



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

POLÍTICAS PÚBLICASUM ESTUDO BIBLIOMÉTRICO SOBRE A FORMAÇÃO DA AGENDA

**RODRIGO USZACKI CARVALHO DE FREITAS, LUIS CARLOS ZUCATTO, ANA CLÁUDIA
NIEDHARDT CAPELLA, KALINCA LÉIA BECKER**

GT 2 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO BIBLIOMÉTRICO SOBRE A FORMAÇÃO DA AGENDA

Resumo: O objetivo deste estudo foi analisar como se caracteriza a produção científica sobre formação da agenda (*agenda-setting*) de políticas públicas. A coleta de dados foi realizada em 4 bases (publicações até 2020): Scielo, Spell, Scopus e Web Of Science. Executados critérios de inclusão e exclusão, restaram 116 publicações selecionadas. Como principais resultados, ressalta-se o diagnóstico das publicações, demonstrando que essa área de estudo continua se expandindo em diferentes perspectivas de estudos e tem como principais modelos utilizados como *framework* o modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon e a Teoria do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones e seus desdobramentos. Os autores com maiores *h-index* são Frank R. Baumgartner, Michael Howlett e Bryan D. Jones. E os *journals* que se configuram como o *core* da área estudada são *Journal Of European Public Policy*, *Policy Studies Journal*, *European Journal Of Political Research*, *Political Research Quarterly* e a Revista de Administração Pública.

Palavras-Chave: Políticas Públicas. Agenda-setting. Formação da Agenda. Bibliometria.

1 INTRODUÇÃO

Estudar a formação da agenda de políticas públicas é, em síntese, buscar respostas para questionamentos como: Por que alguns temas ganham mais destaque e atenção dos governos e outros temas são protelados? Como se dá o processo decisório que leva à efetivação das políticas públicas? Quais temas estão sendo priorizados pelos governos? E, também, quais fatores promovem mudanças nas políticas governamentais? (CAPELLA, 2018).

Destaca-se que o campo teórico sobre formação da agenda (ou *agenda-setting*), teve seu *start* com o trabalho seminal de Cobb e Elder (1971), no Estados Unidos, no qual introduziram o termo “agenda” na literatura. Desde então, essa área de estudo se consolidou e destacou, sendo uma área bastante explorada na atualidade, conforme demonstram Jones *et al.* (2016), Kuhlmann e Van Der Heijden (2018) e Capella (2020).

Nesse sentido, diante de um campo teórico bastante explorado e que continua em franco desenvolvimento, torna-se relevante realizar um mapeamento da produção científica. Desse modo, a questão norteadora dessa pesquisa é: como se caracteriza a produção científica sobre formação da agenda (*agenda-setting*) de políticas públicas? E, para se estabelecer a resposta a este questionamento, definiu-se como objetivo analisar como se caracteriza a produção científica sobre formação da agenda (*agenda-setting*) de políticas públicas.

Para estruturar a resposta a esse questionamento, realizou-se um estudo bibliométrico. Estudos bibliométricos, de acordo com Leite Filho (2008), caracterizam-se por um conjunto de métodos das Ciências da Informação, a qual se apoia na análise quantitativa de dados visando a exploração e desenvolvimento de campos teóricos. Além disso, os estudos bibliométricos colaboram com a tarefa de sistematizar pesquisas.

Conforme destacam Bufrem e Prates (2005), os estudos bibliométricos são necessários, e especialmente úteis, para incrementar aspectos do conhecimento previamente desenvolvidos.

Por sua vez, Chueke e Amatucci (2015) argumentam que por meio desses estudos também é possível identificar os problemas que emergiram das pesquisas analisadas para serem explorados em pesquisas futuras.

Portanto, para essa pesquisa foram selecionadas 4 bases de dados (2 internacionais e 2 nacionais), nas quais foram aplicados parâmetros de seleção que retornaram um total de 440 publicações. Por conseguinte, executou-se o protocolo de inclusão e exclusão dessas publicações. Aplicado esse protocolo, foram selecionadas 116 publicações, as quais compõem, portanto, esse estudo bibliométrico sobre formação da agenda de políticas públicas.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Desenvolver uma síntese da teoria que contemple os aspectos necessários à compreensão do tema pesquisado, geralmente, é uma tarefa complexa. Neste estudo não é diferente, por se tratar de um campo teórico consolidado e que possui significativa produção acadêmica, a qual se constitui desde a década de 1930, quando H. Laswell propôs a expressão *policy analysis* (análise de políticas públicas), buscando conciliar conhecimento científico com a produção empírica dos governos e, ainda, visando estabelecer uma articulação entre pesquisadores/cientistas, governos e grupos de interesse.

