

Um lugar fora das ideias: a área de Políticas
Públicas no Brasil

DOI 10.1590/1678-98732432e003

André Marengo¹  , Marília Bruxel¹  ,
Lidia Ten Cate¹  ¹Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

Palavras-chave: políticas públicas, pós-graduação, produção científica, modelos analíticos, multidisciplinariedade.

RESUMO Introdução: O artigo faz um diagnóstico da área de Políticas Públicas no Brasil enfocando duas dimensões: (i) o ensino, através dos perfis dos Programas de Pós-Graduação e dos docentes da área; e (ii) a pesquisa, através da análise da produção bibliográfica nacional em políticas públicas. **Materiais e métodos:** A partir de uma delimitação abrangente dessa área de estudos, foram recolhidos dados de 139 programas de pós-graduação na Plataforma Sucupira, cobrindo quatorze diferentes áreas de avaliação da CAPES. A análise subsequente foi baseada em uma pesquisa metódica realizada no banco de dados da SciELO Brasil, resultando na identificação de 13.432 publicações no período de 1968 a 2022. A análise prosseguiu com o objetivo de mapear a contribuição interdisciplinar e a adoção de modelos analíticos na literatura científica de políticas públicas. **Resultados:** A análise mostrou que as principais disciplinas que compõem o *core* internacional no estudo das políticas públicas, tais como Ciência Política, Economia e Administração Pública, têm uma participação restrita no número de programas de pós-graduação, na formação de doutores e na produção científica. **Discussão:** Apesar do expressivo número de doutores formados e de uma sólida produção científica, a variedade e a distribuição ampla em termos de instituições e temas sublinham os obstáculos para consolidar o domínio das políticas públicas como uma comunidade epistêmica interdisciplinar, que compartilhe referências e estruturas teóricas padronizadas.

Recebido em 18 de Agosto de 2023. Aprovado em 6 de Dezembro de 2023. Aceito em 18 de Dezembro de 2023.

I. Introdução¹

¹ Agradecemos aos pareceristas anônimos da Revista de Sociologia e Política pelos comentários e revisões sugeridas.

A expansão da área de políticas públicas no Brasil foi impulsionada pela (1) ampliação de programas sociais e políticas públicas após a Constituição Federal de 1988/CF-88 (Arretche et al., 2019; Brasil & Capella, 2019; Sátyro & Cunha, 2019); (2) aumento no número de cursos de graduação e pós-graduação em políticas públicas (Vendramini & Almeida, 2017); (3) potencial de aplicabilidade e profissionalização de egressos e, (4) perfil multidisciplinar adquirido pela constituição da área. A configuração de políticas públicas no Brasil envolve pesquisadores de Ciência Política, Administração, Economia, Saúde Pública, Educação, Sociologia, Planejamento Urbano, Serviço Social, Direito, Ciências Ambientais, Educação e Interdisciplinar². A pergunta que guia este trabalho é a seguinte: Os ganhos resultantes de cooperação multidisciplinar têm sido neutralizados pelos custos associados à conversão desse campo heterogêneo em uma comunidade epistêmica, dotada de agenda, *frameworks* e ferramentas analíticas compartilhadas (Batista et al., 2022)?

² Dessa forma, a área de políticas públicas aqui analisada não se confunde e é mais ampla que o “campo de Públicas” no Brasil, articulação acadêmica-institucional entre cursos de administração pública, políticas públicas, gestão pública e gestão social e representado institucionalmente pela Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP).

Para respondê-la, este trabalho faz um mapeamento da área de políticas públicas no país a partir de duas dimensões: (1) os programas e os docentes da área e, (2) a produção bibliográfica nacional em políticas públicas. Além desta introdução, a segunda seção busca reconstituir o desenvolvimento da área de políticas públicas nos contextos internacional e brasileiro. Na sequência, a seção Materiais e métodos apresenta os procedimentos de (i) extração e processamento dos dados sobre programas e docentes a partir da Plataforma Sucupira e (ii) da revisão bibliográfica sistemática empregada, os dados extra-

ídeos, bem como as técnicas de processamento e análise adotadas. Finalmente, a seção de Resultados analisa os achados referentes aos PPGs (Programas de Pós-graduação) da área de políticas públicas, segundo área de avaliação, distribuição regional e ano de criação. Em seguida, foi analisada a formação doutoral de docentes credenciados em PPGs de políticas públicas. No segundo bloco, foram analisadas a série temporal de produção científica em políticas públicas, comparando com disciplinas e áreas vizinhas (Ciência Política, Economia, Administração Pública, Sociologia e Saúde Pública). Em paralelo, procurou-se mensurar o emprego de categorias analíticas utilizadas na bibliografia internacional. Os principais achados podem ser sintetizados na dispersão característica da área de políticas públicas no Brasil, quanto (a) a titulação doutoral e (b) a produção científica, expressa em 9 *clusters* temáticos distintos, e no limitado emprego de ferramentas analíticas comuns. As conclusões apontaram efeitos dos achados para o desenvolvimento da área de políticas públicas no Brasil.

II. Das *policy sciences* às políticas públicas no Brasil

Desde suas origens, políticas públicas constituiu-se como um campo multidisciplinar (Jobert & Muller, 1987; Lasswell & Lerner, 1951; Moran et al., 2006), espécie de “umbrella concept for government actions” (Pierre, 2006, p. 481).

A constituição de uma comunidade epistêmica implica em dois desafios: horizontal, configurado pela origem multidisciplinar, e vertical, projetado por heterogeneidade profissional entre *policy-makers*, burocratas de médio escalão e de nível de rua. Isso exige converter a torre de Babel original em linguagem comum, formada por perguntas, problemas, conceitos e *frameworks* compartilhados. *Policy sciences* no ambiente europeu e norte-americano desenvolveram-se por difusão, tendo por referência um *core* teórico, formado por áreas sombreadas entre Ciência Política, Economia, Administração Pública e Sociologia (Gilmour et al., 1994; Immergut, 2006; Knill & Tosun, 2008; Moran et al., 2006). Nesse caso, o resultado multidisciplinar correspondeu à geografia desenhada por Sabatier ao afirmar que a natureza de federação disciplinar não autoriza que se a descreva como um terreno baldio, mas ao contrário, como ilhas de teorias, com relevos formados por métodos e conceitos, cercadas por oceanos de empiria (Sabatier, 2007, p. 323). Na produção científica, as teorias são relevantes, pois permitem acumular conhecimento e oferecer a possibilidade de construir explicações causais para os fenômenos investigados (Blomquist, 2007; King et al., 1994; Sabatier, 2007; Candler, 2008). Mais adiante neste texto pretende-se verificar a presença e contribuição deste *core*, representado em *ilhas de teorias* na área de políticas públicas no Brasil.

No Brasil, a expansão tardia da Ciência Política, sua agenda focada em estudos de *polity/politics* e a dimensão residual de pesquisas em *policies* inibiu sua influência na constituição do campo de políticas públicas. A área da Economia teve influência na formação de políticas públicas, inibida à medida em que esteve concentrada em disputas entre abordagens macro e microeconômicas. Ao mesmo tempo, abordagens de âmbito meso tiveram menor prestígio entre economistas, limitando pesquisas e estudos vinculativos entre economia do setor público e provisão e qualidade de bens públicos. Por fim, as contribuições da Administração para políticas públicas foram mitigadas pela marginalização da subárea de Administração Pública frente a Administração Empresarial (*business school*) (Farah, 2011; Clemente et al., 2022). A inibição da difusão dessas áreas canônicas ao campo de políticas públicas deixou a sua

expansão por conta de áreas setoriais como Saúde Coletiva, Serviço Social e Educação.

A institucionalização da área de Saúde Coletiva - cursos de graduação, pós-graduação e publicações científicas - impulsionou a agenda de estudos de políticas públicas. Destaca-se, que a Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva (Abrasco), criada em 1979, foi responsável pela articulação de um amplo número de congressos de saúde coletiva que tinham, dentre suas pautas, avaliação e análise de políticas de saúde (Barata, 2013; Barata et al., 2022; Barata, 2022).

