da base de dados. Excluídos, igualmente, foram trabalhos cujo objetivo fosse a revisão sistemática.

Como já avançado, os trabalhos inclusos foram publicados entre os anos de 2000 a 2016 e isto se explica pela publicação, em 1999, da primeira edição das teorias do processo político (SABATIER, 1999). Refira-se que cautelas existiram na seleção dos termos de busca. Exemplos: o termo “*advocacy colation framework*” poderá ser traduzido para “teoria das coalizões”, contudo, poderá ser entendido como “coalizões de defesa” (cf. SOUZA, 2006; SOUZA; SECCHI, 2014). Por defeito, quando inserido o termo “teoria das coalizões”, o sistema também identifica e sinaliza o segundo termo “as ‘coalizões de defesa’”, daí que os artigos publicados tenham sido identificados. O mesmo acontece na tradução para o “*punctuated equilibrium*” e que pode assumir variadas traduções: “equilíbrio interrompido” (SOUZA, 2006) ou “equilíbrio pontuado” (SILVESTRE; ARAÚJO, 2015). Em outros casos, os artigos que usaram os termos análogos à difusão, como transferência ou disseminação de política, foram inclusos.

Figura 1
Fluxograma das fases do PRISMA



Fonte: elaboração própria a partir de Liberati *et al.* (2009)

Resultados da revisão sistemática e discussão

Nesta seção, procedemos com a análise e interpretação de quarenta e cinco ($n=45$) artigos selecionados que utilizaram (simultaneamente) uma ou mais teorias do processo de políticas públicas. Fazendo jus ao objetivo deste estudo, os dados serão interpretados de acordo com os cinco (5) elementos e seus subelementos supraelencados, quais sejam: caracterização de artigos, estratégia adotada, os tipos e as formas dos dados, as principais conclusões dos estudos e se corroboram (ou não) os princípios teóricos avançados.

Caracterização das publicações (ano da publicação e teoria utilizada)

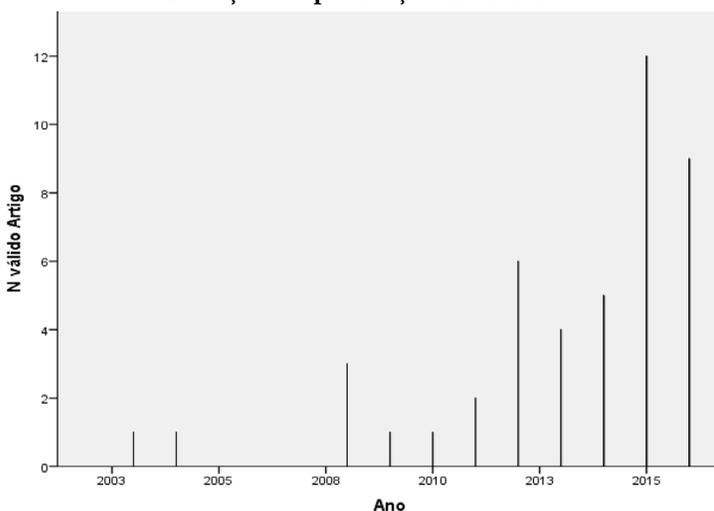
O escrutínio dos dados evidencia uma evolução no número de publicações para o período considerado. Assim, os anos de 2004 e 2005 marcam as primeiras publicações para o período no que tange à utilização das teorias do processo político para a análise das políticas públicas no Brasil. É no ano de 2015 que se verifica o maior número de publicações ($n=12$), seguindo-se o ano de 2016 ($n=9$). Como refere Souza (2003), é factual o crescimento do interesse e, concomitantemente, da pesquisa em torno da avaliação das políticas

públicas no Brasil. Existe, como referenciado por Faria (2013), um reconhecimento da área que leva à sua legitimização em todas as esferas sociais, i.e., governo, academia e sociedade – ver Gráfico 1.

Já em relação à teoria aplicada, notadamente, evidenciou-se que maior número de trabalhos se socorreu da teoria de múltiplos fluxos nos seus estudos ($n= 18$; 40,0%), seguidos por trabalhos que usaram a teoria

de difusão de políticas ($n=11$; 24,4%); a teoria das coalizões ($n=7$, 15,5%); estudos que combinaram duas ou mais teorias ($n=6$; 13,3%), teoria do equilíbrio pontuado ($n=1$; 2,1%) e, por fim, a abordagem da análise institucional e desenvolvimento ($n=1$, 2,2%). Curiosamente, nenhuma pesquisa se apoiou em outras teorias, tais como a teoria da construção social da população-alvo ou da teoria de narrativa política.

Gráfico 1
Evolução das publicações nacionais



Fonte: Elaboração própria

Domínio de aplicação do estudo (subáreas e setor de análise)

Se consideradas as subáreas (ver MELO, 1999), verifica-se que as *políticas setoriais* são aquelas que maior número de trabalhos apresenta ($n=34$, 75,0%). Em seguida, a *avaliação da política* ($n=2$, 4,4%) e a *política pela política* ($n=1$, 0,02%). Curiosamente, uma parcela dessas publicações ($n=8$) não se insere em qualquer das áreas da avaliação de políticas públicas.

