

Políticas Públicas: Uma Revisão Bibliométrica da Literatura¹

Flávio da Cunha Rezende – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Caio Gomes Brandão Rios – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Resumo

O objetivo principal deste artigo é observar os padrões das citações feitas pelos artigos publicados na abrangente área das Políticas Públicas. Com uma abordagem diferenciada, lançamos a hipótese de que os modelos de Políticas Públicas apareceriam no centro de toda a discussão da área (isto é, os artigos mais citados seriam referentes a construção do modelo, mais do que de aplicações). Para tanto, a partir de uma análise bibliométrica, isto é, analisando as referências citadas dos artigos, bem como suas palavras-chave e resumos (abstracts), mapeamos esta vasta literatura. De fato, observa-se que os modelos de Políticas Públicas estiveram sempre no centro do debate.

¹ Este artigo é um subproduto da pesquisa "Desenhos de Pesquisa e Qualidade Inferencial na Ciência Política" com aplicação para o caso das políticas públicas. Agradecemos aos importantes comentários feitos pela Prof. Dra. Mariana Batista (UFPE).

1. Introdução

O objetivo principal deste artigo é observar os padrões das citações feitas pelos artigos publicados na abrangente área das Políticas Públicas. Essa área é bem consolidada e teve vários *turning points*, isto é, mudanças de foco – ora institucional, ora comportamental – e o surgimento de diversos modelos de análise. Essa revisão será baseada nas produções científicas e nas referências bibliográficas citadas pelos autores que escreveram sobre políticas públicas na Ciência Política.

As Políticas Públicas como área consolidada têm como fundadores quatro grandes autores (SOUZA, 2006). São eles, Harold Laswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton. Essa revolução de paradigma (KUHN, 1962) teve início com Laswell (1936) que concebeu a expressão *policy analysis* (SOUZA, 2006). No início da década de 60 surgem os trabalhos de Simon (1957), Lindblom (1959) e Easton (1965) para consolidar a área. A principal discussão gira em torno das questões da racionalidade – limitada ou não – (Laswell 1936; Simon 1957; Lindblom 1959) e da complexidade do processo decisório e sua relação entre formulação, resultados e ambiente (EASTON, 1965). A partir desse marco, o campo das políticas públicas cresceu e se fortaleceu com base em diversos modelos que auxiliam na compreensão da complexidade da área. Os principais modelos são: de arena, institucional, de processo, de grupo, racional, incremental, equilíbrio pontuado e de difusão (DYE, 2010; SOUZA, 2006). Esses modelos coexistem e cada um ajuda a compreender partes diferentes desta área¹.

Para mapear o campo das políticas públicas na Ciência Política, faremos uma análise bibliométrica utilizando

1 A coexistência de vários modelos na Ciência Política é explorada por REZENDE (2017) quando ele propõe que essa coexistência é um dos fatores que corroboram a teoria do Pluralismo Inferencial. Em outras palavras, mostrando que não existe um modelo preponderante na disciplina, mas sim uma multiplicidade deles, pode-se dizer que o leque para estratégias inferenciais é igualmente grande.

o *software* CiteSpace (CHAOMEI, CHEN, 2004, 2010; CHEN, 2006) e o pacote *bibliometrix* (MAS-SINO; CUCCURULLO, 2016) do *software* R. A análise bibliométrica realizada aqui almeja fazer inferências descritivas sobre a produção bibliográfica da área. De fato, esse instrumento, isto é, ter como insumo referências bibliográficas, é um meio válido de analisar a literatura científica (CHEN, 2016; LIU et al., 2014). O acesso a bibliografia foi feito através do *Web of Science* pesquisando a palavra-chave “*public policy*” no período total disponível (1956-2017). Foram feitas análises a partir das referências citadas dos artigos, palavras-chave, país e nome dos autores.

O artigo segue da seguinte maneira. Primeiramente abordarei brevemente os principais modelos que dão base às publicações da área. Depois, na seção de metodologia, explicarei o processo necessário para realizar uma análise bibliométrica em cinco passos (COSTA et al., 2017; DO PRADO et al., 2016). Em seguida será apresentado os resultados da análise e por último uma breve conclusão.

2. Modelos de Políticas Públicas

Ter uma ideia geral dos modelos de análise de Políticas Públicas é essencial para compreender o estado da disciplina em determinados períodos². Se, por exemplo, a palavra-chave instituições aparecer como evidente, uma interpretação plausível seria que, nessa época, os modelos institucionais teria prevalência sobre os demais, ou seja, grande parte dos autores usam este modelo para analisar as políticas públicas. Outro tipo de dado analisado com frequência nesse artigo são as referências citadas, ou seja, tendo como ponto de partida os modelos de análises, se o autor Baumgartner está sendo largamente citado ao ponto de aparecer em evidência

2 Já existem vários trabalhos que sumarizam os modelos de políticas públicas. Dye (2010) e Souza (2006) são exemplos desse tipo de revisão.

sobre os demais, a interpretação seria que o modelo de equilíbrio pontuado está em evidência, visto que este foi elaborado por Baumgartner e Jones (1993).