A compreensão dos processos de formação e gestão de políticas públicas remonta uma “Torre de Babel” de abordagens, teorias e vertentes analíticas (Faria, 2003). Isto é, a produção de políticas públicas ainda apresenta grande fragmentação empírica e de teorias, o que dificulta sua institucionalização (Melo, 1999; Marques & Souza, 2016). Nesse sentido, a constituição de uma comunidade epistêmica de políticas públicas está em formação à medida em que ainda tem se buscado o delineamento de uma agenda e de abordagens metodológicas voltadas à construção de conhecimentos comuns (Faria, 2003).

III. Materiais e métodos

O objetivo deste trabalho consiste em promover um mapeamento da área de políticas públicas no país, considerando os programas de pós-graduação, os docentes e a produção científica associada a *políticas públicas* no Brasil. Para isto, na primeira parte, foram extraídos dados da Plataforma Sucupira a partir de um recorte ampliado da área, buscando reconstituir todas as suas configurações: políticas públicas, gestão pública, administração pública, saúde pública, segurança pública e correlatos. Procedimentos convencionalmente adotados para analisar a área de políticas públicas (Melo, 1999; Souza, 2003; Arretche, 2003; Marques, 2013; Marques & Souza, 2016) consistem em voltar seu foco exclusivamente para a subárea de políticas públicas dentro da ciência política nacional (Melo, 1999; Souza, 2003; Marques & Souza, 2016) ou, quando concedido tratamento multidisciplinar, deixá-lo restrito às humanidades (Marques & Faria, 2013). Para promover um recorte ampliado da área, empregou-se como filtro a palavra “pública”, separando os programas de pós-graduação cujo nome apresenta este termo. Foram acrescidos 44 programas de “saúde coletiva”, que correspondem à área de saúde pública. Foi realizada uma revisão na lista de PPGs obtida, de forma a eliminar eventuais discrepâncias. Foram identificados 139 PPGs em 14 diferentes áreas de avaliação: Administração, Ciência Política, Direito, Economia, Educação, Enfermagem, Interdisciplinar, Medicina II, Medicina Veterinária, Odontologia, Planejamento Urbano e Regional, Psicologia, Saúde Coletiva e Serviço Social. Posteriormente, foram identificados os docentes credenciados nestes programas, que somaram 2.600 professores, com informações sobre idade, área e instituição de formação.

A segunda parte da análise partiu de uma revisão sistemática na base SciELO, empregando os descritores booleanos “política*” AND “pública*”, identificando 13.432 trabalhos publicados no intervalo temporal entre 1968 e 2022. Para efeitos de comparação e delimitação do início das respectivas séries temporais, foram rodadas novas buscas, agora empregado os descritores “ciência” AND “política”, “administração” AND “pública”, “economia”, “sociologia”, “saúde” AND “pública”³. Adotou-se o *software* VOSviewer que, a partir de metadados gerados pela revisão realizada na base partiu de uma

³ Protocolos de revisão adotados: STRINGS

(“política*”AND “pública*”, “administração” AND “pública”, “ciência” AND “política”, “economia”, “saúde” AND “pública”, “sociologia”. COLEÇÃO (Brasil), AREAS (Todas), ANOS (1951-2022), PERIÓDICOS (Todos), IDIOMAS (Todos), TIPO (Artigos). RESULTADOS - 13.359 (políticas públicas), 1.890 (administração pública), 1.130 (ciência política), 6. 576 (economia), 16.102 (saúde pública), 3.784(sociologia).

revisão sistemática na base SciELO, constitui mapas bibliométricos baseados em citações, identificando *nós* e *redes*. Na sequência, recorreu-se à classificação de periódicos segundo “área-mãe”, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES, 2023) buscando identificar a contribuição de diferentes disciplinas de origem para a produção científica de políticas públicas. Por fim, buscou-se identificar temáticas e o emprego de modelos analíticos da área (ciclo de políticas, múltiplos fluxos, equilíbrio pontuado, coalizão de defesa, capacidades estatais). O estudo conta com análise temporal da inclusão dos modelos por ano e área de publicação dos artigos.

IV. Resultados e análise

IV.1. Quem é quem nas políticas públicas no Brasil?

A partir da metodologia empregada chegou-se a um conjunto de 139 programas de pós-graduação da área. Trabalhos relevantes que já analisaram a expansão de cursos de graduação do campo de *públicas* (Vendramini & Almeida, 2017; Coelho et al., 2020). Contudo, como o propósito deste trabalho consiste em verificar a constituição das ferramentas analíticas e teóricas que influenciam os pesquisadores de políticas públicas no país, dirigiram-se as lentes da observação para as instituições que possuem impacto na produção científica e na formação de pesquisadores do campo.

A Tabela 1 apresenta o número e a proporção de programas de pós-graduação com identidade em políticas públicas, segundo as áreas de avaliação respectivas.

Pouco menos da metade (43,9%) dos programas de pós-graduação relacionados com políticas públicas estão vinculados à área de Saúde Coletiva. Nesta

Tabela 1 - Número e proporção de Programas de Pós-Graduação de Políticas Públicas por área de avaliação da CAPES, 2021

Área	N	%
Administração	17	12,2
Ciência Política	13	9,4
Direito	3	2,2
Economia	2	1,4
Educação	3	2,2
Enfermagem	3	2,2
Interdisciplinar	22	15,8
Medicina II	1	0,7
Medicina Veterinária	2	1,4
Odontologia	1	0,7
Planejamento Urbano e Regional	6	4,3
Psicologia	2	1,4
Saúde coletiva	61	43,9
Serviço social	3	2,2

Fonte: Plataforma Sucupira/CAPES, processado pelos autores, 2023.

hierarquia, seguem-se as áreas Interdisciplinar (15,8%), Administração (12,2) e Ciência Política (9,4%). Destaca-se, no polo negativo, a baixa proporção de políticas públicas em Economia e completa ausência na área de Sociologia. No conjunto, as áreas de saúde representam 50,3% dos programas identificados. Em contraste, a coalizão canônica da disciplina internacional (Ciência Política + Administração + Economia) responde por apenas 23% das instituições.

Ângulo adicional consiste em considerar o ritmo temporal percorrido na criação dos 139 PPGs de políticas públicas no Brasil. O [Anexo 1](#) apresenta informação sobre número de novos programas criados por ano entre 1970 e 2021. Há três ciclos associados à expansão institucional de políticas públicas no país: nas quatro décadas entre 1970 e 2010, a criação anual de novos cursos é modesta; entre 2010 e 2015 - provavelmente associado à combinação resultante de ampliação de programas sociais e política institucional de expansão da oferta de pós-graduação no país (CAPES, 2010) - o número anual de novos programas de políticas públicas conhece crescimento significativo; posteriormente, entre 2015 e 2021, o desenvolvimento retorna aos níveis iniciais, com exceção do atípico ano de 2019.

Se essa informação sobre o fluxo temporal de desenvolvimento de políticas públicas permite cotejar esse dado com janelas de oportunidades exógenas, resultantes de preferências governamentais sobre políticas públicas, isolar a informação sobre o ano de criação do primeiro programa de pós-graduação em cada uma das 14 áreas formativas da área de públicas no país, auxilia a compreender a dependência de trajetória que moldou características de políticas públicas no país. Esse resultado pode ser analisado na [Tabela 2](#), que localiza o ano de criação do primeiro PPG nas diferentes áreas.

Se a ordem dos fatores importa e sequências contam na produção de resultados, a antecedência e longevidade temporais de cada área na constituição do campo de políticas públicas no Brasil devem possuir algum relevo na constituição das coordenadas e material *genético* das PPs por aqui. A mais antiga instituição nacional na área (Saúde Pública/USP) está inserida na área de

Tabela 2 - Ano de formação do primeiro Programa de Pós-graduação em cada área constitutiva de políticas públicas (1970-2021)

Área constitutiva de políticas públicas	Ano de formação do primeiro Programa de Pós-Graduação
Saúde coletiva	1970
Medicina II	1974
Administração	1990
Enfermagem	1991
Serviço social	1993
Planejamento Urbano	1998
Interdisciplinar	2001
Ciência Política	2006
Educação	2010
Odontologia	2014
Economia	2014
Veterinária	2015
Direito	2016
Psicologia	2019

Fonte: Plataforma Sucupira/CAPES, processado pelos autores, 2023.