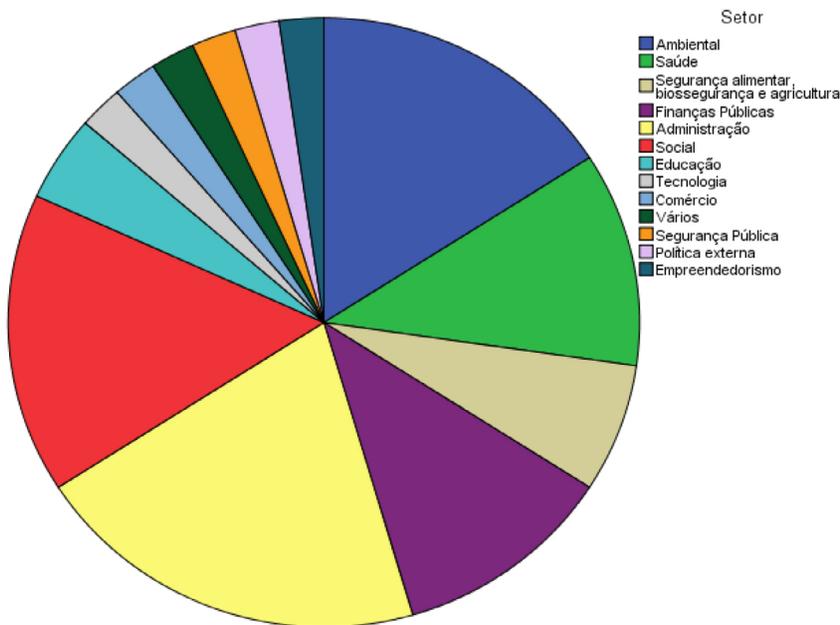
Nota-se que não é só a Ciência Política que tem vindo a analisar “o que o governo faz, ou deixa de fazer” (SOUZA, 2003, p. 15) e porque outras áreas de conhecimento são contempladas. Mesmo se tratando de uma subárea da Ciência Política (FARAH, 2013; SOUZA, 2006), eventos vários fizeram com que outros temas tivessem emergido, nomeadamente as restrições das políticas orçamentais. Segundo Souza (2006), quer o desenho, quer a execução de políticas, mostram-se fatores importantes e que têm elevado a importância da área

para outros ramos do saber. Pese, embora de suprainportância, este estudo corrobora Farah (2013), quando refere sobre a necessidade de desenvolvimento de estudos no domínio da *avaliação de políticas*, que ainda são notoriamente escassos.

Analisado agora o domínio de aplicação do estudo, constata-se que os pesquisadores têm se debruçado na aplicação das teorias do processo político sobre vários setores de estudo. Com efeito, identifica-se que os estudos incidiram sobre as políticas e os programas de vários setores, tais: ambiente ($n=7$), sociais ($n=7$), saúde ($n=5$), finanças públicas ($n=5$) etc., tal como já identificado nos trabalhos de Cairney e Jones (2016) e Jones *et al.* (2015). Finalmente, identificam-se nove artigos que foram categorizados como do setor da “administração”, isto porque os autores não especificaram o setor de aplicação do estudo (Gráfico 2).

Tal como já referenciado por Melo (1999), existe grande número de estudos setoriais na área de avaliação das políticas públicas. Em consequência, refere Souza (2003), esses estudos tendem a expandir-se numa perspectiva horizontal, ou seja, de utilização de modelos de análise para aprimorar o processo de tomada de decisão numa base normativa e prescritiva. Tal normativismo associa-se às abordagens racionalistas que não contemplam outras variáveis que poderão ter relação com o sucesso dos programas e políticas públicas, tais como o poder, eleições, partidos e grupos interessados (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017). Pese esse fato, o desenvolvimento horizontal em oposição à integração vertical (teórica e prática) (SOUZA, 2003) tende a negligenciar a análise do ciclo do processo político numa perspectiva integrada.

Gráfico 2
Domínio de aplicação do estudo



Fonte: elaboração própria

Estratégia de pesquisa adotada (desenho de pesquisa utilizado e conclusões dos estudos face aos princípios teóricos)

Dentre os estudos analisados, contabilizam-se 77,8 % ($n=35$) que empregam o estudo de caso enquanto desenho de pesquisa. Seguem-se os estudos de painel ($n=5$; 11,1%), transversal ($n=3$; 6,7%) e temporal ($n=2$; 4,4%). Esta relação se dá pelo desenvolvimento das abordagens e teorias que marcadamente foram desenvolvidas em contexto específico do Ocidente. Contudo, e para que sejam universalmente aceitas, essas teorias ainda carecem de comprovação em contextos diferenciados, nomeadamente em países em desenvolvimento ou em vias de desenvolvimento. Face a esta necessidade de adaptação dessas teorias a contextos diversos, é usual o desenvolvimento delas através da utilização do método qualitativo (cf. YIN, 2017).

Ainda que seja expectável a análise das teorias do processo político para países desenvolvidos e em desenvolvimento, o fato é que apenas ($n=5$) desses estudos selecionam como estratégia de pesquisa o tipo dedutivo. Assim, somente esses estudos visam testar a teoria ao caso nacional (ver Tabela 1). Desses estudos, ($n=3$) adotaram o desenho de tipo painel e ($n=2$) elegeram o estudo de caso. Concluíram os pesquisadores destas pesquisas pela admissibilidade das hipóteses colocadas e com as quais vieram a corroborar os pressupostos teóricos utilizados. Assim temos que, para Coêlho, Cavalcante e Turgeon (2016), a teoria de difusão regional explica a difusão do programa saúde da família. O principal resultado desse estudo é que a competição política leva de fato à adoção por parte dos governos limítrofes daquele programa, corroborando deste modo os pressupostos avançados por Berry e Berry (1990). Assim, os estados tendem a ser primeiramente influenciados por outros com os quais são geograficamente próximos e com quem

partilham as fronteiras territoriais (BERRY; BERRY, 2014). Pela mesma teoria, Silvestre e Pedrozo (2016) atestam que as dimensões econômicas, divisão administrativas-regional e infraestruturais têm uma relação positiva com o PIB dos governos locais cearenses. Assim, a partir de hipóteses levantadas e testadas, o estudo corrobora, novamente, a teoria de difusão regional: quanto maior a interação entre políticos e oficiais de regiões contíguas, maior a propensão de adoção de políticas inovadoras. Já Coêlho (2012) usou o mesmo modelo para identificar os fatores que explicam por que alguns governos locais decidem criar e/ou adotar o programa de transferência de renda e outros não. Concluiu o autor que, de modo geral, a natureza da competição política é o fator que influencia o processo de difusão vertical e horizontal do programa.