2.1 Arena das políticas

O modelo das arenas foi desenvolvido por Lowi (1964). O autor observou que havia uma grande diversidade de estudos de caso, mais especificamente, ele olha para a análise “*American Business and Public Policy*”. Contudo, todo estudo de caso sofre de um problema, qual seja, o problema da singularidade³. Apesar da riqueza de conteúdo que esse tipo de análise tem, “cada caso é um caso”, ou seja, os casos são únicos e fica difícil de achar padrões para agregar diferentes casos. Lowi atribui a falta de preocupação com generalização desses estudos de caso às teorias vigentes que não se relacionam aos casos observáveis.

Um esquema interpretativo foi a solução que Lowi encontrou para fazer com que os diversos estudos de casos tivessem relações mais consistentes e trazendo um caráter de generalização através da junção deles em arenas. O autor propôs três grandes arenas em que as políticas públicas se encaixariam, são elas: distributiva; regulatória; e redistributiva. A primeira arena gera impactos individuais, pois o governo distribui políticas para um determinado segmento social ou região em detrimento do todo. Em outras palavras, os custos desse tipo de política seriam difusos e os benefícios concentrados. As políticas regulatórias tratam-se da manipulação das “regras do jogo”. Quando o governo decide aumentar os tributos de um certo segmento econômico e não de outro é um exemplo da política regulatória. Essa arena é associada à teoria pluralista pois a definição de quem ganha e quem perde é clara. Então, a tendência é que grupos perdedores se unam contra grupos ganhadores. Por último, a arena redistributiva, é associada às teorias

marxistas, visto que, a ideia é tirar de um grupo para beneficiar outro, isto é, custos e benefícios concentrados. As políticas sociais são financiadas pelos impostos da parcela mais rica da população.

2.2 Modelo Institucional

Este modelo, que surge com a mudança de foco da Ciência Política para oferecer explicações por variáveis institucionais, deixando de lado variáveis comportamentais. A proposta é que as instituições importam e definem determinados padrões da ação, em outras palavras, as instituições são as regras do jogo (NORTH, 1990). A relação entre políticas públicas e instituições são íntimas, estas dão àquelas três características: legitimidade, universalidade e coerção (DYE, 2010). Nessa visão, os primeiros estudos deste tipo, tinham como objetivo apenas descrever os processos institucionais que a política passa para ganhar cada uma dessas características. Contudo, estudos comparativos que permitem a variação das instituições são relevantes para melhor entender qual seria o impacto que elas têm sobre políticas públicas. A ideia central é de que “as instituições tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras” (SOUZA, 2006 pp. 39). Então, variáveis institucionais como regras eleitorais ou formas de governos influenciariam nas políticas públicas. Ou seja, países com regras eleitorais majoritárias ou consensuais com formas de governo presidencialistas ou parlamentares geram políticas e performance econômicas diferentes (PERSSON; TABELLINI, 2004).

2.3 Modelo de Processo

O modelo de Processo, como o próprio nome sugere, define como se dá o processo completo que uma política passa para ser implementada. Primeiramente se

3 Nas palavras de Lowi: “*the problem of uniqueness*”

identifica o problema, depois o governo escolhe quais problemas serão tratados para discutir a *formação da agenda*. Uma vez montada a agenda, começa o processo de *formulação de propostas das políticas*, isto é, propostas de resolução dos problemas selecionados. A *legitimação de políticas* é a etapa seguinte, que visa escolher uma proposta dentre as recomendações da etapa anterior. Depois de escolhida a solução, vem o processo de *implementação da política*, é nesta etapa que a burocracia é organizada, os impostos para financiar a política criado e os serviços são prestados. O último processo é o de *avaliação do impacto da política*, se ela de fato, cumpre o que promete e quais outras áreas a política tem efeito sobre⁴.

Não necessariamente, um estudo que analisa a política a luz desse modelo, precisa contemplar todo o processo. Vários estudos contemplam apenas uma dessas fases. Mais recentemente, com a revolução da credibilidade da Ciência Política (REZENDE, 2015), tem-se produzido bastante na área de avaliação de impacto, pois o surgimento de métodos robustos que resolvem o problema da endogeneidade, permitem acessar os efeitos das políticas livre de vieses.

2.4 Modelo de grupos

A teoria dos grupos mostra que os indivíduos para poderem exercer pressão no governo precisam se organizar em grupos. Os grupos são indivíduos que compartilham certos interesses e reivindicam suas preferências no governo em oposição a outros grupos que preferem manter o *status quo*. Os grupos seriam coalizões de *advocacy* formado por pessoas de várias posições no governo que compartilham considerável grau de coordenação em suas atividades (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

O sistema político, através das regras, negociações de equilíbrios e oficialização dos acordos, administram os vários grupos de interesses. Estes por sua vez, buscam influenciar as decisões para gerar políticas que os favoreçam. A palavra-chave deste modelo é equilíbrio, visto que toda política é formulada em função do equilíbrio dos diversos grupos. O sistema se mantém em equilíbrio por causa de três pressupostos básicos. O primeiro explica a estabilidade do sistema visto que existiria um grupo maior que sempre está a favor do *status quo*. O segundo pressuposto mostra que cada indivíduo pode fazer parte de mais de um grupo, com isso, as demandas dos grupos são moderadas e evita grupos extremistas que almejam mudança total. Por último, o pressuposto dos freios e contrapesos, ou seja, os grupos se limitam entre si (DYE, 2010).