⁴ O Programa de Planejamento e Políticas Públicas da UECE foi criado em 2006 na Área de Sociologia. Em 2017 esse Programa transferiu-se para a Área de Ciência Política e a Sociologia permaneceu desde então sem nenhum PPG em políticas públicas

Saúde Coletiva, secundada por programa de Medicina II (Medicina Tropical e Saúde Pública/UFG). Apenas vinte anos depois, a Administração aprova um programa relacionado às políticas públicas (Administração Pública e Governo/FGV-SP). Na Ciência Política isso somente ocorrerá em 2006 (Políticas Públicas /UEM)⁴ e na Economia, em 2014 (Políticas Públicas e Desenvolvimento/IPEA). Nos 16 anos entre o primeiro programa na administração e o primeiro em ciência política, serão formados apenas mais 2 cursos em políticas públicas na área de administração (FJP, EAESP-FGV).

Nesse ponto, o desafio consiste em rastrear os docentes credenciados nos 139 programas de pós-graduação em políticas públicas. Aqui são investigados: (1) área de titulação dos docentes conforme com a área de avaliação institucional no qual o programa de atuação institucional estava vinculado; (2) o ano mediano de titulação segundo cada área de avaliação que compõe políticas públicas.

A análise da formação doutoral dos docentes em programas de políticas públicas oferece um ângulo para uma imagem mais nítida da configuração do campo. Pode-se fixar padrões de desenvolvimento institucional através da comparação da formação *versus* atuação profissional. O Anexo 2 apresenta imagem em grande angular do campo de políticas públicas no Brasil, cotejando informações sobre as áreas de titulação e de inserção profissional atual dos docentes credenciados nos 139 programas identificados com políticas públicas. Observando dados agregados, verifica-se forte dispersão na formação dos docentes, com apenas duas áreas alcançando participação superior a 10% na titulação doutoral desse contingente.

A identificação de padrões de desenvolvimento institucional de áreas de formação e profissionalização deve considerar em que medida elas apresentam características de concentração ou dispersão (Quadro 1). Etapas iniciais de formação de uma nova área de conhecimento apresentam o desafio de não dispor de quadros profissionais já treinados dentro do próprio campo emergente que se está a criar. As alternativas disponíveis são a *captação* externa através da (i) titulação internacional, importante para o desenvolvimento da pós-graduação no país até os anos 1980 (CAPES, 2010), (ii) a captação de doutores em outras áreas do conhecimento. Na sequência, a evolução institucional resultante poderá adquirir feições de *endogenia*, quando o circuito formação/

Quadro 1 - Padrões de desenvolvimento institucional considerando áreas de formação e profissionalização

Titulação	Atuação profissional	
	Concentrada	Dispersa
Dispersa	<i>Captação</i>	<i>Marginal</i>
	Administração	Ciência Política
	Interdisciplinar	Planejamento Urbano e Regional
	Medicina	Psicologia Serviço Social
Concentrada	<i>Endogenia</i>	<i>Propagação</i>
	Enfermagem	Direito
	Veterinária	Economia
	Odontologia	Educação
	Saúde Coletiva	

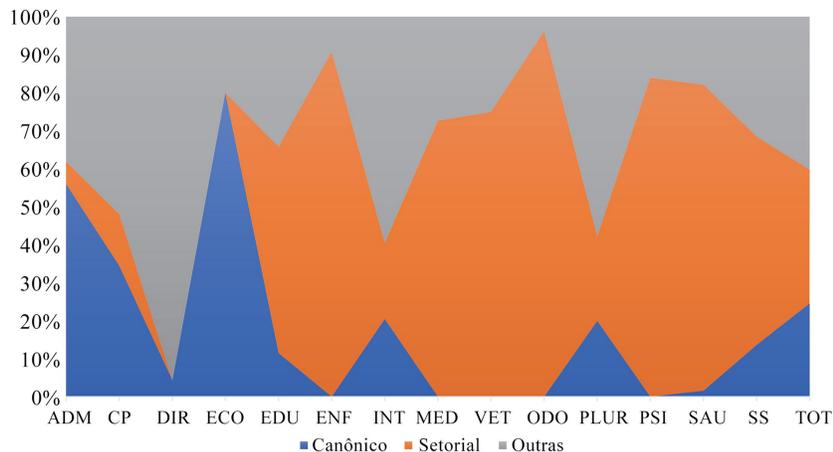
Fonte: Plataforma Sucupira, processado pelos autores, 2023.

profissionalização torna-se fechado - áreas titulando doutores para atuar nas instituições da própria área. Padrão *marginal*, refere-se à situação em que a condição periférica de políticas públicas na área original condiciona a formação de programas do campo à captação externa, da mesma forma que induz a uma dispersão dos novos titulados para atuação profissional fora da área de formação. Finalmente, a *propagação* ocorre quando uma área endogenamente constituída logra expandir-se fora da disciplina de origem, em pelo menos 3 outras áreas externas representando 10% ou mais de seus titulados em cada uma.

A imagem da distribuição de titulações entre docentes de programas de pós-graduação do campo de políticas públicas permite visualizar áreas nas quais o circuito formação-profissionalização é fechado e endógeno: Enfermagem, Veterinária, Odontologia, Saúde Coletiva. Paralelo, Administração, Interdisciplinar e Medicina revelam um padrão de captação, ou seja, a constituição de programas vocacionados a políticas públicas dependeu da atração externa de novos docentes. Posteriormente, os titulados por esses novos programas foram absorvidos dentro das próprias áreas captadoras. Direito, Economia, Educação e Enfermagem formaram seus docentes de políticas públicas dentro das respectivas áreas, mas lograram êxito em propagar seus titulados em outras áreas de conhecimento. Finalmente Ciência Política, Planejamento Urbano e Regional, Psicologia e Serviço Social tiveram de captar externamente docentes para constituir novos programas de políticas públicas. Posteriormente, a absorção profissional desses titulados ocorreu predominantemente fora da área de titulação, indicando, provavelmente, status marginal de PPs nessas áreas. Ciência Política é exemplar a esse respeito: apenas 22% dos docentes de programas de políticas públicas da área foram formados pela Ciência Política, proporção inferior ao de titulados em Sociologia (26%); posteriormente, 55% dos titulados foram credenciados como docentes em outras áreas de conhecimento. O resultado é uma participação residual de apenas 5,5% em relação ao total dos 2,6 mil docentes credenciados em programas de públicas.

Analisando as informações inicialmente obtidas, as 14 áreas foram enquadradas em três *clusters*. Primeiro, designado canônico, corresponde a áreas de Ciência Política, Administração e Economia, que constituíram o *core* responsável pela difusão de *frameworks* analíticos no desenvolvimento internacional do campo de políticas públicas. Em paralelo, foram designadas como setoriais as áreas relacionadas à Saúde Pública (Saúde Coletiva, Enfermagem, Medicina, Veterinária, Odontologia, Psicologia e Nutrição), Educação (Educação, Ensino) e Assistência Social (Serviço Social). Outras corresponde a todas as demais. O resultado desse procedimento pode ser verificado na [Figura 1](#).

A difusão de titulação canônica entre programas de políticas públicas vinculados às demais áreas do conhecimento é restrita, ultrapassando proporção de 10% de docentes credenciados apenas na Educação, Interdisciplinar, Planejamento Urbano e Regional e Serviço Social. No grande território formado por programas de Saúde Coletiva e vocacionados para políticas públicas, apenas 1,6% dos docentes possuem titulação com origem em Administração, Ciência Política ou Economia. Mesmo entre programas de Ciência Política, a formação canônica (34,5%) é inferior à de outras titulações (51,9%). Treinamento escolar setorial predomina entre docentes de Educação, Enfermagem, Medicina, Veterinária, Odontologia, Psicologia, Saúde Coletiva e Serviço Social, embora na maioria dos casos representem egressos da própria área de conhecimento. Finalmente, as outras titulações destacam-se apenas no Direito, Interdisciplinar e Planejamento Urbano e Regional.

Figura 1 - Distribuição de titulados por área, segundo *clusters*, em %

Fonte: Plataforma Sucupira, processado pelos autores, 2023.