Já a teoria do equilíbrio pontuado serviu de referencial para a análise do processo de decisão orçamental dos municípios do estado do Ceará em estudo realizado por Silvestre e Araújo (2015). Os autores mostram que existem disparidades e inconstâncias na distribuição dos orçamentos para o período analisado. Ao final, a teoria confirma que a distribuição dos orçamentos não é incremental, uma vez que as pontuações, quer positivas, quer negativas, vão-se sucedendo (BAUMGARTNER; JONES, 1991, 1993).

Finalmente, Medeiros, Meunier e Cockles (2015) analisaram o mimetismo na difusão e a transferência política entre o Mercosul e a União Europeia em busca por legitimidade. O estudo corrobora a teoria demonstrando a ocorrência de disseminação política por meio de imitação e aprendizado, como preconizado por Kingdon (1984) e Zahariadis (2014).

Em conclusão, pode-se afirmar que os resultados destes estudos atestam a validade externa, nomeadamente, pela confirmação das hipóteses geradas a partir das teorias supra-mencionadas. Marcadamente, esta será sempre

a primeira fase de aplicação de qualquer teoria fora do eixo Ocidental, contudo verifica-se que ($n=40$) desses estudos, ou 88,9%, não tende a testar esses mesmos pressupostos. Aliás, todos

esses estudos empregam as teorias do processo político como auxílio para o entendimento destes fenômenos para o caso brasileiro, embora não as testem.

Tabela 1
Descrição da relação entre o desenho de pesquisa, hipóteses de trabalho e capacidade de explicação da teoria utilizada

				n		
Desenho Pesquisa	Estudo de caso	Hipóteses	Sim	Capacidade Explicação	Eficaz	2
					Parcial	0
					Não eficaz	0
		Hipóteses	Não	Capacidade Explicação	Eficaz	19
					Parcial	4
					Não eficaz	1
	Painel	Hipóteses	Sim	Capacidade Explicação	Eficaz	3
					Parcial	0
					Não eficaz	0
		Hipóteses	Não	Capacidade Explicação	Eficaz	2
					Parcial	0
					Não eficaz	0
Desenho Pesquisa	Temporal	Hipóteses	Sim	Capacidade Explicação	Eficaz	0
					Parcial	0
					Não eficaz	0
		Hipóteses	Não	Capacidade Explicação	Eficaz	1
					Parcial	0
					Não eficaz	0
	Transversal	Hipóteses	Sim	Capacidade Explicação	Eficaz	0
					Parcial	0
					Não eficaz	0
		Hipóteses	Não	Capacidade Explicação	Eficaz	3
					Parcial	0
					Não eficaz	0

Fonte: Elaboração própria

Em perspectiva diferenciada, outros tantos estudos ($n=5$) aplicaram essas teorias através de estudos de caso, mas sem que tenham colocado hipóteses de trabalho. Concluíram, na generalidade, que as teorias são válidas para o entendimento dos casos nacionais, sendo apenas parcialmente ($n=4$) ou mesmo não tendo sido eficazes na generalidade ($n=1$). Nisso, avançam com a necessidade de pensar sobre reformulações.

Segundo Blaikie (2009), a existência de hipóteses de trabalho não é um fator crucial para que a teoria seja testada. Para esses últimos estudos, as teorias foram parcialmente bem-sucedidas no entendimento do fenômeno, contudo, e segundo os pesquisadores, falta identificar alguns atores e dinâmicas específicas dos casos analisados. Entretanto, apenas esses estudos (11%) não encontram nessas teorias

todas as explicações para o fenômeno analisado. Neste particular, o critério de *falsificacionismo metodológico* proposto por Popper (1935) e Lakatos (1970), de que a ciência evolui com a formulação de hipóteses de pesquisa a que se seguem as refutações, indicia uma carência na maturidade metodológica utilizada. Nisso e do comentário à subárea de avaliação de políticas, Farah (2013, p. 121) conclui que existe um baixo rigor metodológico nas pesquisas realizadas e que tal se deve às preferências normativas da produção acadêmica, a qual tem privilegiado as questões de caráter normativo, negligenciando o “desenvolvimento teórico-empírico da disciplina”. Poder-se-á referenciar que as pesquisas, de um modo geral, têm se centrado mais no “caso” do que propriamente na teoria de suporte explicativo.

Finalmente, ($n=19$) dos estudos de revisão sistemática utilizaram o desenho de pesquisa de estudo de caso. Essas pesquisas utilizaram as teorias do processo político para entender o fenômeno analisado e concluíram por sua eficácia. Contudo, a inferência e a generalização não ficam asseguradas. Por inferência se entende as “conclusões de observações empíricas para explicações causais abstratas e interpretações do(s) caso(s) sobre investigação” (BLATTER; BLUME, 2008b, p. 318). Nestes casos, existiu uma inversão da lógica porque foram as *explicações causais abstratas* que serviram de explicação às observações empíricas. Se a *inferência* não é assegurada, também a *generalização* não o pode ser, ou seja, as conclusões dos estudos realizados não poderão servir como fatores explicativos para outros casos além da unidade estudada (BLATTER; BLUME, 2008a).

Em linhas gerais, cumpre referenciar a versatilidade de tais teorias, mostrando-se que podem ser aplicadas nos diversos sistemas políticos e nos diversos domínios de políticas públicas. Com efeito, os pressupostos teóricos auxiliam no entendimento dos vários trabalhos aqui analisados. Assim, evidencia-se que estas

são importantes ferramentas analíticas, capazes de auxiliar no entendimento dos complexos fenômenos político-sociais.