Desde então, esse campo teórico se desenvolve continuamente e foi nele que emergiu, como um dos desdobramentos da teoria, os estudos sobre a formação da agenda (ou *agenda-setting*), os quais buscam explicar a dinâmica das políticas públicas. Constituinte uma etapa da construção e implantação de políticas públicas governamentais, a formação da agenda é considerada um dos principais elementos nesse processo (BRASIL; JONES, 2020; CAPELLA, 2020). Essa importância é por conta da formação da agenda ser a etapa na qual são definidas quais questões (ou problemas) serão priorizadas pelos governos. Desse modo, o campo de estudo busca: explorar a maneira como são priorizadas essas questões; compreender por quais motivos alguns temas acabam sendo mais relevantes e ganham a atenção dos governos; e, também, quais são os fatores que levam a mudanças nas políticas (CAPELLA, 2018)

As meta-revisões desenvolvidas por Capella (2020) no âmbito nacional, Kuhlmann e Van Der Heijden (2018) e Jones, M. D. *et al.* (2016) no âmbito internacional demonstram a consistência da teoria e, mais ainda, como continua se desenvolvendo em diferentes perspectivas. Nesse sentido, destaca-se, como um dos pontos de partida desse campo teórico o pioneiro trabalho de Cobb e Elder (1971). Nesse trabalho, os autores apresentam o que seria uma das primeiras definições acerca do termo agenda, estabelecendo como “um conjunto geral de controvérsias

políticas que serão vistas como pertencendo à gama de preocupações legítimas que merecem a atenção do sistema político” (COBB; ELDER, 1971, p. 905 - tradução nossa).

Mais tarde, Kingdon (2014) e Birkland (2016), apresentaram as suas definições acerca do termo. Para Kingdon (2014, p. 3 – tradução nossa) a agenda “é a lista de assuntos ou problemas aos quais funcionários governamentais, e pessoas de fora do governo intimamente associadas a esses funcionários, estão prestando séria atenção a qualquer momento.”. Birkland (2016, p. 122 – tradução nossa) define a agenda como “a lista de coisas que estão sendo discutidas e às vezes postas em prática por uma instituição, a mídia de notícias ou o público em geral.”.

A agenda possui diferentes níveis (ou tipos), nesse sentido, destaca-se as proposições de Cobb e Elder (1971), Kingdon (2014) e Birkland (2016). Cobb e Elder (1971) definem como existindo dois níveis: a agenda sistêmica e a agenda governamental (ou institucional). Kingdon (2014, p.4 – tradução nossa) também apresenta dois níveis de agenda: a “agenda governamental” e a “agenda de decisão”. Por conseguinte, Birkland (2016) amplia os níveis de agenda. Para o autor existe o universo da agenda (*agenda universe*), desse universo a agenda se desdobra em três níveis: a agenda sistêmica, a agenda institucional e a agenda decisória (CAPELLA, 2018).

Princen (2007) refere-se aos processos de definição da agenda como cruciais, pois determinam quais questões são levadas para a tomada de decisão. Os processos de definição da agenda, portanto, determinam quais problemas e alternativas são legítimas em um sistema político. Como resultado, a definição da agenda é um processo altamente político: os atores políticos procuram ativamente trazer as questões para a agenda se estiverem procurando uma mudança de política, ou mantê-las fora da agenda se quiserem defender o status quo.

Destacam-se na literatura sobre formação da agenda duas vertentes teóricas consolidadas e amplamente utilizadas: o modelo de múltiplos fluxos (*Multiple Streams Framework*) de Kingdon (1984) e a teoria do equilíbrio pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory*), ou interrompido, de Baumgartner e Jones (1993), e seus desdobramentos. Enquanto o modelo de Kingdon (1984) possui como uma das suas principais características verificar as mudanças nas políticas, a teoria do equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones (1993) analisa os motivos das políticas passarem por longos períodos de estabilidade seguidos por mudanças drásticas - equilíbrio pontuado ou interrompido (CARTER; JACOBS, 2014).

O modelo de múltiplos fluxos de Kingdon foi lançado originalmente em 1984 por meio do seminal livro *Agendas, Alternatives and Public Policies* e é inspirado no modelo da lata de lixo (*garbage can model*) de Cohen, March e Olsen (1972). Conforme destaca Beland (2015), são dois os conceitos centrais do livro de Kingdon: a “agenda”, a qual apresenta a lista de problemas

que os formuladores de políticas prestam atenção em um determinado momento; e as “alternativas”, as quais são as prováveis soluções para a agenda.