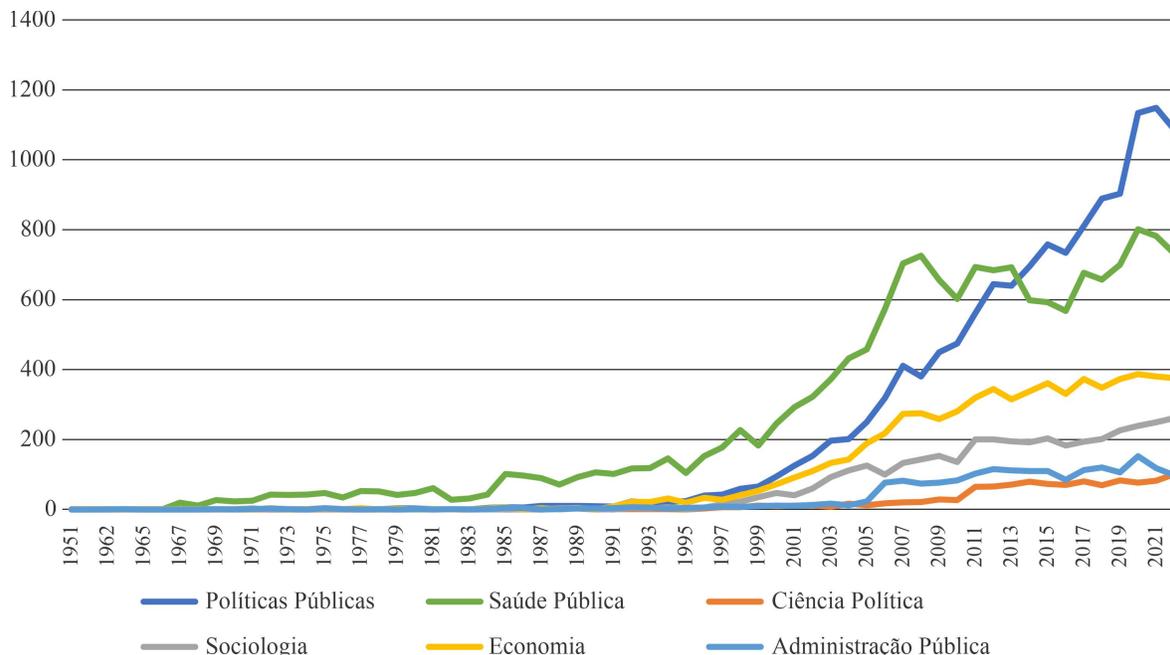
Na sequência, procurou-se identificar o ano de titulação doutoral do docente mediano em cada uma dessas áreas. O Anexo 3 permite distinguir o perfil dos docentes conforme a longevidade temporal de seu doutoramento. Considerando os 2,6 mil professores credenciados nos 139 PPG identificados pela pesquisa em 14 áreas de avaliação da CAPES, o docente mediano do campo concluiu sua formação doutoral em 2009, o que equivale afirmar que quase metade desse grupo é formado por doutores recentes. Isso é saliente nas áreas de Educação, Interdisciplinar, Planejamento Urbano e Regional, Veterinária, Administração, Direito e Psicologia. No outro extremo, docentes do campo em programas setoriais como Medicina, Enfermagem, Saúde Coletiva e Serviço Social revelam maior tempo de titulação. Chama a atenção a proximidade com a mediana dos docentes nas áreas de Ciência Política e Economia e a formação mais tardia dos credenciados na área de Administração.

IV.1.1. Qual é a produção científica em políticas públicas no Brasil?

Os primeiros resultados obtidos permitiram reconstituir séries temporais com base na publicação científica de políticas públicas e das demais disciplinas em observação, conforme descrito na seção Materiais e métodos. Além do número de produções/ano, procurou-se também localizar o ano da primeira publicação de cada área visando inferir o respectivo momento inicial ou aquele em que publicações adotam essas identidades (multi) disciplinares. Essas informações podem ser examinadas na Figura 2.

Entre as áreas escolhidas, Economia (ECO) é a que registra a publicação mais antiga na base SciELO, datando de 1951. Em comum com as demais áreas, apresenta crescimento desde os anos 1990, estabilizando-se em patamar superior a 300 artigos anuais na última década. Saúde Pública (SAUPUB) é a segunda área mais antiga da série e a que computa o maior número de trabalhos para o conjunto do intervalo temporal. Entretanto, parece ter alcançado um platô na última década, estabilizando sua produção científica registrada. A área de Administração Pública (AP) tem seu primeiro trabalho assumido com essa identidade já em 1964. Contudo, o número de trabalhos/ano é modesto, resultando em um patamar relativamente baixo de sua produção para o período. Políticas Públicas (PP) aparece pela primeira vez em resumos e palavras-chave em 1968, apresenta uma frequência de artigos pequena até os anos 1990,

Figura 2 - Número de publicações/ano registradas na base SciELO segundo áreas escolhidas (1951-2022)



Fonte: SciELO, processado pelos autores 2023.

registrando uma forte curva ascendente nas últimas duas décadas. Ultrapassa o número de publicações/ano de Saúde Pública em 2014, liderando a produção científica das áreas em exame desde então. O primeiro registro de Sociologia (SOC) na base SciELO data de 1970, com uma produção agregada no período que a situa abaixo da Economia, mas acima de Administração Pública. Finalmente, Ciência Política (CP) tem seu registro mais recente, correspondendo a institucionalização tardia da disciplina no Brasil. Por outro lado, apesar de ter apresentado uma significativa expansão no número de programas de pós-graduação durante a última década - suficiente para ultrapassar o número de programas na área de Sociologia - sua produção estimada é modesta na comparação com as demais áreas. Enquanto nas universidades norte-americanas, a institucionalização disciplinar da Ciência Política é muito anterior às *policy sciences* (Somit & Tanenhaus, 1964; Ranney, 1965; Favre, 1985; Easton et al., 1991; Gunnel, 2006; De Leon, 2006), a defasagem temporal da Ciência Política brasileira em relação às políticas públicas sugere pistas acerca da (não) constituição das *ilhas de teorias* formadoras do arquipélago das políticas públicas, conforme as palavras de Sabatier.

O passo seguinte foi conhecer o perfil da produção científica em políticas públicas no Brasil. Para isso, foi desenvolvida análise de *cluster*, através da utilização do *software* VOSviewer (versão 1.6.19). O produto foi um mapa bibliométrico constituído com base em similaridades a partir da distância bidimensional entre *nós* identificados em resumos, títulos e palavras-chave. Por sua vez, afinidades entre *nós* identificam *clusters*. Quanto mais importantes os *clusters*, maiores os rótulos e círculos. Quanto mais próximos, maior a afinidade entre eles. Foram empregados os protocolos *bibliographic data* com base em *reference manager files* através do emprego de arquivo RIS. O tipo de análise e método de contagem foi o de coocorrência completo e com palavras-chave como unidade de análise. Os pontos de corte foram pelo menos 15 ocorrências, resultando em 258 itens e 9 *clusters*. Desse procedimento foi gerada a Figura 3.

Se políticas públicas constituem um campo multidisciplinar, o passo seguinte consistiu em dimensionar a participação de diferentes áreas e disciplinas na configuração desse espaço no Brasil. Para isso, empregou-se a classificação de áreas-mãe elaborada pela CAPES. De acordo com esse critério, foi definida como área-mãe aquela em que o periódico possuísse maior número de publicações, considerando registros na Plataforma Sucupira de 2013 até 2019. Em caso de número igual de produções entre duas ou mais áreas, foi adotada aquela em que o número de publicações no periódico foi mais representativo em relação ao total de produções da área.

Como a divisão de áreas de avaliação da CAPES envolve 49 disciplinas, para efeitos de sistematização, este trabalho considerou agregá-las em categorias mais abrangentes. Dessa forma, como Saúde (SAU) foram incluídas todas as áreas agregadas na grande área “Ciências da Saúde”; “Ciências Sociais” (CS) corresponde a Ciências Humanas, com a exceção de Ciência Política e Educação, que foram consideradas à parte; Exatas (EXA) equivale a “Ciências Exatas e da Terra”; “Ciência Política” (CP), “Economia” (ECO), “Administração” (AP), “Direito” (DIR) e “Urbanismo” (URB) possuem seus equivalentes na classificação da CAPES.

A partir desses marcos, o procedimento inicial consistiu em mensurar a contribuição de cada área para a produção científica de políticas públicas no Brasil. Essa distribuição pode ser observada na [Tabela 3](#).