2.5 Modelo Racional

Este modelo sugere que os governos devem adotar políticas que tenham uma relação custo-benefício positiva. Isto é, políticas com baixos custos e máximo benefício social. Ou seja, os tomadores de decisão na fase de legitimação da política, como sugere o modelo de processo, analisariam todas as possibilidades de resolução de um determinado problema, calculariam as relações de custos e benefícios de cada uma delas e escolheriam a política que tivesse o menor custo e maior benefício. Em outras palavras, para se formular uma política, precisa-se conhecer todas as preferências, todas as propostas disponíveis, calcular o custo-benefício de cada uma delas e, por fim, selecionar a política que maximiza essa relação.

2.6 Modelo Incremental

Como uma crítica ao modelo racional, Lindblom (1959;1979) elabora o modelo incremental para ana-

4 Os passos dos processos aqui analisados foram extraídos de Dye (2010)

lisar políticas públicas. O sentido central deste modelo é “mudança de políticas em pequenos passos” (LINDBLOM, 1979). Dado o problema da racionalidade limitada, ou seja, não existe a possibilidade de analisar cautelosamente todas as opções como prega o modelo racional, o incrementalismo sugere que as políticas mudam muito pouco no curto prazo. Isto é, não ocorrem mudanças radicais do *status quo*. Dado que as consequências de uma mudança brusca são incertas, pequenas mudanças são opções mais seguras. Em outras palavras, os tomadores de decisão não têm a capacidade de prever com certo grau de certeza as consequências de uma política, porém, conhecem as consequências e reconhecem a legitimidade das políticas vigentes. Logo, as decisões partem do *status quo* e as mudanças são incrementais, ou seja, pequenas.

A principal crítica a esse modelo se dá pelo fraco poder explicativo em analisar mudanças. Contudo, é a partir desse modelo que a noção de que decisões passadas constroem decisões futuras (SOUZA, 2006). Como consequência, a capacidade do governo de mudar as direções das políticas é limitada.

2.7 Modelo do Equilíbrio Pontuado

Como uma solução a esse problema do modelo incremental em explicar mudanças, Baumgartner e Jones (1993) montam o modelo do Equilíbrio pontuado. Este modelo nasce a partir do pressuposto vindo da biologia de que um organismo vivencia longos períodos de estabilidade até ser interrompido por um período de instabilidade. Passando essa concepção para as políticas públicas, boa parte das mudanças, de fato seriam incrementais, no entanto, tal estabilidade seria interrompido por mudanças bruscas.

Tanto a estabilidade quanto as mudanças de políticas são fatores preponderantes na literatura. Porém as explica-

ções desses fenômenos, até então, eram isoladas. Isto é, havia modelos para explicar ou mudança ou estabilidade. O Equilíbrio Pontuado vem para integrar em um único modelo ambos fenômenos (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 1999). Esse modelo também parte do pressuposto de que os indivíduos são dotados de racionalidade limitada. O foco é na construção da agenda. Isto é, políticas podem ser reforçadas ou indagadas. Esta gera mudança brusca e aquela mudança incremental.

2.8 Modelo de difusão

Este modelo também surge como uma crítica ao modelo incremental proposto por Lindblom. Ainda que, de fato, as políticas normalmente sofrem mudanças incrementais, podemos voltar até o ponto em que ela foi criada e nesse ponto houve uma mudança. O modelo de difusão muda o conceito de “novo” quando se diz que o governo criou uma nova política. O tomador não precisa criar a política do zero para que ela seja considerada nova, mas ele pode copiá-la de outra jurisdição (WALKER 1969 *apud* BERRY; BERRY, 2007).

O modelo de difusão sugere que os membros de um sistema (sejam países ou estados) têm uma maneira de conectar-se. Isto é, para copiar a política de outro lugar, precisa-se ter algumas informações prévias. O modelo mostra três razões para a adoção de políticas previamente implementadas em outra jurisdição (BERRY; BERRY, 2007). O primeiro é que os estados aprendem políticas que mostram ser bem-sucedidas. A segunda é que os países concorrem entre si, então se uma política é bem-sucedida em outro lugar, ele pode copiá-la para não ficar em desvantagem ou para “sair na frente” de outros países que ainda não a adotaram. Por último, os estados que não adotaram uma certa política que é tida como bem-sucedida em diversos outros estados sofrem pressão para adotá-las. Outro ponto preponderante do modelo, é que a difu-

são acontece em larga escala em um curto espaço de tempo. Quando se contrasta a proporção de uma dada política entre os estados pelo tempo, no início a difusão é lenta, até que várias jurisdições a adotam quase que simultaneamente até se estabilizar novamente.