Considerações finais

Com a realização deste estudo, propôs-se atingir duplo intento: primeiro, apresentar uma súmula das teorias, abordagens e modelos do processo de políticas públicas dominantes; segundo, realizar uma revisão sistemática para que se saiba do estado da arte da aplicação das modernas teorias do processo político nas principais revistas brasileiras das áreas de Ciência Política e Relações Internacionais, Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo. Basicamente, buscou-se entender quais as teorias têm sido utilizadas; em que subáreas da avaliação de políticas públicas e setores de estudo estão sendo aplicadas; quais as estratégias e desenhos de pesquisa que têm sido adotados; e as principais conclusões dos estudos realizados e publicados em periódicos brasileiros.

Como têm sido aplicadas as teorias do processo político na avaliação das políticas públicas brasileiras? Os resultados da revisão sistemática revelam um aumento no uso das principais teorias do processo político nos periódicos brasileiros, ou seja, verifica-se um aumento exponencial de artigos nos anos de 2015 e 2016. Já em relação à teoria aplicada, evidenciou-se que o maior número de trabalho se socorreu da teoria de múltiplos fluxos. Se consideradas as subáreas (cf. MELO, 1999), verifica-se que as *políticas setoriais* são aquelas que apresentam maior número de trabalhos. Em relação ao domínio de estudo, são vários os setores em que se tem utilizado as teorias do processo político para o entendimento do fenômeno, notadamente os setores ambiental, social, saúde, finanças públicas etc. Como desenho de pesquisa, a maioria tem feito uso do estudo de caso. Constatou-se, igualmente, que a maioria dos artigos analisados

não parte da perspectiva de testar a teoria, tão-somente tendem a utilizar os postulados para compreenderem os fenômenos de avaliação de política pública. Por essa razão, apenas cinco desses estudos utilizam hipóteses de trabalho para testar a teoria e, assim, responder à questão de partida. Noutra perspectiva, cinco outros estudos argüiram pela parcialidade da eficácia da explicação do fenômeno com base nas teorias utilizadas. Finalmente, dezenove desses estudos consideram as teorias úteis, contudo, a inferência e generalização não são possibilitadas.

Os resultados deste estudo levam à discussão da “agenda de pesquisa”. Tal como referenciado por Pereira e Teixeira (2011), é necessário que essas teorias possam ser testadas no caso nacional. Só deste modo será possível atingir a maturidade que se pretende alcançar. Tal ação deverá levar em consideração os esforços já

realizados pelos pesquisadores nacionais para que o aprendizado produzido (FARAH, 2013) auxilie no desenvolvimento da pesquisa e da capacidade de explicação dos fenômenos sociais vivenciados no Brasil. Esses avanços se devem grandemente ao rigor metodológico necessário e para que as conclusões dos estudos possam ser suportadas pela própria teoria. Daí que seja ideal um maior rigor metodológico para o desenvolvimento teórico, o qual permitirá a tão desejada institucionalização no campo de estudos de políticas no Brasil (MELO, 1999).

Pese esse fato, as teorias do processo político mostram ser de grande utilidade para entender o fenômeno nacional. Pelo entendimento, é possível auxiliar a tomada de decisão para que se possa idealizar políticas públicas que, marcadamente, auxiliem na melhoria das condições da população brasileira.

Referências

- ANDERSON, J. *Public policy-making*. New York: Praeger, 1975.
- ARAUJO, L.; RODRIGUES, M. L. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e práticas*, Lisboa, n. 83, p. 11-35, jan. 2017. DOI: 10.7458/SPP2017839969.
- BAUMGARTNER, F.; JONES, B. Agenda dynamics and policy subsystems. *The Journal of Politics*, Chicago, v. 53, n. 4, p. 1044-1074, 1991. Disponível em: <http://bit.ly/2Mgrpvv>. Acesso em: 19 dez. 2018.
- BAUMGARTNER, F.; JONES, B. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BAUMGARTNER, F.; JONES, B.; MORTENSEN, P. Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, P.; WEIBLE, C. (Eds.). *Theories of the policy process*. 3. ed. Boulder: Westview Press, 2014. p. 59-103.
- BAUMGARTNER, F. R. *et al.* Punctuated equilibrium in comparative perspective. *American Journal of Political Science*, [s. l.], v. 53, n. 3, p. 603-620, 2009. DOI: 10.1111/j.1540-5907.2009.00389.x.
- BERRY, F. S.; BERRY, W. Innovation and diffusion models in policy research. In: SABATIER, P.; WEIBLE, C. (Eds.). *Theories of the policy process*. 3. ed. Boulder: Westview Press, 2014.
- BERRY, F. S.; BERRY, W. State lottery adoptions as policy innovations: an event history analysis. *The American Political Science Review*, New York, v. 84, n. 2, p. 395-415, 1990. DOI: 10.2307/1963526.