Confirmando as pistas do mapeamento de *clusters*, a [Tabela 3](#) expressa a forte contribuição da área de Saúde para a produção científica de políticas públicas no Brasil: 43,8% dos trabalhos foram publicados em periódicos vinculados pela CAPES à essa área. Na sequência, Ciências Sociais, com um forte predomínio de Sociologia (20,9%) e Educação (15,1%). Somadas, essas três categorias respondem por 79,8% da produção acadêmica brasileira em políticas públicas. Em contraste, Administração Pública (7,4%), Ciência Política (6,4%) e Economia (2,4%), que formam o *core* internacional das *public policies* participam com apenas 16,2% da produção total do campo no período entre 1951-2022.

Que efeitos podem ser esperados a partir dessa configuração da área de políticas públicas no Brasil?

A conversão de uma Babel acadêmica em comunidade epistêmica, com perguntas compartilhadas e conhecimento cumulativo, supõe a distribuição horizontal de teorias e modelos analíticos que fornecem linguagens comuns e

Tabela 3 - Proporção de publicações de políticas públicas registradas na base SciELO segundo áreas escolhidas (1951-2022)

Área	%
Saúde	43,8
Ciências Sociais	20,9
Educação	15,1
Administração Pública	7,4
Ciência Política	6,4
Economia	2,4
Exatas	1,8
Planejamento Urbano e Regional	1,7
Direito	0,5

Fonte: SciELO, CAPES, processado pelos autores 2023.

recursos para a construção de explicações causais para os fenômenos investigados entre as disciplinas que formam a área multidisciplinar. Em movimento descensional na escala de abstração, teorias inspiram agendas de pesquisa de pesquisadores acadêmicos e *policy-makers* e fornecem a cola para que descobertas pontuais possam gerar conhecimento acumulado. Sem desconsiderar que disciplinas que compõem a área multidisciplinar de políticas públicas tenham suas ferramentas analíticas próprias, a questão aqui posta refere-se ao uso de teorias construídas para explicar processos de continuidade ou mudança de *policies* e sua difusão entre diferentes campos disciplinares

É possível identificar o emprego, senão de uma língua comum, ao menos de dialetos teóricos presentes no disperso território de políticas públicas no Brasil?

Para visualizar uma resposta, buscou-se isolar e mensurar o emprego de cinco dos *frameworks* analíticos mais recorrentes nas *policy analysis*: ciclo de políticas (De Leon, 2006), múltiplos fluxos (Zahariadis, 2016), coalizão de defesa (Weible et al., 2019), equilíbrio pontuado (Jones et al., 2019) e capacidades estatais (D'Arcy & Nistotskaya, 2021). Essa escolha é naturalmente arbitrária, mas considerou alguns dos principais *handbooks* internacionais da área (Moran et al., 2006; Sabatier, 2007; Balla et al., 2015; Peters & Zittoun, 2016), bem como publicações com achados sobre sua difusão e emprego em diferentes áreas (Jones, 2016; Cairney & Jones, 2016; Van de Heijden & Kuhlmann 2018; Van de Heijden et al., 2019; Cingolani, 2020). Não se desconhece desenvolvimentos recentes em ferramentas de *policy analysis* que podem ser encontrados em modelos de *policy design* (Capano & Woo, 2018), *policy instruments* (Capano & Howlett, 2020), abordagens discursivas (Durnova et al., 2016) ou a sociologia da ação pública (Halpern et al., 2014). Contudo, a escolha levou em conta a longevidade temporal dos modelos teóricos - presentes na literatura internacional desde pelo menos os anos 1980 - condição que permite aferir sua eventual difusão entre as diferentes disciplinas constitutivas de políticas públicas.

Repetiu-se o protocolo de revisão sistemática na base SciELO, descrito na seção materiais e métodos, combinando agora o descritor “política*” AND “pública*” com os *strings* “ciclo AND política*”, “múltiplos AND fluxos”, “coalizão AND defesa”, “equilíbrio AND pontuado” e “capacidade* AND estata*”. Esse procedimento permitiu identificar produções científicas dentre as 13,4 mil associadas a políticas públicas, nas quais é possível encontrar o uso de ao menos um desses modelos analíticos. A série temporal com as frequências de publicações/ano segundo esses cinco *frameworks* pode ser examinada no Anexo 4.

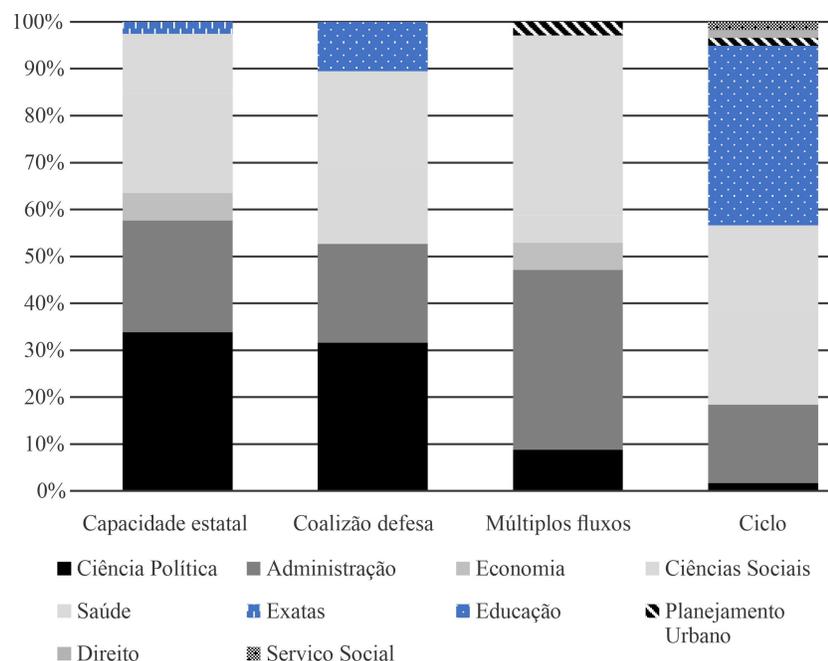
Embora a série temporal completa se inicie em 1968, apenas em 1997 foi possível localizar publicação com emprego de uma dessas categorias de análise. Os valores encontrados indicam um uso residual desses modelos analíticos: ciclo de políticas (58), múltiplos fluxos (19), coalizão de defesa (18), equilíbrio pontuado (3) e capacidades estatais (117). Como pode ser verificado nos Anexos 4 e 5, em apenas três anos (1997, 2017 e 2020) o agregado de artigos empregando modelos alcançou a marca de 2%, situando-se abaixo dessa proporção em todos os demais anos da série. Embora superior à média, o emprego dos *frameworks* selecionados é modesto em publicações da área de Ciência Política (5,8%), Administração Pública (3,9%) e Economia. Entre as áreas originais com maior número de trabalhos de políticas públicas, o uso de modelos teóricos é residual: Saúde (0,6%), Educação (0,1%), Ciências Sociais (1,1%).

A etapa seguinte considera produções que empregam cada um dos cinco *frameworks* analisados suas respectivas distribuições proporcionais em cada área. Ou seja, o foco neste momento foram os modelos analíticos, buscando verificar afinidades eletivas com determinadas áreas/disciplinas. Como o número de trabalhos encontrados associados à teoria do equilíbrio pontuado foi muito baixo (3), esse modelo não foi considerado nesta etapa. Os resultados podem ser observados na [Figura 4](#).

Ciclo de políticas públicas possui descendência que remonta à primeira geração das *policy analysis*, tendo sido popularizado por sua presença frequente em manuais de políticas públicas. Por isso mesmo é surpreendente que seu emprego apresente participação relativa marginal entre trabalhos associados às políticas públicas no país. Considerando os 58 trabalhos que utilizam esse recurso heurístico, pouco mais de 3 em cada 4 foram publicados em áreas que não compõe o *core* internacional da área: Educação (38,3%), Ciências Sociais (20%) e Saúde (18,3%), o que parece indicar sua maior atração para quem está menos familiarizado ou treinado com o jargão e as ferramentas analíticas mais sofisticadas de políticas públicas. No extremo oposto, apenas 1,7% dos trabalhos que empregaram “ciclo de políticas” foram veiculados na área de Ciência Política.