3. Metodologia

Para mapear a área de políticas públicas na Ciência Política, farei uma análise bibliométrica da produção científica da área. Essa metodologia ajuda a identificar padrões nas referências citadas, estas, por sua vez, são influenciadas por diversos fatores sociais e naturais (DO PRADO et al., 2016; LIU et al., 2014). Em outras palavras, as referências citadas é um bom estimador da situação da disciplina. Se determinado artigo ou autores estão sendo muito citados, isso é um padrão que mostra sobre o que a literatura se debruça em determinada época. O mesmo vale para palavras-chave que se repetem. A lei de Zipf mostra existe um padrão na distribuição das palavras. A segunda palavra mais citada se repete aproximadamente metade das vezes que a palavra mais citada aparece. Então, as palavras-chave que mais se repetem são bons estimadores da situação da disciplina pois elas aparecem, além de padronizadas, com muita frequência. A disciplina de políticas públicas, se aplica a lei de Lotka. Essa lei mostra que também existe um padrão na quantidade de autores relevantes, isto é que produzem vários artigos na área. A ideia é que poucos autores produzem muitos artigos, enquanto a grande maioria produz entre um ou dois artigos. Uti-

lizei os *softwares* CiteSpace e o pacote *bibliometrix* do R para realizar as análises necessárias.

Mostrarei em cinco passos, a metodologia utilizada aqui no artigo (COSTA et al., 2017; DO PRADO et al., 2016). O primeiro passo é a operação da pesquisa. Os dados foram coletados a partir do *Web of Science* que é um dos maiores repositórios de publicações e citações do mundo e é largamente utilizado pelos estudos que fazem uso de técnicas bibliométricas. O segundo passo é o procedimento da pesquisa. Pesquisei o termo “public policy” e delimito para área de Ciência Política. Então qualquer artigo que citou essa palavra no título, nas palavras-chave ou no resumo e que são da área da Ciência Política foram incorporadas ao estudo. Utilizei todo o período disponível no *Web of Science* que data desde 1956 até 2017 para a pesquisa feita. Como essa área surge entre as décadas de 50 e 60, esse ponto de corte não afetará a análise. O terceiro passo é o procedimento de seleção, que forma o banco de dados. Para usar o *bibliometrix* os dados foram baixados em bibtex e para a análise no CiteSpace, em texto sem formatação (.txt). O quarto passo é a adequação dos dados. Para as análises de Rede no CiteSpace, delimito os anos entre 1965 a 2017 devido à baixa produção no período anterior. O último passo é a análise da produção científica. Neste artigo, mostrarei o volume de produção e a quantidade média de citações por ano, as referências e autores mais relevantes, os países que mais publicam na área e análise de palavras-chave. A tabela 1 nos mostra o sumário dos dados extraídos.

Tabela 1 – Sumário

Articles	3197
Sources (Journals, Books, etc.)	226
Keywords Plus (ID)	2364
Author's Keywords (DE)	2970
Period	1956 - 2017
Average citations per article	9,841
Authors	3813
Author Appearances	4620
Authors of single authored articles	1767
Authors of multi authored articles	2046
Articles per Author	0,838
Authors per Article	1,19
Co-Authors per Articles	1,45
Collaboration Index	2,12

A base de dados é composta por 3197 artigos publicados entre 1956 a 2017. Esses artigos estão distribuídos em 226 periódicos. A categoria ID são as palavras-chave que o *Web of Science* atribui aos *papers* e a DE são as atribuídas pelos próprios autores. Os artigos têm uma média de citação de 9,84 por artigo. De um total de 3813, houve 4620 aparições de autores. Isso acontece porque há vários autores que aparecem mais de uma vez e muito mais autores que aparecem apenas uma vez, como prevê a lei de Lotka.

4. Resultados

A figura 1 mostra a média de citações por ano. É interessante observar que até meados dos anos 70, a quantidade de publicações na área das Políticas Públicas era

baixa. A média de publicação nos 60 foi 6,7 artigos por ano. Na década de 70 houve um drástico aumento nessa média e foi para 27,9 artigos por ano. Na década de 80 essa média sobe para 51. Esse resultado nos mostra que de fato, essa área começa no início década de 60 com os artigos do Laswell, Simon, Lindblom e Easton. Mais recentemente, a quantidade de artigos vem aumentando exponencialmente. De 2010 a 2016 a média de artigos por ano foi de 136,6.

Outro dado interessante que a figura 1 nos mostra é a comparação da quantidade de artigos pela média de citação. Observa-se que em meados da década de 60, quando a quantidade de artigos por ano ainda era baixa, houve um pico de citações. Foi nessa época que foram escritas as diretrizes principais da disciplina. Parte dos modelos descritos acima, foram