- BIRKLAND, T. *After disaster: agenda setting, public policy, and focusing events*. Washington: Georgetown University Press, 1997.
- BIRKLAND, T. *An introduction to the policy process*. 3. ed. Armonk: Sharpe, 2010.
- BLACK, N. Evidence based policy: proceed with care. *BMJ*, v. 17, n. 323, p. 275-279, 2001. DOI: 10.1136/bmj.323.7307.275.
- BLAIKIE, N. *Designing social research*. 2. ed. Cambridge: Polity, 2009.
- BLATTER, J.; BLUME, T. Co-variation and causal process tracing revisited: clarifying new directions for causal inference and generalization in case study methodology. *Qualitative Methods*, Alberta, v. 6, n. 1, p. 29-34, 2008a.
- BLATTER, J.; BLUME, T. In search of co-variance, causal mechanisms or congruence? Towards a plural understanding of case studies. *Swiss Political Science Review*, Hoboken, v. 14, n. 2, p. 315-356, 2008b.
- BOYNE, G.; ASHWORTH, R.; POWELL, M. Testing the limits of incrementalism: an empirical analysis of expenditure decisions by English local authorities, 1981-1996. *Public Administration*, Danvers, v. 78, n. 1, p. 51-73, 2000. DOI:10.1111/1467-9299.00192.
- BREUNIG, C.; KOSKI, C.; MORTENSEN, P. Stability and punctuations in public spending: a comparative study of budget functions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 20, n. 3, p. 703-722, 2010. DOI: 10.1093/jopart/mup028.
- BREWER, G. The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline. *Policy Sciences*, Amsterdam, v. 5, n. 3, p. 229-244, 1974.
- BREWER, G.; DELEON, P. *The foundations of policy analysis*. Monterey: Dorsey Press, 1983.
- CAIRNEY, P. Complexity theory in political science and public policy. *Political Studies Review*, Thousand Oaks, v. 10, n. 3, p. 346-358, 2012. DOI:10.1111/j.1478-9302.2012.00270.x.
- CAIRNEY, P. How can policy theory have an impact on policymaking? The role of theory-led academic practitioner discussions. *Teaching Public Administration*, Thousand Oaks, v. 33, n. 1, p. 22-39, 2015. DOI: 10.1177/0144739414532284.
- CAIRNEY, P.; HEIKKILA, T. A comparison of theories of the policy process. In: SABATIER, P.; WEIBLE, C. (Eds.). *Theories of the policy process*. 3. ed. Boulder: Westview Press, 2014.
- CAIRNEY, P.; JONES, M. Kingdon's multiple streams approach: what is the empirical impact of this universal theory? *Policy Studies*, Hoboken, v. 44, n. 1, p. 37-58, 2016. DOI:10.1111/psj.12111.
- CAMÕES, P. S. O design de investigação. In: SILVESTRE, H. C.; ARAÚJO, J. F. (Eds.). *Metodologia para a investigação social*. Lisboa: Escolar, 2012. p. 103-119.

- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.
- CAREY, G.; CRAMMOND, B. Systems change for the social determinants of health. *BMC public health*, London, v. 15, n. 1, p. 1-10, 2015. DOI: 10.1186/s12889-015-1979-8.
- COCHRAN, C. *et al. American public policy: an introduction*. 10. ed. Boston: Cengage Learning Wadsworth, 2011.
- COÊLHO, D. B. Political competition and the diffusion of conditional cash transfers in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 56-87, 2012. DOI: 10.1590/S1981-38212012000200003.
- COÊLHO, D. B.; CAVALCANTE, P.; TURGEON, M. Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do programa Saúde da Família. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 145-165, 2016.
- COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, Newcastle, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972. DOI: 10.2307/2392088.
- CRAWFORD, S.; OSTRÖM, E. A grammar of institutions. In: OSTRÖM, E. *Understanding institutional diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005. p. 137-174.
- CRAWFORD, S.; OSTRÖM, E. A grammar of institutions. *The American Political Science Review*, New York, v. 89, n. 3, p. 582-600, 1995. DOI:10.2307/2082975.
- CROW, D. Policy punctuations in Colorado water law: the breakdown of a monopoly. *Review of Policy Research*, Hoboken, v. 27, n. 2, p. 147-166, 2010. DOI: 10.1111/j.1541-1338.2009.00435.x.
- DE-LA-TORRE-UGARTE-GUANILO, M. C.; TAKAHASHI, R. F.; BERTOLOZZI, M. R. Revisão sistemática: noções gerais. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, São Paulo, v. 45, n. 5, p. 1260-1266, 2011. DOI: 10.1590/S0080-62342011000500033.
- DUDLEY, G. New theories and policy process discontinuities: theories of the policy process. *Journal of European Public Policy*, London, v. 7, p. 122-26, 2000.
- FARAH, M. F. S. A contribuição da administração pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de (Eds.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.
- FARIA, C. A. P. de. A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.
- FARIA, C. A. P. de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003. DOI: 10.1590/S0102-69092003000100004.

- GERIG, R.; EGIDI, G. Cognitive psychological foundations of narrative experiences. In: HERMAN, D. (Ed.). *Narrative theory and the cognitive sciences*. Stanford, CSLI Publications, 2003.
- GRAY, V. Innovation in the States: a diffusion study. *American Political Science Review*, New York, v. 67, n. 4, p. 1174-1185, 1973. DOI: 10.2307/1956539.
- GREENBERG, G. *et al.* Developing public policy theory: perspectives from empirical research. *The American Political Science Review*, New York, v. 71, n. 4, p. 1532-1543, 1977. DOI:10.2307/1961494.
- HOFFERBERT, R. *The study of public policy*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1974.
- HOWLETT, M. A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. *Opinião Pública*, Campinas, v. 6, n. 2, p. 167-186, 2000. DOI: 10.1590/S0104-62762000000200001.
- HOWLETT, M. ; RAMESH, M. ; PERL, A. Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Tradução técnica de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- INGRAM, H.; SCHNEIDER, A. Improving implementation through framing smarter statutes. *Journal of Public Policy*, New York, v. 10, n. 1, p. 67-88, 1990. Disponível em: <http://bit.ly/2FKPQ2D>. Acesso em: 17 dez. 2018.
- INGRAM, H.; SCHNEIDER, A. The choice of target populations. *Administration and Society*, Blacksburg, v. 23, n. 3, p. 333-356, 1991. DOI: 10.1177/009539979102300304.
- INGRAM, H.; SCHNEIDER, A.; DELEON, P. Social construction and policy design. In: SABATIER, P. A. (Ed). *Theories of the political process*. 2. ed. Boulder: Westview, 2007. p. 93-126.
- INGRAM, H. M.; SCHNEIDER, A. L.; LEON, P. Social construction and policy design. In: SABATIER, P.; WEIBLE, C. (Eds.). *Theories of the policy process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 169-189.
- JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. (Eds.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. New York: Taylor and Francis Group, 2007.
- JENKINS-SMITH, H. *et al.* The advocacy coalition framework: foundations, evolution. In: SABATIER, P.; WEIBLE, C. (Eds.). *Theories of the policy process*. 3. ed. Boulder: Westview Press, 2014.
- JONES, M.; MCBETH, M. A narrative policy framework: clear enough to be wrong? *Policy Studies Journal*, Hoboken, v. 38, n. 2, p. 329-353, 2010. DOI: 10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x.
- JONES, M. D.; MCBETH, M. K.; SHANAHAN, E. A. Introducing the narrative policy framework. In: JONES, M. D.; SHANAHAN, E. A.; MCBETH, M. K. (Eds.), *The science of stories: applications of the narrative policy framework in public policy analysis*. New York: Palgrave Macmillan US, 2014. p. 1-25.