As mudanças ocorrem, conforme destaca Kingdon (2014), por meio de três fluxos (os quais são independentes e possuem as suas próprias regras e dinâmicas) que se “acoplam” em momentos críticos (eleições, catástrofes, pressão de grupos de interesse, entre outros) e é nesse momento que geralmente ocorrem as maiores mudanças políticas. Os três fluxos são: o fluxo de problemas, o fluxo de políticas públicas (ou fluxo de soluções) e o fluxo político (CAPELLA, 2020).

Dois fatores são essenciais para que as mudanças nas políticas de fato aconteçam: os empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*); e as “janelas de oportunidades” (*policy Windows opportunities*). O acoplamento, ou seja, a união dos fluxos, é mais provável de acontecer quando as “janelas de oportunidades” estão abertas.

Na teoria do equilíbrio pontuado, o empreendedor de políticas também é um ator central. Com base na proposta desenvolvida por Kingdon (1984) e, ainda, em outros autores da ciência política, Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones lançaram em 1993 o livro *Agendas and Instability in American Politics* no qual publicaram a teoria do equilíbrio pontuado (Capella, 2020). Jones e Baumgartner (2005) argumentam que, nessa primeira versão o objetivo principal da teoria foi buscar explicações, por meio de estudos longitudinais e transversais, dos motivos das agendas permanecerem estáveis por longos períodos, mas que eram seguidos por mudanças drásticas nas políticas (as pontuações).

Desse livro, Baumgartner e Jones deram início ao Projeto de Agendas de Políticas Públicas (*Policy Agendas Project*), no qual tinham como objetivo o armazenamento de uma grande base de dados sobre a formação da agenda governamental (inicialmente com foco nos EUA), de longos períodos, para que fosse possível analisar os períodos de estabilidade e de mudanças rápidas nas políticas (BAUMGARTNER; JONES; BONAFONT, 2020; CAPELLA, 2020). Nesse sentido, o projeto evoluiu e culminou no *Comparative Agendas Project* (CAP). O principal objetivo do CAP é tornar possível a aplicação do *Policy Agendas Project*, vislumbrando uma análise comparativa da formação da agenda entre países. Conforme destaca Capella (2020), esse momento dos estudos que envolve agenda comparativa ainda está se desenvolvendo, enfrentando diversos desafios, tanto teóricos quanto metodológicos.

3 MÉTODO DO ESTUDO

Para o desenvolvimento deste estudo, observaram-se as etapas: 1) escolha das bases de dados; 2) aplicação dos critérios de seleção; 3) com os resultados das bases, para inclusão ou exclusão

dos artigos procedia-se a leitura dos resumos das publicações, atendidos os critérios, essas publicações eram selecionadas, caso contrário, eram excluídas da amostra (as publicações selecionadas foram organizadas em uma planilha *Microsoft Excel*®); 4) montagem do arquivo para importação no software *Bibliometrix*®; 5) execução dos testes bibliométricos no software; 6) apresentação e discussão dos resultados.

Para tanto, foram selecionadas 4 bases de dados, duas nacionais (Scielo Brasil e Spell) e duas internacionais (Scopus e Web of Science), nas quais foram aplicados critérios de seleção das publicações. Os parâmetros globais para a busca nas bases foram: nas bases internacionais, utilizou-se como descritores “*agenda-setting*” e “*agenda formation*” (os dois entre aspas para truncar a busca), com delimitação temporal até 2020, sendo que na Scopus os campos pesquisados foram “*Article title, Abstract, Keywords*” e na Web of Science o campo “Tópico”; nas bases nacionais, os descritores utilizados foram *agenda-setting* e Formação da Agenda, com delimitação temporal até 2020, sendo que na Scielo Brasil o campo pesquisado foi o “*All indexes*” e na Spell o campo “Palavra-chave”. Com o objetivo de tornar mais assertivo e com um direcionamento adequado, esses passos foram discutidos com especialista da área.

Nas bases nacionais, a busca retornou um total de 25 publicações (16 na Scielo Brasil e 9 na Spell), as quais foram analisadas para verificar se atendiam aos critérios de inclusão e exclusão. Já, nas bases internacionais, por conta do significativo número de publicações encontradas com os parâmetros estabelecidos (4.219 na Scopus e 3.351 na Web of Science), foi necessária a aplicação de filtros extras de seleção, tais como a definição das áreas de estudo e também os tipos de publicação.

Após a aplicação desses filtros, a busca resultou em 760 trabalhos na Scopus e 979 na Web of Science. Com o intuito de tornar possível a análise desse universo de publicações, optou-se pela delimitação amostral, com intervalo de confiança de 90% e um margem de erro de 5%, sendo que acrescentou-se como critério extra de seleção as publicações com as maiores médias de citação anual. Assim, na base Scopus, foram selecionadas as 201 publicações e na Web of Science 214 publicações, observando-se o tamanho da amostra e ranqueando, em ordem decrescente, pela média de citações anuais.