“Múltiplos fluxos” corresponde a uma segunda geração internacional de estudos sobre formação de agenda de políticas públicas, que assentou seus alicerces sobre uma crítica à suposta racionalidade linear do ciclo de políticas e construiu seu edifício teórico com base em material extraído de conceitos como *bounded rationality* (Simon, 1979) ou *garbage can* (Cohen et al., 1972). Sua plasticidade parece possuir capacidade de oferecer conforto intelectual para analistas de políticas públicas, com decorrente potencial atrativo. Mais uma vez, entretanto, as frequências foram baixas. Desagregando os trabalhos com o emprego desta matriz teórica por áreas ([Figura 4](#)), observa-se que administração pública e saúde respondem por pouco mais de $\frac{3}{4}$ das produções

Figura 4 - Participação de áreas no emprego de diferentes modelos analíticos



Fonte: SciELO, processado pelos autores 2023.

científicas filiadas a essa perspectiva teórica, com pequenas saliências em Ciência Política, Ciências Sociais e Economia.

O *framework* “coalizão de defesa” tem sua origem ligada à crítica de Sabatier à ausência de explicação causal, tanto no modelo de “ciclo de políticas”, quanto nos “fluxos múltiplos” de Kingdom (Sabatier, 2007). Em sua genealogia teórica, possui raízes que remontam à *behavioral revolution* (crenças, sistemas, pluralismo, *inputismo*) e a uma abordagem pré-neo-institucionalista. Por isso, não surpreende sua recepção em publicações originárias da área de Ciência Política e, em menor medida, Administração Pública. Por outro lado, seu viés *societário* incentiva sua abertura para áreas como Ciências Sociais, Educação e Saúde.

A ferramenta analítica “capacidades estatais” descende de uma terceira geração de estudos em políticas públicas, portando, os genes do neoinstitucionalismo em seu DNA (Cingolani, 2013; D’Arcy & Nistotskaya, 2021). A despeito de sua formulação mais tardia, encontrou significativa recepção, gerando frequência de trabalhos superior à soma dos outros modelos aqui analisados, embora igualmente modesto quando considerado o conjunto da produção científica de políticas públicas no país. Provavelmente, a importância de programas sociais e públicos desde a Constituição Federal de 1988 e o relevo adquirido por temas como burocracias, federalismo, implementação, governos municipais tenham contribuído para esse incremento. De forma menos otimista, *conceptual stretching* e “circularidade” também poderiam ter contribuído para uso mais frequente e menos parcimonioso. A maioria desses trabalhos foram publicados em periódicos das áreas de Ciência Política e Administração Pública. Chama a atenção, igualmente, sua menor audiência na área de saúde.

V. Considerações finais

Até aqui tivemos uma perspectiva da difusão e uma fotografia do conjunto atual de programas, docentes e produções de políticas públicas no Brasil. Demonstrou-se que a expansão dessa área se baseou em um contexto de ampliação de políticas sociais, difusão de programas de graduação e pós-graduação, potencial de aplicação acadêmica e profissionalização de egressos em áreas multidisciplinares. Destacou-se, para além da formação recente dos docentes da área, sua origem fora do *core* canônico internacional (Ciência Política, Administração Pública, Economia). Como resultado, encontrou-se dificuldades para a construção de uma comunidade epistêmica e a produção de diferentes padrões de desenvolvimento institucional.

O perfil das publicações não sugere efeitos diferentes do retratado até aqui, mais uma vez, áreas setoriais se destacam no campo. A formação de *clusters* por afinidades entre *nós* reuniu quase metade das palavras-chave em torno de termos voltados à saúde pública, saúde de crianças, de adolescentes e de idosos, por fim educação. A sistematização das áreas em categorias mais abrangentes manteve, no período avaliado, a prevalência da área da saúde na produção científica, enquanto o *core* internacional de disciplinas desempenha papel coadjuvante com pouco mais de 15% da produção do campo.

A análise dos dados aqui desenvolvida considerou duas bases de dados, separadamente: a Plataforma Sucupira, para a reconstituição da titulação e inserção profissional dos docentes vinculados aos 139 programas afins às políticas públicas; e a base SciELO para a revisão da produção científica associada

às políticas públicas. Um limite do trabalho foi a impossibilidade de associar os 2,6 mil docentes com a sua respectiva produção científica pela não conexão entre as bases. Em futuros trabalhos isso poderá ser feito exclusivamente através da Plataforma Sucupira, mas como o objetivo desse trabalho implicava em reconstituir uma série temporal mais longa, a base SciELO foi imprescindível. Uma dimensão relevante não abordada aqui foram os eventos científicos relacionados às políticas públicas considerando o perfil dos trabalhos apresentados e a participação das diferentes disciplinas constitutivas da área multidisciplinar. Como o levantamento dos docentes e da produção da área já implicou uma quantidade significativa de dados e análise, isto fica para futuros trabalhos.

Afinal, quais efeitos podem ser esperados considerando-se o arranjo da área de políticas públicas? De fato, é clara a importância da construção de uma comunidade epistêmica que supere o cenário de Torre de Babel (Faria, 2003) de temas e métodos de pesquisa empregados em políticas públicas. Somada à carência de uma linguagem comum dentro do campo, a aplicação de *frameworks* próprios à *policy analysis* também não se mostrou tão recorrente como esperado.

Nesse contexto, é necessário refletir acerca das possibilidades de alinhamento e conversão da área de políticas públicas, afinal teorias são um caminho para o acúmulo de conhecimento, e sua ausência pode representar um obstáculo ao desenvolvimento de um campo multidisciplinar com capacidade de construção de explicações causais para os fenômenos que estuda. Se até aqui o desenvolvimento do sistema nacional de ciência e tecnologia verificou-se em bases disciplinares, desafios crescentes de aplicação do conhecimento produzido deverão representar indutores para sua substituição por configurações temáticas e multidisciplinares. Políticas Públicas representam um extenso arquipélago: 139 programas de pós-graduação, cerca de 13,4 mil artigos científicos publicados, grande potencial de aplicabilidade e profissionalização. O desafio posto é o de paralelo aos dialetos próprios de cada território disciplinar, construir uma língua comum para a comunidade epistêmica das *policy sciences* brasileiras.

André Marengo (amarencoufrgs@gmail.com) é Doutor em Ciência Política pela UFRGS coordenador do INCT-QualiGov e professor do Programa de Políticas Públicas da UFRGS.

Marília Bruxel (maribruxel4@gmail.com) é Mestranda em Políticas Públicas pela UFRGS.

Lidia Ten Cate (lidianicoletencate@gmail.com) é Doutoranda em Políticas Públicas pela UFRGS e Analista de Planejamento no Governo do RS.

Referências

- Arretche, M. (2003) Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18 (51), pp. 7-9.
- Arretche, M., Marques, E. & Faria C.A.P. (org) (2019) *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos PSDB e PT*. São Paulo: Editora UNESP.
- Balla, S., Lodge, M. & Page, E. (2015) *Classics in public policy and administration*. Oxford: Oxford University Press.
- Barata, R.B. (2013) Epidemiologia e políticas públicas. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, 16, pp. 3-17.
- Barata, R.B. (2022) O campo científico da saúde coletiva. *Saúde Debate*, 46(133), pp. 473-486.
- Barata, R.B., Costa, M.F.F. & Goldbaun, M. (2022) Os congressos brasileiros de epidemiologia. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, 25, pp. 1-13.
- Batista, M., Domingos, A. & Vieira, B. (2022) Políticas públicas: modelos clássicos e 40 anos de produção no Brasil. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, (94), pp. 1-25.