- JONES, M. *et al.* A river runs through it: a multiple streams meta-review. *Policy Studies Journal*, Hoboken, v. 44, n. 1, p. 13-36, 2015. DOI: 10.1111/psj.12115.
- KAUFMAN, H. *Are government organization immortal?* Washington: Brookings Institution, 1976.
- KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little-Brown, 1984.
- KISER, L.; OSTRÖM, E. The three worlds of action: a metatheoretical synthesis of institutional arrangements. *In*: OSTRÖM, E. (Ed.). *Strategies of political inquiry*. Beverly Hills: Sage, 1982.
- KRAFT, M.; FURLONG, S. *Public policy: politics, analysis, and alternatives*. 5. ed. Washington: Sage Publications, 2015.
- LAKATOS, I. Falsification and the methodology of scientific research programmes. *In*: LAKATOS, I.; MUSGRAVE, A. (Eds.). *Criticism and the growth of knowledge*. New York: Cambridge University Press, 1970.
- LASSWELL, H. *The decision process: seven categories of functional analysis*. College Park: University of Maryland Press, 1956.
- LASSWELL, H. *Who gets what, when, and how?* New York: McGraw Hill, 1936.
- LELOUP, L. The myth of incrementalism: analytical choices in budgetary theory. *Polity*, Chicago, v. 10, n. 4, p. 488-509, 1978. DOI: 10.2307/3234402.
- LIBERATI, A. *et al.* The PRISMA statement for reporting systematic reviews and meta-analyses of studies that evaluate health care interventions: explanation and elaboration. *PLoS Med*, San Francisco, v. 6, n. 7, p. 2009. DOI: 10.1371/journal.pmed.1000100.
- LINDBLOM, C. The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, Hoboken, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959. DOI:10.2307/973677.
- MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de (Orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.
- MATTILA, A.; WIRTZ, J. The role of preconsumption affect in postpurchase evaluation of services. *Psychology and Marketing*, Hoboken, v. 17, n. 17, p. 587-605, 2000. DOI: 10.1002/(SICI)1520-6793(200007).
- MAZMANIAN, D.; SABATIER, P. *Implementation and public policy*. Glenview: Scott Foresman, 1983.
- MCBETH, M.; JONES, M.; SHANAHAN, E. The narrative policy framework. *In*: SABATIER, P.; WEIBLE, C. (Eds.). *Theories of the policy process*. 3. ed. Boulder: Westview Press, 2014.
- MCBETH, M. *et al.* The intersection of narrative policy analysis and policy change theory. *Policy Studies Journal*, Hoboken, v. 35, n. 1, p. 87-108, 2007. DOI: 10.1111/j.1541-0072.2007.00208.x.

- MCCOMAS, K.; SHANAHAN, J. Telling stories about global climate change. *Communication Research*, v. 26, n. 1, p. 30-57, 1990. DOI: 10.1177/009365099026001003.
- MEDEIROS, M. de A.; MEUNIER, I.; COCKLES, M. Processos de difusão política e legitimidade no Mercosul: mimetismo institucional e mecanismos de internalização de normas comunitárias. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 537-570, 2015.
- MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.). *O que ler na Ciência Social brasileira*. São Paulo: Sumaré; Brasília: Capes, 1999.
- MINTROM, M. Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. *American Journal of Political Science*, New York, v. 41, n. 3, p. 738-770, 1997. DOI:10.2307/2111674.
- MORTENSEN, P. Policy punctuations in Danish local budgeting. *Public Administration*, Danvers, v. 83, n. 4, p. 931-950, 2005. DOI:10.1111/j.0033-3298.2005.00484.x.
- NAKAMURA, R. The textbook policy process and implementation research. *Review of Policy Research*, Hoboken, v. 7, n. 1, p.142-154, 1987. DOI:10.1111/j.1541-1338.1987.tb00034.x.
- NATCHEZ, P.; BUPP, I. Policy and priority in the budgetary process. *The American Political Science Review*, New York, v. 67, n. 3, p. 951-963, 1973. DOI:10.2307/1958637.
- NUTLEY, S.; WALTER, I.; DAVIES, H. *Using evidence: how research can inform public services*. Bristol: Policy Press at the University of Bristol, 2007. Disponível em: <http://bit.ly/2W2tHCI>. Acesso em: 14 nov. 2018.
- OSTRÖM, E. Background on the institutional analysis and development framework. *Policy Studies Journal*, Hoboken, v. 39, n. 1, p. 7-27, 2011. DOI:10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x.
- OSTRÖM, E. Designing complexity to govern complexity. In: HANNA, S.; MUNASINGHE, M. (Eds.). *Property rights and the environment: social and ecological issues*. Stockholm: The Beijer International Institute of Ecological Economics and The World Bank, 1995. p. 33-45.
- OSTRÖM, E. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- OSTRÖM, E. Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework. In: SABATIER, P. (Ed.). *Theories of the policy process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 21-64.
- OSTRÖM, E. *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- OSTRÖM, E.; COX, M.; SCHLAGER, E. An assessment of the institutional analysis and development framework and introduction of the social-ecological system framework. In: SABATIER, P.; WEIBLE, C. (Eds.). *Theories of the policy process*. 3. ed. Boulder: Westview Press, 2014.