Dessa seleção, houve um total de 440 publicações para serem analisadas (16 na Scielo Brasil, 9 na Spell, 201 na Scopus e 214 na Web of Science), das quais na Scielo Brasil 9 atenderam aos critérios de inclusão, na Spell, 7 trabalhos também constavam da Scielo Brasil e outras duas atenderam aos critérios de seleção. Já, na Web of Science 87 publicações atenderam aos critérios de inclusão, enquanto que da Scopus, das 201 publicações selecionadas, 68 já haviam

sido avaliadas na Web of Science e, das 133 publicações restantes, 18 atenderam aos critérios e foram selecionadas. Desse modo, o total de publicações selecionadas foram 116.

Realizada a seleção das publicações, executou-se a análise bibliométrica das publicações por meio de duas ferramentas: extração de informações por meio da criação de planilhas do *Microsoft Excel*® 2019; e, utilização do software *Bibliometrix*®. Na planilha foram extraídas as seguintes informações por meio da leitura dos 116 trabalhos selecionados e utilizando-se de técnicas de análise de conteúdo para categorização e estratificação dos dados: quantidade de publicações por ano; quantidade de publicações por periódico; quantidade de autores por publicação; quantidade de publicações por país; e aspectos metodológicos das publicações; aspectos teóricos das publicações.

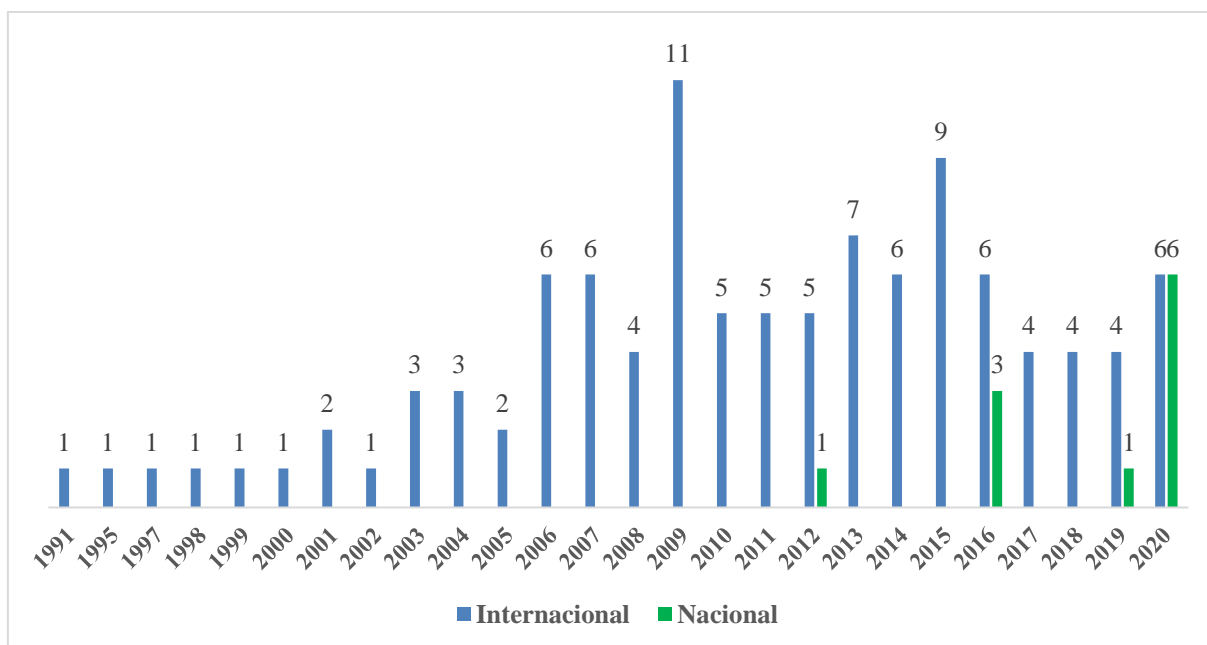
Com relação ao software *Bibliometrix*®, foram necessários procedimentos para que fosse possível realizar a formatação do arquivo para carga no software. Para tanto, considerando que a seleção contemplou quatro (4) bases diferentes, a estratégia definida para lograr êxito na inclusão de todas as publicações em um único arquivo foi realizar a exportação das publicações com base no formato de arquivo gerado da base Web of Science. Esse procedimento é realizado na tela dos resultados da seleção das publicações dessa base pelo seguinte caminho: Exportar>Outros formatos de arquivo. Esse formato, portanto, é reconhecido pelo software para a realização dos testes bibliométricos.