Figura 1 – Média de Citações x Ano

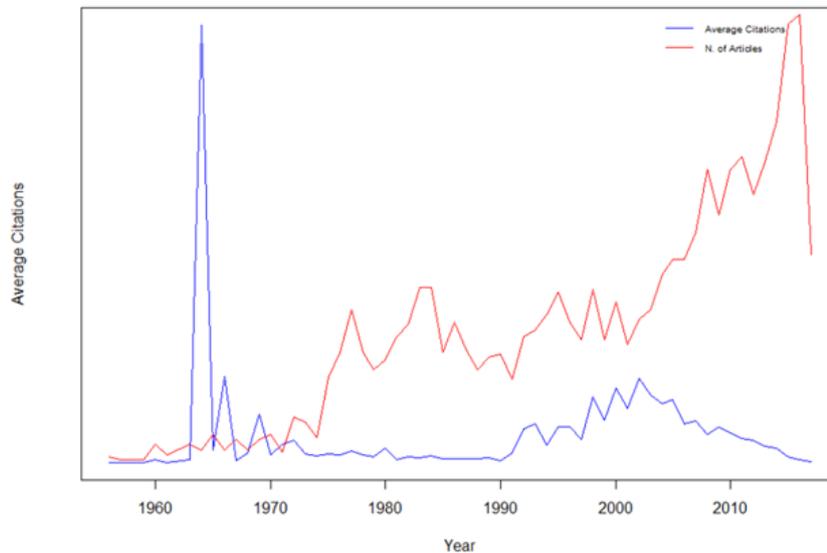


Figura 1- Gráfico feito pelo autor a partir do pacote bibliometrix no R. A linha azul representa a média de citações e a linha vermelha o número de artigos.

feitos entre a década de 60 e 70. Por isso que nessa época a quantidade de citações aumentou bruscamente. Mais especificamente, o artigo mais citado na amostra foi escrito em 1964, qual seja, Lowi (1964) que foi citado 873 vezes com uma média de 16,5 citações por ano. Foi exatamente este artigo, que Lowi escreve sobre as arenas das políticas públicas.

Para analisar os autores mais relevantes, a bibliometria se vale de alguns índices. Os índices aqui analisados são os

índices H e G. Aquele mensura a importância do autor baseado não apenas na quantidade de citações, mas também na quantidade de artigos que obtiveram uma quantidade significativa de citações. Por exemplo, se um autor x tem um índice H de 10, isso quer dizer que ele escreveu 10 artigos com pelo menos 10 citações. Logo, quanto maior o índice H mais produtivo e citado o autor é⁵. O índice G mensura a mesma coisa do índice H, porém dá um peso maior para artigos que foram mais citados, por isso o índice G é sempre maior ou igual ao índice H.

Tabela 2 – Importância dos Autores

Autores	Índice H	Índice G	Citações
HOWLETT M	9	16	277
BAUMGARTNER FRANKR	6	10	174
CASTLES FG	6	10	132
RADAELLI CLAUDIOM	6	8	153
CAIRNEY PAUL	5	7	80
JENKINS-SMITH HANKC	3	7	55
DYE TR	3	6	43

Tabela 1- Elaboração do autor a partir dos dados gerados pelo bibliometrix

A tabela 2 nos mostra que o autor com maior índice H foi Michael Howlett seguido de Frank Baumgartner. O índice H de Howlett mostra que ele tem 9 artigos que foram citados pelo menos 9 vezes. Baumgartner, que é um dos autores mencionados acima e é responsável pela formulação do modelo de Equilíbrio Pontuado, obteve um índice de 6. O terceiro autor com maior índice H é Francis Castles (6), este escreve sobre políticas e bem-estar que é um tópico relevante na área de políticas públicas.

Ter uma noção dos artigos mais importantes por ano também é importante. A análise histórica de citação nos mostra os anos que tiveram publicações importantes e os autores mais citados da época. A tabela 3 dá uma boa visão dos artigos que são mais citados pelo ano de sua publicação. Todos esses artigos são importantes para a área de Políticas Públicas pois para aparecerem na lista, eles teriam que ter o maior número de citações no ano em que foi publicado.

O trabalho mais citado escrito em 1957 foi de Anthony Downs, *“An Economic Theory of Democracy”*. Este livro foi um dos mais importantes que moldou a teoria da escolha racional na Ciência Política. Em 1959 aparece outro artigo que se destaca em termos de citação escrito por Charles Lindblom, um dos “pais” da área da Política Pública. O artigo em questão foi o *“The Science of Muddling Through”* em que o autor inicia o modelo incremental largamente utilizado por diversos trabalhos futuros deste campo. Em 1960 o autor que recebeu destaque foi Elmer Schattschneider com o livro seminal *“The Semisovereign People: A Realist’s View of Democracy in America”*. Sua maior contribuição foi adicionar ao processo de políticas públicas o importante conceito de *agenda settings*. Em 1964, como já discutido acima, foi o artigo de Lowi em que ele fala sobre as arenas políticas. Mancur Olson escreveu o livro destaque do ano 1965, *“The Logic of Collective Action”*. Neste livro seminal Olson propõe o dilema da ação coletiva