- Blomquist, W. (2007) The policy process and large-N comparative studies. In: P. Sabatier (org) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, pp. 261-289.
- BRASIL. (1988) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 jul. 2023.
- Brasil, F.G. & Capella, A.C.N. (2019) Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 24(78), pp. 1-22.
- Cairney, P. & Jones, M. (2016) Kingdon's multiple streams approach: what is the empirical impact of this universal theory? *The Policy Studies Journal*, 44(1), pp. 37-58.
- Candler, G. (2008) Epistemic community or Tower of Babel? Theoretical diffusion in public administration. *Australian Journal of Public Administration*, 67(3), pp. 294-306.
- Capano, G. & Howlett, M. (2020) The knowns and unknowns of policy instrument analysis: policy tools and the current research agenda on policy mixes. *SAGE Open*, 10(1), pp. 1-13. DOI
- Capano, G. & Woo, J.J. (2018) Designing policy robustness: outputs and processes. *Policy and Society*, 37(4), p. 422-440.
- CAPES. (2011) Plano Nacional de Pós-Graduação: 2011-2020. Brasília: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Disponível em: <<https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/plano-nacional-de-pos-graduacao-pnpg/plano-nacional-de-pos-graduacao-pnpg-2011-2020>>. Acesso em: 17 de ago 2023.
- CAPES. (2021) Plataforma Supupira. Cursos Avaliados e Reconhecidos: Área de Avaliação. Disponível em: <<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/programa/quantitativos/quantitativoAreaAvaliacao.jsf>>. Acesso em: 29 de jul. 2023.
- CAPES. (2023) *Documento técnico do Qualis Periódicos*. Brasília: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Disponível em: <<https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/avaliacao/avaliacao-quadrienal-2017/DocumentotecnicoQualisPeridicosfinal.pdf>>. Acesso em: 29 de jul. 2023.
- Cingolani, L. (2013) The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. *MERIT Working Papers n. 2013-053*. Maastricht: Maastricht Graduate School of Governance.
- Cingolani, L. (2020) The role of state capacity in development studies. *Journal of Development Perspectives*, 2(1-2), pp. 88-114.
- Clemente, A.J., Oliveira, M.F.R., Horochovski, R.R., Jnckles I.J. & Azevedo, N.T. (2022) Campo de públicas: uma ciéncia a partir de projetos pedagógicos de curso. *Revista de Sociologia e Política*, 30, p. 1-24.
- Coelho, F., Almeida, L., Midlej, S., Schommer, P. & Teixeira, M. (2020) O campo de públicas após a instituição das diretrizes curriculares nacionais (DCNs) de administração pública: trajetória e desafios correntes (2015-2020). *Administração: Ensino e Pesquisa*, 21(3), pp. 488-529.
- Cohen, M., March, J. & Olsen, J. (1972) A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), pp. 1-25.
- D'Arcy, M. & Nistotskaya M. (2021) State capacity, quality of government, sequencing, and development outcomes. In: A. Bageholm, M. Bauhr, M. Grimes & B. Rothstein (eds) *Oxford handbook of the quality of government*. Oxford: Oxford Handbooks, pp. 757-780. DOI.
- De Leon, P. (2006) The historical roots of the field. In: M. Moran, M. Rein & R. Goodin (orgs) *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 39-57.
- Durnova, A., Fischer, F. & Zittoun, P. (2016) Discursive approaches to public policy: politics, argumentation, and deliberation. In: B.G. Peters & P. Zittoun (orgs) *Contemporary approaches to public policy*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 35-56.
- Easton, D., Graziano, L. & Gunnem, J. (1991) *The development of political science: a comparative survey*. London: Routledge.
- Farah, M. (2011) Administração pública e política pública. *Revista de Administração Pública*, 45, p. 813-836.
- Faria, C.A.P. (2003) Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), pp. 21-29.
- Favre, P. (1985) Histoire de la science politique. In: M. Grawitz & J. Leca (orgs) *Traité de science politique*. Paris: PUF, pp.3-46.
- Gilmour, R.S., Halley, A.A. & Evans, D. (1994) *Who makes public policy? The struggle for control between Congress and the Executive*. London: SAGE.
- Gunnell, J. (2006) Founding of the American Political Science Association: discipline, profession, political theory, and politics. *American Political Science Review*, 100(4), pp. 479-483.
- Halpern, C., Lascoumes, P. & Le Galès, P. (eds) (2014) *Instrumentation de l'action publique*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Immergut, E. (2006) Historical-institutionalism in political science and the problem of change. In: A. Wimmer & R. Kossler (orgs) *Understanding change: models, methodologies, and metaphors*. Londres: Palgrave-Macmillan, pp. 237-259.
- Jobert, B. & Muller, P. (1987) *L'Etat en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: Persée.
- Jones, B., Epp, D.A. & Baungartner, F. (2019) Democracy, authoritarianism, and policy punctuations. *International Review of Public Policy*, 1(1), pp. 7-26.
- Jones, M. (2016) A river runs through it: a multiple streams meta-review. *The Policy Studies Journal*, 44(1), pp.13-36.
- King, G., Keohane, R. & Verba, S. (1994) *Designing social inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Knill, C. & Tosun, J. (2008) Policy-making. In: D. Caramani. *Comparative politics*. Oxford: Oxford University Press, pp. 495-519.

- Lasswell, H. & Lerner, D. (1951) *The policy sciences*. Palo Alto: Stanford.
- Marques, E. (2013) As políticas públicas na Ciência Política. In: E. Marques & C. Faria (orgs) *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora UNESP, pp. 23-46.
- Marques, E. & Faria, C. (orgs) (2013) *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora UNESP.
- Marques, E. & Souza, C. (2016) Políticas públicas no Brasil: avanços recentes e agenda para o futuro. In: L. Avritzer, C. Milani & M. Braga (orgs) *A ciência política no Brasil: 1960-2015*. Rio de Janeiro: FGV Editora, pp. 321-346.
- Melo, M. (1999) Estado, governo e políticas Públicas. In: S. Miceli (org) *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995): ciência política*. São Paulo: CAPES, 1999, pp. 59-100.
- Moran, M., Rein, M. & Goodin, R. (orgs) (2006) *The oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B.G. & Zittoun, P. (orgs) (2016) *Contemporary approaches to public policy*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Pierre, J. (2006) Disciplinary perspectives. In: B.G. Peters & J. Pierre (orgs) *Handbook of public policy*. London: SAGE, pp. 481-492.
- Ranney, A. (1965) Political science: the state of the profession: a review article. *Political Science Quarterly*, 80(2), pp. 277-287.
- Sabatier, P. (2007) *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- Sátyro, N.G.D. & Cunha, E.M.S. (2019) Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social nos municípios brasileiros. *Opinião Pública*, 25(2), pp. 401-432.
- Simon, H. (1979) Rational decision making in business organizations. *American Economic Review*, 69(4), pp. 493-513.
- Somit, A. & Tanenhaus, J. (1964) *American political science: a profile of the discipline*. New York: Atherton Press.
- Souza, C. (2003) Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), pp. 15-20.
- Van der Heijden, J. & Kuhlmann, J. (2018) Assessing policy knowledge: a systematic review of three theoretical approaches that are applied to cases of policy change. *European Policy Analysis*, 4(1), pp. 72-93.
- Van der Heijden, J., Lindquist, E., Wellstead, A. & Kuhlmann, J. (2019) Have policy process scholars embraced causal mechanisms? A review of five popular frameworks. *Public Policy and Administration*, 36(2), pp. 1-24. DOI
- Vendramini, P. & Almeida, L.S.B. (orgs) (2017) *Pioneirismo, renovação e desafios: experiências do campo de políticas públicas no Brasil*. 20ª ed. Florianópolis: Editora UDESC.
- Weible, C., Ingold, K., Nohrstedt, D., Henry, A. & Jenkins-Smith H. (2019) Sharpening advocacy coalitions. *Policy Studies Journal*, 48(4), pp. 1054-1081.
- Zahariadis, N. (2016) Setting the agenda on agenda setting: definitions, concepts and controversies. In: N. Zahariadis (org) *Handbook of public policy agenda setting*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 1-22.

Ideas out of place: Public Policy studies in Brazil

Keywords: public policies, postgraduate studies, scientific output, analytical models, multi-disciplinarity.

ABSTRACT Introduction: This article conducts a diagnostic analysis of the academic domain of Public Policy studies in Brazil, with a focus on two main dimensions: (i) teaching, by examining the profiles of Postgraduate Programs and faculty members within the field, and (ii) research, through an assessment of the national bibliographic production on public policies. **Materials and methods:** Beginning with a thorough delineation of this research domain, we collected data from 139 postgraduate programs listed on the Sucupira Platform, covering fourteen distinct evaluation areas outlined by CAPES. Subsequently, we conducted a meticulous search within the SciELO Brasil database, resulting in the identification of 13,432 publications spanning the period from 1968 to 2022. Our analysis then sought to map the interdisciplinary contributions and the adoption of analytical models within the scientific literature on public policies. **Results:** Our analysis suggests that the main disciplines comprising the international core in public policy studies, such as Political Science, Economics, and Public Administration, have limited engagement in terms of the number of postgraduate programs, doctoral training, and scientific output. **Discussion:** Despite the substantial number of doctoral graduates and a solid scientific output, the diversity and widespread distribution across institutions and topics underscore the challenges in consolidating public policy as an interdisciplinary epistemic community that shares standardized references and theoretical frameworks.