Com a carga do arquivo realizada, foi possível executar as seguintes análises por meio do *software*: nuvem de palavras com base nos resumos; *Journals* mais relevantes; Lei de Bradford; Lei de Lotka; Evolução temática com base nos resumos; Autores mais citados nas referências; Autores mais relevantes dos artigos publicados; Impacto dos autores das publicações com base no h-index; e, por fim, a Rede de Co-citação (*Co-citation Network*).

4 RESULTADOS – APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO

Apresenta-se inicialmente a quantidade de publicações por ano. Nesse caso, optou-se por segregar essas informações em Bases Nacionais e Bases Internacionais (Gráfico 1). No que diz respeito às Bases Nacionais, observa-se que 2020 foi o ano que mais publicações foram realizadas, totalizando seis (6) das onze (11) publicações. Importante se mencionar, também, que apesar de não se colocar limitação temporal inicial, somente a partir de 1991 são encontrados registros nas bases analisadas.

Gráfico 1 - Quantidade de publicações por ano.



Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Com relação às Bases Internacionais, nota-se uma concentração entre os anos 2006 a 2020, com destaque para os anos de 2009 e 2015, com maiores números de publicações, onze (11) e nove (9) respectivamente. Observa-se, ainda, tendência de crescimento no quantitativo de publicações, pois, das 116 realizadas, 44 foram publicadas nos últimos 5 anos.

As próximas análises foram realizadas consolidando todas as bases. Quanto aos *Journals*, o *Journal Of European Public Policy* foi o periódico que mais publicou dos estudos selecionados, com vinte (20) artigos, representando 17,24% do total. Por conseguinte, o *Policy Studies Journal*, com doze (12) publicações, representa 10,34% do total. Esses dois *Journals* representam 27,58% do total de publicações. Na Tabela 1 estratificam-se os indicadores referentes à quantidade de publicações por periódico.

Tabela 1: Quantidade de Publicações por periódico.

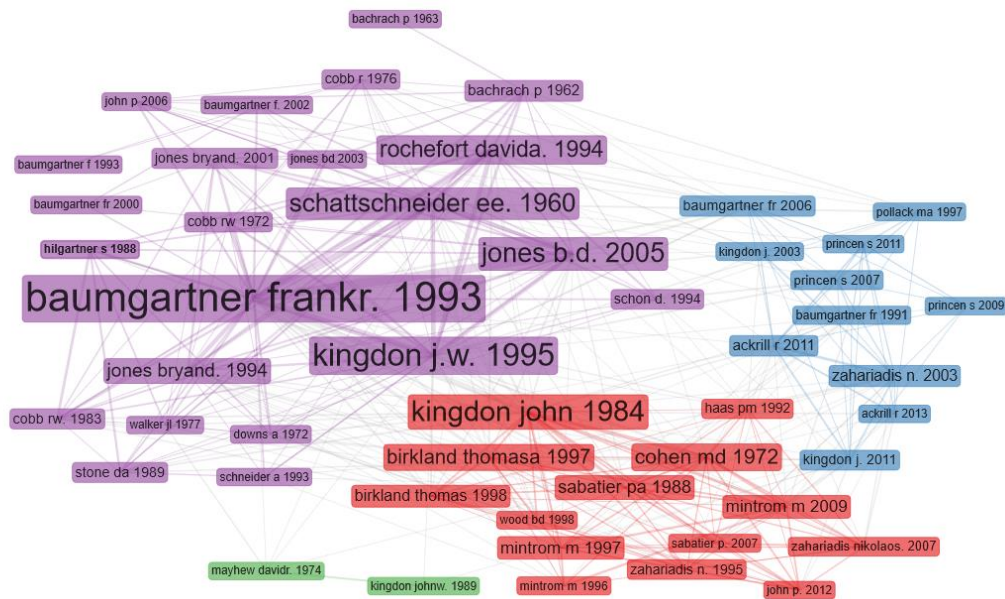
Periódicos	Fator de Impacto 2019	Qualis (2013-2016)	Total	Percentual
Journal Of European Public Policy	4.177	-	20	17,24%
Policy Studies Journal	3.797	-	12	10,34%
European Journal Of Political Research	2.830	-	5	4,31%
Political Research Quarterly	1.362	A1	5	4,31%
Revista de Administração Pública*	-	A2	5	4,31%
American Journal Of Political Science	4.271	A1	3	2,59%
Journal Of Comparative Policy Analysis	1.414	B1	3	2,59%
Journal Of Politics	2.658	A1	3	2,59%
West European Politics	2.151	-	3	2,59%
Revistas Com Duas publicações (2) Publicações	-	-	8*2=16	13,76%
Revistas Com Uma (1) Publicação	-	-	41	35,34%
*Bases Nacionais			Total	116
				100,00%

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

O termo com mais frequência foi *policy* (335 vezes), seguido por *agenda* (130 vezes) e *political* (114 vezes). No caso dessa análise por meio dos resumos, as palavras podem se repetir diversas vezes em único artigo, entretanto, essas informações fornecem um panorama geral, e relevante, das publicações analisadas.