mostrando a problema dos grupos com indivíduos movidos pela racionalidade. Este livro é amplamente citado pelos modelos da escolha racional e da teoria dos jogos que tentam driblar tal dilema. Em 1974 foi publicado o livro *“Congress: The Electoral Connection”* por David Mayhew. Este livro foi de fundamental importância para a análise de políticas públicas pois, nele, foi introduzido o conceito de que os formuladores de políticas, isto é, os legisladores são movidos pelo objetivo da reeleição. Isso altera o modo de pensar de como as políticas são feitas, visto que os políticos as formulam com o objetivo de se reeleger. John Kingdon em 1984 escreve o livro *“Agendas, alternatives, and public policies”*, esta foi a principal obra escrita em 1984 nas referências citadas dos artigos aqui analisados. O livro pergunta alguns pontos relevantes do modelo de processo, quais seja, quais problemas entram e não entram na agenda de políticas em um dado tempo e o que determina quais respostas são escolhidas dentre as diversas opções disponíveis. O livro mais citado escrito em 1990 foi feito por Gosta Esping-Andersen, *“Three Worlds of Welfare Capitalism”*. Este livro trabalha empiricamente uma questão central da análise de políticas pública, qual seja, o bem-estar. O autor não apenas descreve o *welfare* mas olha para sua variação entre sistemas liberais, corporativistas e sociais-democratas. O ano 1993 foi de extrema relevância no que concerne às publicações. Quatro foram as obras que receberam destaque nesse ano, são elas: *“Agendas and Instability in American Politics”*, *“Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach”*, *“Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”*; e *“Statehouse Democracy: Public Opinion and Policy in the American States”*. O primeiro foi escrito por Frank Baumgartner e Bryan Jones. Como já trabalhado acima, este livro é de extrema importância para o campo das políticas públicas pois ele dá início a um dos modelos de análise, qual seja, o modelo de equilíbrio pontuado. A segunda obra de 1993 foi feita por Sabatier e Jenkins-Smith que também dá início a um

dos modelos trabalhados aqui. Nessa obra os atores propõem um modelo de coalizão de defesa sugerindo que a política pública é formulada a partir da articulação de grupos. O terceiro trabalho foi escrito por Peter Hall e publicado no periódico *Comparative Politics*. Esse artigo versa sobre o aprendizado social (*social learning*) e seu efeito na formulação de políticas. A última obra de 1993 foi feita por Robert Erikson. Este livro aponta para o importante efeito da ideologia nas políticas públicas. Essa hipótese foi (e ainda é) testada diver-

sas vezes ao longo da história da disciplina. Em 1995, a obra mais importante foi a segunda edição do “*Agendas, Alternatives, and Public Policies*” escrito por Kingdon. Por fim, o artigo “*Measuring citizen and government ideology in the American states, 1960-93*” escrito por William Berry e publicado na *American Journal of Political Science*, foi a obra mais importante de 1998. Neste artigo Berry propõe uma maneira diferenciada de se mensurar tanto a ideologia dos eleitores quanto a dos líderes políticos.

Tabela 3 – Artigos mais citados por Ano

Paper	Ano
DOWNS ANTHONY, 1957, EC THEORY DEMOCRACY	1957
LINDBLOM CE, 1959, PUBLIC ADMIN REV	1959
SCHATTSCHNEIDER EE, 1960, SEMISOVEREIGN PEOPLE	1960
LOWI TJ, 1964, WORLD POLIT	1964
OLSON M., 1965, LOGIC COLLECTIVE ACT	1965
MAYHEW DAVID R., 1974, C ELECTORAL CONNECTI	1974
KINGDON J. W, 1984, AGENDAS ALTERNATIVES	1984
ESPING-ANDERSEN G, 1990, 3 WORLDS WELFARE CAP	1990
BAUMGARTNER F, 1993, AGENDAS INSTABILITY	1993
SABATIER P, 1993, POLICY CHANGE LEARNI	1993
HALL PA, 1993, COMP POLIT	1993
ERIKSON ROBERT S., 1993, STATEHOUSE DEMOCRACY	1993
BECK N, 1995, AM POLIT SCI REV	1995
KINGDON J., 1995, AGENDAS ALTERNATIVES	1995
BERRY WD, 1998, AM J POLIT SCI	1998

Tabela 2- Elaboração do autor

Movendo a análise para a relação entre países, a figura 2 deixa claro a preponderância das publicações norte-americanas sobre as demais. Este resultado é enviesado para os países de língua inglesa visto que o termo utilizado para extração de dados foi “*public policy*” que está em inglês. Porém não tinha como ser diferente, as principais publicações no mundo são feitas nesta língua. Por causa disso, os países mais importantes foram em ordem decrescente: Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Aus-

trália e Alemanha. Mesmo considerando apenas países de língua inglesa, os Estados Unidos têm uma preponderância enorme sobre os demais. Na amostra de 3197 artigos, foram publicados pelos Estados Unidos 1281 *papers*, o que corresponde a 48,2% da produção. Em segundo lugar, a Inglaterra publicou 341 artigos, equivalente a 12,8% da amostra. O Brasil publicou 28 artigos e ocupa a décima quinta posição em ordem decrescente de quantidade de artigos publicados.