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Anexos

Anexo 1: Figura 1A com o número de novos programas de pós-graduação de políticas públicas criados a cada ano, 1970-2021

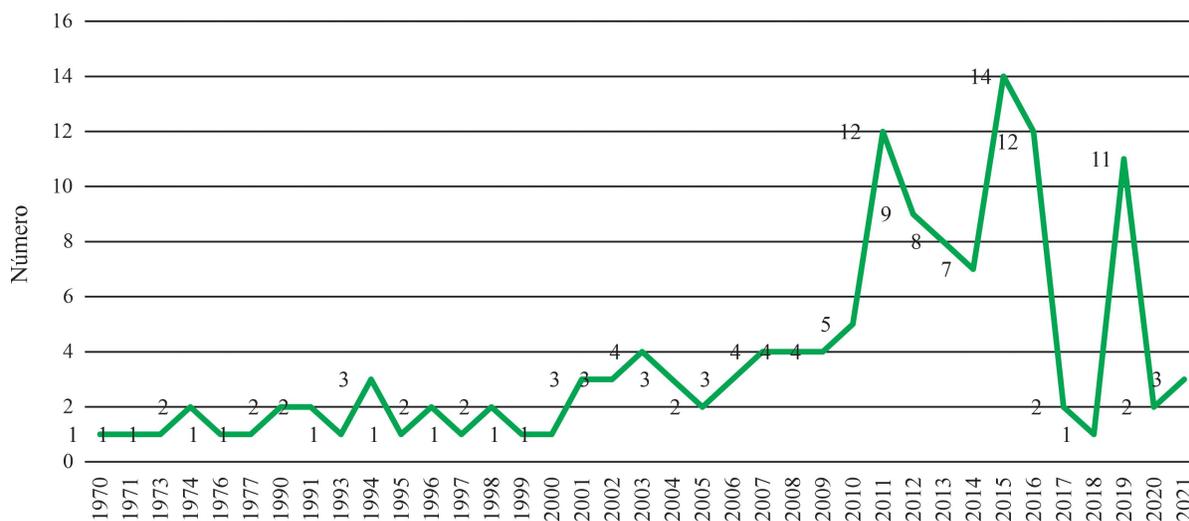
Anexo 2: Tabela 1A com os docentes de políticas públicas segundo áreas de titulação e atuação, em %

Anexo 3: Tabela 2A com o ano de titulação docente mediano em cada área constitutiva de políticas públicas

Anexo 4: Tabela 3A com a frequências anuais de publicações de políticas públicas com emprego de modelos analíticos selecionados, 1968-2022

Anexo 5: Figura 2A com a proporção de publicações de políticas públicas com uso de modelos analíticos

Figura 1A - Número de novos programas de pós-graduação de políticas públicas criados a cada ano (1970-2021)



Fonte: Plataforma Sucupira/CAPES, elaborado pelos autores, 2023.

Tabela 1A - Docentes de políticas públicas segundo áreas de titulação e atuação, em %

Área professor titular	ADM	CP	DIR	ECO	EDU	ENF	INT	MED	VET	ODO	PLUR	PSI	SAU	SS	TOT
Administração	265	15	0	2	6	0	38	0	0	0	8	0	5	1	340
Antropologia	2	6	0	0	1	0	9	0	0	0	4	0	7	1	30
Arquitetura	3	1	0	0	1	0	3	0	0	0	3	0	2	0	13
Artes	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Física	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3
Biodiversidade	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Biociências	3	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	5
Computação	9	1	0	1	0	0	4	0	0	0	1	0	2	0	18
Alimentos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	4	0	5
Ciência Política	37	60	2	3	1	0	24	0	0	0	2	0	2	5	136
Agrárias	19	2	0	0	0	1	3	0	0	0	3	0	1	0	29
Ambientais	5	2	2	0	1	0	11	0	0	0	4	0	4	2	31
Biológicas (I, II, III)	1	1	0	0	0	2	9	7	4	0	0	0	17	1	42
Religião	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3
Comunicação	5	4	0	0	0	0	7	0	0	0	2	1	0	0	19

(continua)

Tabela 1A - Continuação

Área professor titular	ADM	CP	DIR	ECO	EDU	ENF	INT	MED	VET	ODO	PLUR	PSI	SAU	SS	TOT
Direito	28	18	35	1	1	0	36	0	0	0	3	0	1	1	124
Economia	57	19	0	23	5	0	36	0	0	0	9	0	3	4	156
Educação	12	21	0	0	56	1	42	0	0	1	4	6	10	8	161
Ed. Física	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	2
Enfermagem	2	1	0	0	0	43	39	0	0	0	0	0	14	3	102
Engenharias (I, II, III, IV)	80	4	0	1	4	0	29	0	0	1	0	0	20	0	139
Ensino	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	13	0	2	0	16
Farmácia	0	0	0	0	0	0	1	1	2	0	0	0	3	0	7
Filosofia	4	3	1	0	1	0	8	0	0	0	1	1	4	1	24
Geociências	3	1	0	0	1	0	6	0	0	0	0	0	2	0	13
Geografia	2	5	0	0	1	2	8	0	0	0	2	0	4	1	25
História	4	12	0	0	1	0	13	0	0	0	1	0	4	1	36
Interdisciplinar	8	0	1	0	0	0	4	0	0	0	1	0	1	0	15
Linguagens	8	2	0	0	7	0	7	0	0	0	1	0	0	0	25
Matemática	2	1	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	4	0	10
Materiais	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Medicina (I, II, III)	1	1	0	0	0	5	3	16	4	0	0	0	88	2	120
Med. Veterinária	0	0	0	0	0	1	0	0	26	0	1	0	6	0	34
Nutrição	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	4
Odontologia	1	0	0	0	0	0	2	0	0	16	0	0	5	0	24
Planejamento Urbano	11	6	0	0	1	0	9	0	0	0	14	0	4	1	46
Psicologia	15	3	0	0	1	2	4	1	0	0	0	10	6	1	43
Química	1	1	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	2	0	7
Saúde	3	5	0	0	0	7	19	7	0	9	2	5	388	2	447
Serviço Social	4	6	0	0	0	0	17	0	0	0	1	0	0	26	54
Sociologia	45	71	6	3	8	0	80	1	0	0	14	2	13	11	254
Zoologia	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2
Total	641	273	47	35	104	66	477	33	40	27	95	25	630	73	2566

Fonte: Plataforma Sucupira, elaborado pelos autores, 2023.

Tabela 2A - Ano de titulação docente mediano em cada área constitutiva de políticas públicas

Área constitutiva de políticas públicas	Ano de titulação docente mediano
Medicina	2004
Enfermagem, Saúde coletiva e Serviço Social	2006
Odontologia	2007
Ciência Política e Economia	2008
Educação, Interdisciplinar e Planejamento Urbano	2010
Veterinária	2011
Administração, Direito e Psicologia	2012

Nota: a mediana do ano de titulação docente é 2009.

Fonte: Plataforma Sucupira, elaborado pelos autores, 2023.

Tabela 3A - Frequências anuais de publicações de políticas públicas com emprego de modelos analíticos selecionados (1968-2022)

Ano de publicação	Capacidade estatal	Coalizão defesa	Múltiplos fluxos	Equilíbrio pontuado	Ciclo políticas
1997	1				
1998	1				
1999	1				
2000	1				
2001	1				
2002	1				
2003	1				
2004	1				
2005	1				1
2006	3				1
2007	3	1			
2008	1				
2009	5				1
2010	1				1
2011	1		1		1
2012	1		1		3
2013	4		1		1
2014	3	1	2		1
2015	3			1	4
2016	8	1	1	1	5
2017	11	1			7
2018	11	2	3	1	6
2019	8	3	1		6
2020	17	3	6		6
2021	15	2	3		8
2022	13	4			6

Nota: Não há publicações com emprego de modelos analíticos entre os anos 1968 e 1996.

Fonte: SciELO, elaborado pelos autores, 2023.

Figura 2A - Proporção de publicações de políticas públicas com uso de modelos analíticos



Fonte: SciELO, elaborado pelos autores, 2023.