

# DOSSIÊ AGENDA DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS\*

**Marta Arretche**

## **Apresentação**

É inegável o recente crescimento dos estudos na área de políticas públicas no Brasil. Multiplicaram-se as dissertações e teses sobre temas relacionados às políticas governamentais; disciplinas de “políticas públicas” foram criadas ou inseridas nos programas de graduação; nos programas de pós-graduação, criaram-se linhas de pesquisa especialmente voltadas para esse campo do conhecimento; agências de fomento à pesquisa criaram linhas especiais de financiamento para as investigações nessa área. Além disso, a área de políticas públicas é uma das seis áreas temáticas da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). E, finalmente, o Grupo de Trabalho (GT) de Políticas Públicas tem mantido, embora com intervalos, uma presença regular na Associação

Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs) desde o início dos anos de 1980. Não há dúvidas, portanto, quanto à institucionalização e expansão dessa subdisciplina no Brasil.

O crescente interesse por essa temática está diretamente relacionado às mudanças recentes da sociedade brasileira. O intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais – resultado em grande parte da competição eleitoral, da autonomia dos governos locais, bem como dos programas de reforma do Estado –, assim como as oportunidades abertas à participação nas mais diversas políticas setoriais – seja pelo acesso de segmentos tradicionalmente excluídos a cargos eletivos, seja por inúmeras novas modalidades de representação de interesses – despertaram não apenas uma enorme curiosidade sobre os “micro” mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro, como também revelaram o grande desconhecimento sobre sua operação e

\* Dossiê recebido e aprovado em dezembro de 2002.

impacto efetivo. Paradoxalmente, essas novas questões da agenda política brasileira constituem também um problema para o desenvolvimento da agenda de pesquisa em políticas públicas.

Embora positivas e promissoras, a institucionalização e a expansão são, contudo, insuficientes para que os trabalhos produzidos em uma determinada área temática se constituam em efetiva contribuição ao conhecimento. Em outras palavras, a proliferação de trabalhos ou a “coleção de fatos” (Kuhn, 1976, p. 37) não são suficientes para o desenvolvimento de uma ciência ou campo disciplinar.

Kuhn (1976, pp. 29ss) afirma que a aquisição de um paradigma – corpo de crenças metodológicas e teóricas comuns que orientem a seleção, avaliação e crítica dos fatos relevantes a serem observados – é condição para o desenvolvimento de um campo disciplinar. A definição das entidades (ou fatos) relevantes do universo, bem como das questões legítimas de um campo de investigação, implica a exclusão de “fatos” e “crenças” (talvez relevantes), mas permite a concentração na análise e, em articulação com a teoria, a acumulação do conhecimento. Portanto, a pesquisa eficaz supõe um relativo consenso entre a comunidade de pesquisadores quanto às fronteiras de um campo de conhecimento, particularmente das entidades relevantes do universo de análise, das questões legítimas a serem investigadas e das técnicas adequadas de investigação. Nesse sentido, fato e teoria estão constitutivamente interligados.

Na área de políticas públicas, temos muito a fazer nessa direção. Em trabalho recente, realizado no âmbito da Anpocs, Melo (1999) constatou que essa disciplina no Brasil se caracteriza por uma baixa capacidade de acumulação de conhecimento, derivada da proliferação horizontal de estudos de caso e da ausência de uma agenda de pesquisa. O caráter recente e interdisciplinar desse campo explica em parte esses problemas. Mas, evidentemente, não se trata apenas disto.<sup>1</sup>

Há poucas dúvidas quanto ao objeto de análise da subdisciplina de políticas públicas. A análise do “Estado em ação”, para repetir o título do influente livro de Jobert e Müller (1987), tem como objeto específico o estudo de programas governamentais, particularmente suas con-

dições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica.

No entanto, no que diz respeito à definição por parte da nossa comunidade de pesquisadores das questões legítimas de investigação, bem como dos procedimentos e técnicas aceitáveis para a constituição do próprio objeto da investigação, temos muito a fazer no Brasil. Embora vitais para o desenvolvimento de um campo disciplinar e para os “procedimentos de limpeza” envolvidos em sua atualização (Kuhn, 1976, pp. 43ss), as abordagens teóricas e os métodos de investigação têm recebido escassa atenção no debate dessa área de pesquisa. Celina Souza, em texto que compõe este dossiê, adverte-nos para o fato de que a “área ainda apresenta um uso excessivo de narrativas pouco informadas por modelos ou tipologias de políticas públicas, por teorias próximas do objeto de análise e por um possível excesso de leveza metodológica”. Na mesma direção aponta Elisa Reis ao afirmar, também em artigo para este dossiê, que “o cientista social que se dedica à política pública precisa ter clareza tanto em relação à perspectiva teórica em que está inserido seu trabalho, como em relação às discussões que confrontam essa perspectiva com outras, alternativas a ela”. Isso porque, diferentemente da expectativa kuhniana da “vitória” de um paradigma particular, “há hoje uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas”, conforme demonstra o texto de Carlos Aurélio Faria, que também faz parte deste dossiê.