Figura 2 – Rede de Países



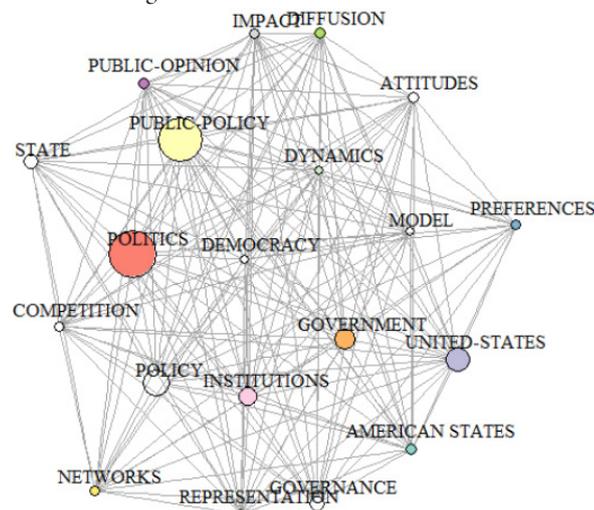
Figura 2- Rede criada pelo autor com bibliometrix

Agora observaremos o comportamento das palavras-chave dos artigos analisados. A figura 3 nos mostra uma rede de co-ocorrência das palavras. O tamanho das esferas revela sua frequência de aparições, isto é, quanto maior a esfera, mais importante a palavra. Porém como na rede estão as 20 palavras que mais aparecem de um total de 2364, todas as palavras na figura presentes são relevantes.

As duas palavras que aparecem com maiores destaques são, obviamente, “*politics*” e “*public-policy*”, visto que a área aqui analisa é Políticas Públicas. Contudo, vale a pena observar como diversas palavras referentes aos modelos de análise de políticas públicas aparecem com bastante frequência nessas palavras-chave. Palavras como “*diffusion*”, “*institutions*”, “*public-opinion*” e

“*impact*” remotam de modelos diferentes de análise de políticas públicas. Isso mostra que não há um modelo que se sobrepõe aos demais, mas coexistem para entender partes distintas do processo das políticas (DYE, 2010). Esse também é um dos motivos para a palavra “*model*” aparecer em destaque. A prevalência dos Estados Unidos fica clara com esta rede visto que as palavras “*United-States*” e “*American States*” aparecem em evidência. A forte ligação entre instituições e democracia mostra um ramo das políticas públicas que sugerem que macro-instituições também afetam as políticas. Normalmente esses trabalhos comparam democracia e países autoritários. Por última a forte presença da palavra “*competition*” expõe a importância da competição política para explicar variações de políticas públicas.

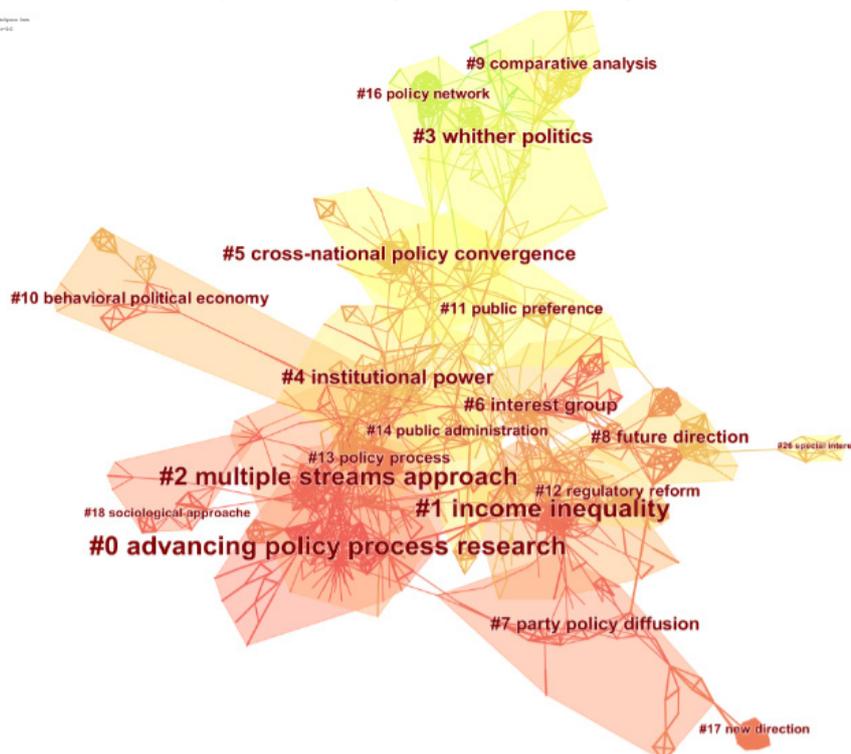
Figura 3 – Rede de Plavras-chave



Finalmente, a figura 4 mostra o mapeamento da área das políticas públicas. Essa é uma rede das referências citada ao longo dos anos 1965-2017. Com o auxílio do CiteSpace, a rede foi dividida em 20 *cluster*. Esses *cluster* foram nomeados a partir das palavras-chave dos artigos e são divididos por ano. A divisão por ano é dada pela cor, quanto mais vermelho, os situados na parte de baixo da rede, são os mais recentes, enquanto os verdes e amarelos são mais antigos. Os números associados à nomeação dos *clusters* está em ordem decrescente, ou seja, quanto menor o número, maior o *cluster*.