No que tange às obras mais citadas, Baumgartner e Jones, com o livro *Agendas and Instability in American Politics* de 1993 é o trabalho mais citado nas referências (42 citações). Na sequência figura Kingdon, com a segunda versão de 1995 (34 citações) e a primeira versão de 1984 (25 citações) do seminal trabalho *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Ainda com base nas referências citadas nas publicações, foi gerada a rede de co-citação (*Co-citation Network*) que, em síntese, identifica quais publicações foram citadas em conjunto, criando *clusters* dessas citações. Dessa forma, foram identificados três grandes *clusters* conforme visualiza-se na Figura 02.

Figura 02- Co-citation Network.



Fonte: Gerado pelos autores no software Bibliometrix (2021).

O *cluster* roxo possui como destaque o trabalho de Baumgartner e Jones (1993). Sobressaem-se, ainda, o trabalho de Schattschneider (1960) que, além de outras contribuições relevantes, traz para o centro do debate a preocupação com construção da agenda, inserindo a definição dos problemas e possíveis soluções no cerne do processo político e o clássico livro de Rochefort e Cobb (1984) o qual faz uma abordagem no que diz respeito a definição dos problemas e seus desdobramentos, como destacado por Capella (2018).

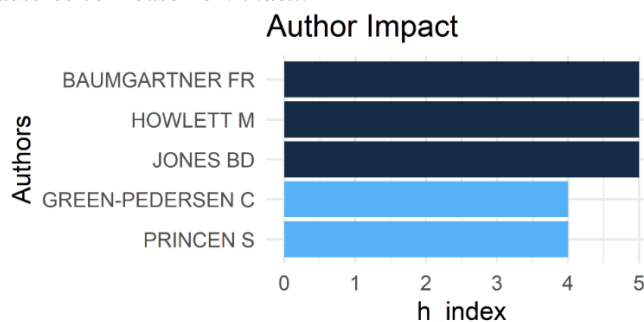
Por conseguinte, o principal trabalho no *cluster* vermelho é o de Kingdon (1984). Os estudos de Birkland (1997) e de Cohen, March e Olsen (1972) também se destacam nesse *cluster*. Isso,

devido ao fato do estudo de Birkland ser um desdobramento dos eventos focalizadores de Kingdon (1984). Já o trabalho de Cohen, March e Olsen (1972) trata do *Garbage Can Model* (modelo da lata de lixo), que inspirou o modelo de Kingdon.

Por fim, o *cluster* azul apresenta discreta ênfase para o trabalho de Zahariadis (2003), sendo referenciada em conjunto com as publicações de Kingdon (2003; 2011), Baumgartner e Jones (1991), Baumgartner, Green-Pedersen e Jones (2006) e Princen (2007; 2008).

Com base no *h-index*, proposta que serve para quantificar a produção e o impacto dos autores, foi gerada a Figura 03. Essa análise é realizada com base nos autores que publicaram os 116 artigos estudados e destaca-se na figura os cinco autores de mais impacto. Portanto, observa-se que Frank R. Baumgartner, Michael Howllet e Bryan D. Jones são os autores de maior impacto das publicações estudadas com um valor *h-index* de 5. Na sequência figuram Cristophen Green-pedersen e Sebastian Princen com *h-index* de 4.

Figura 03 – Impacto dos autores com base no *h-index*.