É possivelmente devido ao caráter ainda incipiente de um programa de pesquisa compartilhado pela comunidade de pesquisadores que os temas de pesquisa na área têm estado fortemente subordinados à agenda política do país. Isto é, o conteúdo da produção acadêmica (teses, artigos e pesquisas) tem sido, em boa medida, a avaliação dos resultados alcançados pelas políticas em voga ou a atualização da informação existente sobre programas já consolidados. Na verdade, a subordinação da agenda de pesquisa à agenda política é potencialmente maior na área de políticas públi-

cas do que em outras áreas do conhecimento, devido à “proximidade da disciplina com os órgãos governamentais” (Melo, 1999), o que implica, como afirmou Lowi (1994), o risco de “nos tornarmos aquilo que estudamos”. A constituição de uma agenda que articule a já extensa comunidade de pesquisadores da área é, portanto, um grande e necessário desafio a ser enfrentado.

Foram preocupações dessa ordem que motivaram a organização da mesa-redonda Perspectivas da Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas realizada no III Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, em julho de 2002, em Niterói, cujas apresentações estão reunidas nos artigos deste dossiê.

O artigo de Elisa Reis defende a necessidade de a comunidade de pesquisadores dessa área orientar-se no sentido de explicitar os pressupostos teóricos que sustentam suas análises, “como condição básica para que o diálogo intelectual seja frutífero”. E, vai além, sugerindo que na medida em que as relações entre autoridade, mercado e solidariedade passam atualmente por mudanças profundas – não apenas no Brasil, como no mundo todo – isso poderia ser uma espécie de moldura para a definição de um conjunto de temas de análise em políticas públicas. Com base nesses pressupostos, Elisa Reis sugere um conjunto de temas de investigação para a comunidade de pesquisadores da área.

O artigo de Celina Souza faz um balanço do estágio atual da disciplina no Brasil. Sustenta que, embora o campo da política pública carregue uma história muito difusa de métodos, temas e teorias – o que implica uma reduzida acumulação do conhecimento –, a institucionalização da área oferece hoje muito mais meios e instrumentos para superar essas limitações do que no passado recente. A autora argumenta ainda que a disciplina no Brasil já superou em grande parte um estágio de desenvolvimento no qual predominaram as avaliações referentes ao sucesso ou fracasso das políticas, em direção à análise dos condicionantes que explicam tais resultados. Apesar disso, ela indica diversas lacunas de nossa agenda de pesquisa, sugerindo temas e perspectivas analíticas no sentido de sua superação.

O artigo de Carlos Aurélio Pimenta de Faria analisa o estágio atual da subárea de políticas públicas no Brasil a partir de sua trajetória na disciplina de ciência política. O autor sustenta que convivem nessa subdisciplina diversas abordagens teóricas em estágios de desenvolvimento muito distintos. Considera ainda que, no Brasil, os estudos sobre processo decisório dominam a produção acadêmica em detrimento de estudos sobre implementação, assim como, no plano teórico, diferentemente da experiência internacional, as abordagens associadas ao papel das idéias e do conhecimento na produção de políticas públicas têm sido praticamente ignoradas. Com base nesse diagnóstico, o autor defende a importância analítica dessa abordagem e apresenta suas diversas correntes interpretativas.

#### NOTA

- 1 O caráter problemático da disciplina de políticas públicas não é uma exclusividade brasileira, como o revelam Muller (1990) e Lowi (1994), para os casos da França e dos Estados Unidos, respectivamente.

#### BIBLIOGRAFIA

- JOBERT, Bruno & MULLER, Pierre. (1987), *L'état en action*. Paris, PUF.
- KUHN, Thomas. (1976), *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo, Perspectiva.
- MELO, Marcus André. (1999), “Estado, governo e políticas públicas”, in Sergio Miceli (org.), *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*, São Paulo, Sumaré.
- MULLER, Pierre. (1990), *Les politiques publiques*. Paris, PUF.
- LOWI, Theodore. (1994), “O Estado e a ciência política ou como nos convertemos naquilo que estudamos”. *Bib*, 38: 3-14.

**DOSSIÊ AGENDA DE  
PESQUISAS EM POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

Marta Arretche

**Palavras-chave**

Programa de pesquisa; Políticas públicas.

O artigo apresenta um dossiê sobre a agenda de pesquisa em políticas públicas, afirmando a necessidade de desenvolvimento dessa disciplina no Brasil, cujos principais obstáculos se encontram nas dimensões teórica e metodológica, bem como na subordinação da agenda de pesquisa à agenda política do país.

**RESEARCH AGENDA ON  
PUBLIC POLICIES DOSSIER**

Marta Arretche

**Key words**

Research program; Public policies.

The paper presents a dossier about the research agenda on public policies, reaffirming the need of its development in Brazil. It argues that the main obstacles to such a development rely on the theoretical and methodological dimensions, as well as on the prominence of the country's political agenda over the research one.

**DOSSIER AGENDA DE  
RECHERCHES EN  
POLITIQUES PUBLIQUES**

Marta Arretche

**Mots-clés**

Programme de recherche; Politiques publiques.

L'article présente un dossier à propos de l'agenda de recherches en politiques publiques, en affirmant le besoin de développement de cette discipline au Brésil. Les principaux obstacles à ce développement se trouvent dans les dimensions théorique et méthodologique, ainsi que dans la subordination de l'agenda de recherche à l'agenda politique du pays.