O maior *cluster* da rede é “*advancing policy process research*”. Isso nos mostra a importância incontestável do modelo de processo das políticas públicas. O tamanho do *cluster* representa o impacto dele sobre a área, isto é, os modelos de processo foram os que chamaram os maiores números de autores, estabelecendo assim, a maior conexão da rede. O segundo maior *cluster* foi nomeado como “*income inequality*” mostrando os vastos trabalhos que versam sobre a arena da redistribuição (LOWI, 1964). O terceiro *cluster* é “*multiple streams approach*” que remonta os trabalhos de Kingdon (1984;1995) sobre as ideias que definem qual problema, solução e escolha da solução serão escolhidos pelo tomador de decisão.

Figura 4 – Mapeamento do Campo das Políticas Públicas por Palavras-Chave



O *cluster* mais atual é o 17 que é nomeado “*new directions*”. Este grupo não diz muita coisa, mas sugere, obviamente, que novas direções estão sendo analisadas. O sétimo grupo mostra o impacto dos modelos de difusão nas Políticas Públicas. Já o sexto, nomeado de “*interest groups*” é baseado no modelo de grupos e também tem um papel preponderante nas políticas públicas. As instituições também mostram ter um papel relevante

no campo ocupando o quinto maior grupo identificado. No centro da rede, com o nome de “*public administration*”, o décimo quinto maior grupo que revela a importância de se analisar as burocracias para melhor entender o processo de tomada de decisão. Em suma, essa rede mostra o “*big picture*” da área de Políticas Públicas na Ciência Política.

5. Conclusão

Com uma breve análise dos modelos e a análise bibliométrica, mostrei como o campo das Políticas Públicas se desenvolveu desde o seu início entre a década de 50 e 60 até os tempos mais atuais. A análise bibliométrica mostrou-se fiel a expectativa de que os modelos teriam um papel central nas referências citadas pelos artigos aqui analisados.

A análise dos autores mais importantes que publicaram no período entre 1956 a 2017 foram calculadas pelo índice H. O autor Howlett seguido por Baumgartner foram os autores com o maior índice sugerindo que suas contribuições para o campo foram vastas. Isto é, foram publicados vários artigos que foram bastante citados. Já a análise histórica mostrou várias obras largamente citadas por ano. Vários autores que escreveram os modelos descritos nesse artigo tiveram destaques em seus respectivos períodos. Também foi mostrado que os Estados Unidos, apesar do viés do idioma pesquisado, têm preponderância sobre os demais países. As redes de palavras-chave foram condizentes com os achados anteriores mostrando a grande importância dos modelos de análise de Políticas Públicas como gerador de impactos na literatura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERRY, F.; BERRY, W. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In: **Theories of the Policy Process**. California: Westview Press, 2007.

CHAOMEI, CHEN. Searching for intellectual turning points: Progressive Knowledge Domain Visualization. **Proc. Natl. Acad. Sci. USA**, v. 101, p. 5303–5310, 2004.

CHAOMEI, CHEN. The Structure and Dynamics of co-citation clusters: A multiple-perspective co-citation analysis. **Journal of the American Society for Information Science and Technology**, v. 61, n. 7, p. 1386–1409, 2010.

CHEN, C. CiteSpace II: Detecting and Visualizing emergins trends and transient patterns in scientific literature. **Journal of the American Society for Inormation Science and Technology**, v. 57, n. 3, p. 359–377, 2006.

CHEN, C. **How to Use CiteSpace**. China: Leanpub, 2016.

COSTA, D. F. et al. Bibliometric analysis on the association between behavioral finance and decision making with cognitive biases such as overconfidence, anchoring effect and confirmation bias. **Scientometrics**, v. 111, n. 3, p. 1775–1799, jun. 2017.

DO PRADO, J. W. et al. Multivariate analysis of credit risk and bankruptcy research data: a bibliometric study involving different knowledge fields (1968–2014). **Scientometrics**, v. 106, n. 3, p. 1007–1029, mar. 2016.

DYE, T. Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas. In: **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília: Editora UnB, 2010.

EASTON, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

KUHN, T. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

LINDBLOM, C. E. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517, nov. 1979.

LIU, W. et al. Profile of developments in biomass-based bioenergy research: a 20-year perspective. **Scientometrics**, v. 99, n. 2, p. 507–521, maio 2014.

LOWI, T. J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 04, p. 677–715, jul. 1964.

MASSINO, A.; CUCCURULLO, C. Bibliometrix: a R tool for comprehensive bibliometric analysis of scientific literature. 2016.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change, and economic performance**. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 1990.

PERSSON, T.; TABELLINI, G. Constitutions and economic policy. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 18, n. 1, p. 75–98, 2004.

REZENDE, F. DA C. Transformações na cientificidade e o ajuste inferencial na Ciência Política: argumento e evidências na produção de alto fator de impacto. **Revista de Sociologia e Política**. v. 25, n. 63, 2017

REZENDE, F. DA C. Transformações Metodológicas na Ciência Política Contemporânea. **Revista Política Hoje**, v. 24, n. 2, p. 13–46, 2015.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. **Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. 2006.

TRUE, J. L.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in American policymaking. **Theories of the policy process**, p. 97–115, 1999.