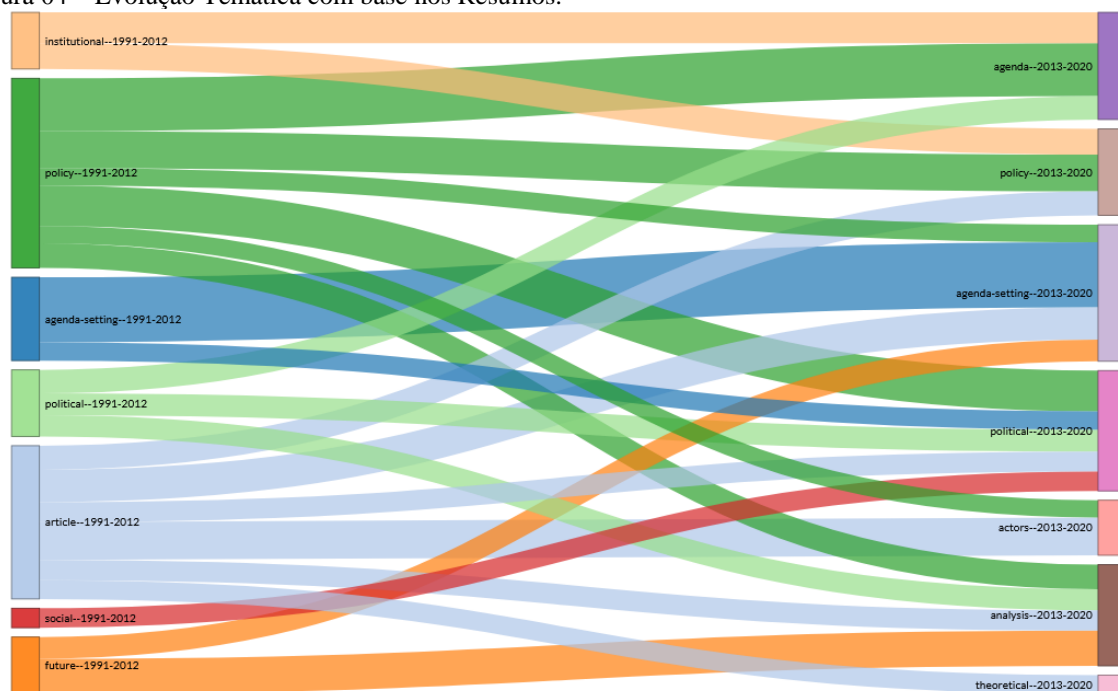


Fonte: Gerado pelos autores no software Bibliometrix (2021).

Com a finalidade de se evidenciar a produtividade dos autores, na amostra pesquisada, a partir dos pressupostos da Lei de Lotka, identificou-se que 83,5% dos autores realizaram uma publicação. Por outro lado, 16,5% dos autores realizaram duas ou mais publicações. Em resumo, a Lei de Lotka trata da produtividade dos autores, estabelecendo que muitos autores produzem poucas publicações e que poucos autores produzem muitas publicações.

E, com base nos resumos das publicações, gerou-se a evolução temática (*Thematic Evolution*). A evolução temática do software se utiliza dos conceitos de Cobo *et al.* (2011), os quais desenvolveram uma abordagem que “combina análise de desempenho e mapeamento científico para detectar e visualizar subdomínios conceituais (temas específicos ou áreas temáticas gerais)” (COBO *et al.*, 2011 p.1 – tradução nossa). E, para se evidenciar a evolução da temática investigada, elaborou-se a Figura 04.

Figura 04 – Evolução Temática com base nos Resumos.



Fonte: Gerado pelos autores no software Bibliometrix (2021).

Desse modo, à esquerda e à direita do diagrama (barras coloridas laterais) são os temas que foram identificados na análise, quanto maior o tema, mais publicações o integram (COBO *et al.*, 2011). Observa-se que no primeiro período (1991 a 2012) houve a formação de sete (7) temas, os quais acabaram-se desdobrando em outros sete (7) no segundo período (2013-2020). Em resumo, quanto maiores as barras laterais, maior a frequência desses temas nas publicações analisadas (COBO *et al.*, 2011).

Acredita-se que o tema “*article*” foi incluído pelo fato de ser um termo recorrentemente citado nos resumos. No primeiro período, o tema *policy* foi o de maior destaque e o que mais se desdobrou em outras temáticas no segundo período, sendo que foram seis desdobramentos, incluindo a sua permanência como área temática para o segundo período, entretanto, houve um decréscimo na sua abordagem.

Permaneceram como temáticas do primeiro para o segundo período, além de *policy*, *agenda-setting* e *political*. Nesses dois últimos casos houve crescimento na abordagem dos temas. Destaca-se, ainda, o surgimento dos temas *agenda*, *actors* e *analysis* para o segundo período. Das temáticas que permaneceram, pode-se destacar alguns aspectos que levaram a esse desdobramento. As temáticas *policy* e *agenda-setting* naturalmente permanecem, pois *policy* remete à política pública e *agenda-setting* refere-se à formação da agenda. Desse modo, pode-se afirmar que são dois temas centrais na teoria e são, logicamente, parte dos modelos apresentados (Múltiplos Fluxos, Teoria do Equilíbrio Pontuado, PAP e CAP).