- PADGETT, J. Bounded rationality in budgetary research. *The American Political Science Review*, New York, v. 74, n. 2, p. 354-372, 1980. DOI:10.2307/1960632.
- PARSONS, W. When dogs don't bark. News theories and policy process symposium: theories of the policy process. *Journal of European Public Policy*, London, v. 7, p. 126-30, 2000.
- PEREIRA, M. C. G.; TEIXEIRA, M. A. C. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 895-913, 2011. DOI: 10.1590/S1679-39512011000300011.
- PETRIDOU, E. Theories of the policy process: contemporary scholarship and future directions. *Policy Studies Journal*, Hoboken, v. 42, n. 1, p. 12-32, 2014. DOI:10.1111/psj.12054.
- POPPER, K. *Logik der Forschung*. Vienna: Springer, 1935.
- RAGIN, C. Turning the tables: how case-oriented research challenges variable-oriented research. *Comparative Social Research*, Bingley, v. 16, p. 27-42, 1997.
- REIS, E. P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 11-14, 2003. DOI: 10.1590/S0102-69092003000100002.
- REPETTO, R. *Punctuated equilibrium and the dynamics of US environmental policy*. New Haven: Yale University Press, 2006.
- ROSENBLOOM, D. Public administration theory and the separation of powers. *Public Administration Review*, Hoboken, v. 43, p. 219-227, 1983.
- SABATIER, P. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, Amsterdam, v. 21, n. 2-3, p. 129-168, 1988.
- SABATIER, P. The need for better theories. In: SABATIER, P. A. (Ed). *Theories of the political process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.
- SABATIER, P. *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 1999.
- SABATIER, P. Toward better theories of the policy process. *Political Science & Politics*, New York, v. 24, n. 2, p. 47-156, 1991. DOI: 10.2307/419923.
- SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview, 1993.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy framework coalition: an assessment. In: SABATIER, P. (Eds.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 1999. p. 117-166.
- SABATIER, P.; WEIBLE, C. The advocacy coalition: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. (Ed.) *Theories of the policy process*. 2. Ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

- SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. *In: SABATIER, P. A. (Ed.). Theories of the political process*. 3. ed. Boulder: Westview Press, 2014.
- SCHLAGER, E.; WEIBLE, C. New theories of the policy process. *Policy Study Journal*, Hoboken, v. 41, n. 3, p. 389-396, 2013. DOI:10.1111/psj.12030.
- SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. Social construction of target populations: implications for politics and policy. *American Political Science Review*, New York, v. 87, n. 2, p. 334-347, 1993. DOI: 10.2307/2939044
- SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. Systematically pinching ideas: a comparative approach to policy design. *Journal of Public Policy*, v. 8, n. 1, p. 61-80, 1988. DOI: 10.1017/S0143814X00006851
- SCHNEIDER, A.; INGRAM, H.; DELEON, P. Democratic policy design: social construction of target populations. *In: SABATIER, P.; WEIBLE, C. (Eds.). Theories of the Policy Process*. 3. ed. Boulder: Westview Press, 2014.
- SCHNEIDER, A.; SIDNEY, M. What is next for policy design and social construction theory? *Policy Studies Journal*, Hoboken, v. 37, n. 1, p. 103-119, 2009. DOI: 10.1111/j.1541-0072.2008.00298.x.
- SHANAHAN, E.; JONES, M.; MCBETH, M. How to conduct a narrative policy framework study. *The Social Science Journal*, Amsterdam, v. 55, n. 3, p. 332-345, 2018.
- SHANAHAN, E., MCBETH, M.; HATHAWAY, P. Narrativa quadro de política: a influência da política de mídia narrativas na opinião pública. *Politics & Policy*, Hoboken, v. 39, n. 3, p. 373-400, 2011. DOI: 10.1111/j.1747-1346.2011.00295.x.
- SHIPAN, C.; VOLDEN, C. The mechanisms of policy diffusion. *American Journal of Political Science*, New York, v. 52, n. 4, p. 840-857, 2008.
- SILVESTRE, H. C.; ARAÚJO, J. F. F. E. de. Teoria do equilíbrio pontuado nas políticas públicas brasileiras: o caso do Ceará. *Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 6, p. 696-711, 2015. DOI: 10.1590/1982-7849rac20151721. Disponível em: <<https://bit.ly/2M1K4Lf>>. Acesso em: 29 ago. 2017.
- SILVESTRE, H. M. C.; PEDROZO, E. Á. O modelo de difusão regional no processo político: variáveis explicativas do produto nos governos locais cearenses. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 12, n. 3, p. 397-418, 2016.
- SIMMONS, B.; DOBBIN, F.; GARRETT, G. Introduction: the international diffusion of liberalism. *International Organization*, New York, v. 60, n. 4, p. 781-810, 2006. DOI: 10.1017/S0020818306060267.
- SMITH, K.; LARIMER, C. The public policy theory primer. 3. ed. Colorado: Westview Press, 2016.
- SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003. DOI: 10.1590/S0102-69092003000100003.

- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 16, p. 20-45, 2006. DOI: 10.1590/S1517-45222006000200003.
- SOUZA, L. R.; SECCHI, L. A política científica e tecnológica de Santa Catarina: análise a partir do modelo de coalizões de defesa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 939-960, 2014. DOI: 10.1590/0034-76121557.
- SOWA, J.; LU, J. Policy and management: considering public management and its relationship to policy studies. *Policy Studies Journal*, Hoboken v. 45, p. 74-100, 2017. DOI:10.1111/psj.12193.
- SUCHMAN, E. *Evaluative research*. New York: Russell Sage Foundation, 1967.
- THORNBORROW, J.; COATES, J. The sociolinguistics of narrative: identity, performance, culture. In: THORNBORROW, J.; COATES, J. (Eds.). *The sociolinguistics of narrative*. Amsterdam: John Benjamins, 2005.
- TRUE, J.; JONES, B.; BAUMGARTNER, F. Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, P.; WEIBLE, C. (Eds.). *Theories of the policy process*. Colorado: Westview Press, 2007.
- VOORBERG, W.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. A systematic review of co-creation and co-production: embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, Armonk, v. 17, n. 9, p. 1333-1357, 2015. DOI: 10.1080/14719037.2014.930505.
- WALDO, D. Development of theory of democratic administration. *The American Political Science Review*, New York, v. 46, n. 1, p. 81-103, 1952.
- WALKER, J. The diffusion of innovations among the American states. *American Political Science Review*, New York, v. 63, n. 3, p. 880-899, 1969. DOI: 10.2307/1954434.
- WEIBLE, C. Advancing policy process research. In: SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. (Eds.). *Theories of the policy process*. 3. ed. Boulder: Westview Press, 2014b.
- WEIBLE, C. Introducing the scope and focus of policy process research and theory. In: SABATIER, P.; WEIBLE, C. (Eds.). *Theories of the policy process*. 3. ed. Boulder: Westview Press, 2014a.
- WEIBLE, C.; JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: an approach for the comparative analysis of contentious policy issues. In: PETERS, G.; ZITTOUN, P. (Eds.). *Contemporary Approaches to Public Policy*. Palgrave Macmillan: London, 2016.
- WEIBLE, C. M. *et al.* A quarter century of the advocacy coalition framework: an introduction to the special issue. *Policy Studies Journal*, [s. l.], v. 39, n. 3, p. 349-360, 2011. DOI: 10.1111/j.1541-0072.2011.00412.x.
- YIN, R. *Case study research and applications: design and methods*. 6. ed. Los Angeles: Sage, 2017.

ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In: SABATIER, P.; WEIBLE, C. (Eds.). *Theories of the policy process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.

ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In: SABATIER, P.; WEIBLE, C. (Eds.). *Theories of the policy process*. 3. ed. Boulder: Westview Press, 2014.

Resumo

As teorias do processo político na avaliação da políticas públicas brasileiras: aplicações e agenda de pesquisa

Este estudo se propõe a atingir duplo intento. Primeiro, objetiva apresentar uma sùmula das teorias, abordagens e modelos do processo de políticas públicas dominantes. Segundo, propõe-se a realização de uma revisão sistemática para que se conheça o estado da arte da aplicação dessas teorias nas publicações das principais revistas brasileiras. Por meio da revisão, identificaram-se 45 artigos ($n=45$) publicados entre o período de 2000 a 2016. Os resultados mostram que o número de artigos publicados tem aumentado significativamente. A maioria desses estudos se centra na subárea das políticas setoriais ($n=34$) e faz uso das teorias para explicação dos estudos de caso realizados. Conclui-se, contudo, pela necessidade de desenvolvimento de uma agenda de pesquisa na qual estudos assumam uma maior predominância teórica-empírica; somando-se um maior rigor e maturidade metodológicos.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Teorias do Processo Político; Revisão Sistemática; Periódicos Nacionais.

Abstract

Theories of the political process in the evaluation of Brazilian public policies: application and research agenda

This research proposes two objectives. First, it aims to summarize major public policy theories, approaches and models. Then, a systematic-review was performed in order to describe how these theories have been applied in the main Brazilian journals. After conducting a review, ($n=45$) manuscripts were identified from 2000 to 2016. Results show that the number of published manuscripts has been increasing significantly throughout the period. Most of them focuses on the sub-area of sectoral policies ($n=34$) while using theories to explain the case studies conducted. It was concluded, however, that there is a need to develop a research agenda in which studies assume a greater theoretical-empirical predominance, adding greater methodological rigor and maturity to them.

Keywords: Public Policies; Theories of the Political Process; Systematic Review; Brazilian Journals.

Résumé

Théories du processus politique dans l'évaluation des politiques publiques brésiliennes : programme d'application et de recherche

Cette recherche propose deux objectifs. Premièrement, elle vise à résumer les principales théories, approches et modèles de politique publique. Une revue systématique a ensuite été réalisée afin de décrire comment ces théories ont été appliquées dans les principales revues brésiliennes. Après avoir examiné la documentation, ($n=45$) manuscrits publiés entre 2000 et 2016 ont été identifiés. Les résultats montrent que le nombre de manuscrits publiés a augmenté considérablement tout au long de la période. La plupart d'entre eux se concentrent sur le sous-domaine des politiques sectorielles ($n=34$) en utilisant des théories pour expliquer les études de cas réalisées. Il a toutefois été conclu qu'il est nécessaire d'élaborer un programme de recherche dans lequel les études avaient une prédominance théorique et empirique plus grande, en y ajoutant une plus grande rigueur et maturité méthodologique.

Mots-clés: Politiques Publiques; Théories du Processus Politique; Examen Systématique; Revues Brésiliennes.