Com relação à temática *political*, pode-se relatar que sua ascendência está relacionada, principalmente, com a evolução da teoria do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993). A teoria transformou-se de uma análise dos motivos das políticas passarem por períodos de estabilidade seguidos por mudanças drásticas para um modelo que visa compreender como são processadas as informações nos governos e como as mudanças nas agendas e na atenção política (*political attention*) afetam as políticas públicas (JONES; BAUMGARTNER, 2005; BAUMGARTNER; GREEN-PEDERSEN; JONES, 2006; BRASIL; CAPELLA, 2019). Isso é comprovado na aplicação do PAP e do CAP (19 publicações no total) nos estudos analisados. Por fim, destacam-se a emergência das temáticas *agenda*, *actors* e *analysis*. A temática *agenda* remete às questões priorizadas ou não pelos governos e *analysis* está vinculada ao processo de análise da formação da agenda. Portanto, são temáticas, assim como *policy* e *agenda-setting*, intrínsecas à teoria sobre formação da agenda. Já a emergência da temática *actors* está relacionada com uma preocupação em analisar quem são e como agem os atores envolvidos na formação da agenda das políticas públicas.

Quanto à aplicação da teoria Agenda-Setting, no Quadro 01 nota-se que, das 116 publicações analisadas, 59 delas abordaram os conceitos da teoria sobre a formação da agenda de uma maneira geral, utilizando-se da teoria para alguma argumentação, mas sem utilizar algum modelo específico como *framework* (exemplo, Modelo de Múltiplos Fluxos ou Equilíbrio Pontuado). Ainda nesse sentido, 6 publicações combinaram a teoria sobre formação da agenda com outras teorias para discussão.

Quadro 01 – Aplicação da teoria Agenda-setting.

Categorizador	Conceito	Nº Publicações
Teoria Agenda-setting	Estudos que abordaram a teoria sobre formação da agenda de uma maneira geral, sem utilizar algum modelo específico como <i>framework</i> .	59
Teoria Agenda-setting combinada outras teorias	Publicações que se utilizaram dos conceitos da teoria sobre <i>agenda-setting</i> em conjunto de outras teorias.	6
Modelo Múltiplos Fluxos	Os estudos que utilizaram o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon como <i>framework</i> específico em alguma de suas versões.	19
Modelo Múltiplos Fluxos combinado outras teorias	As publicações que combinaram o modelo de múltiplos fluxos com outras teorias.	8
Equilíbrio Pontuado	São os estudos que se valeram dos conceitos iniciais de Baumgartner e Jones (1993).	5
<i>Policy Agendas Project</i>	Estudos desenvolvidos na esfera do referido projeto.	10
<i>Comparative Agendas Project</i>	Publicações desenvolvidas no âmbito desse projeto.	9

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

O modelo de Múltiplos Fluxos foi utilizado como *framework* específico em 19 publicações e quando combinado com outros modelos teóricos em 8, totalizando 27 publicações. Desse total, 16 publicações foram realizadas nos últimos 5 anos.

Já o modelo do Equilíbrio Pontuado e seus desdobramentos totalizaram 24 estudos publicados, sendo 5 publicações se utilizando dos conceitos iniciais de Baumgartner e Jones (1993), 10 estudos na esfera do *Policy Agendas Project* (PAP) e 9 no âmbito do *Comparative Agendas Project* (CAP). Observa-se a transição ocorrida na teoria do Equilíbrio Pontuado entre o PAP e o CAP. As publicações do PAP concentraram-se entre 2004 a 2010; já as do CAP entre 2006 a 2020. Isso demonstra uma tendência de exploração do CAP nos próximos anos.

Considerando o volume de publicações do modelo de Múltiplos Fluxos e da Teoria do Equilíbrio Pontuado bem como seus desdobramentos, e somando-se as referências que são realizadas nos trabalhos analisados conforme a análise de rede co-citação (*co-citation network*) já demonstrada, compreende-se a consistência e relevância desses modelos para os estudos sobre formação da agenda.

5 CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo analisar como se caracteriza a produção científica sobre formação da agenda (*agenda-setting*) de políticas públicas. A coleta de dados contemplou quatro bases – duas internacionais (Scopus e Web Of Science) e duas nacionais (SPELL e Scielo Brasil). Nas bases nacionais, na amostra estudada, o primeiro estudo foi publicado em 2012, sugerindo um campo ainda em formação. Já, no âmbito internacional os estudos ganham força a partir dos anos 1990.

Os resultados do estudo, ainda, demonstram que o *mainstream* teórico orbita em torno das abordagens da Teoria da *Agenda-Setting*, Modelo dos Múltiplos Fluxos e da Teoria do Equilíbrio Pontuado. Mais ainda, evidenciam que John W. Kingdon, Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones são as referências mais citadas nas publicações analisadas, demonstrando a expressividade que seus trabalhos possuem nesse campo de estudo.

No que concerne aos *journals* que destacam nesse campo de estudos, estão, nessa ordem: *Journal Of European Public Policy*, *Policy Studies Journal*, *European Journal Of Political Research*, *Political Research Quarterly* e a Revista de Administração Pública. Já, os autores com maiores *h-index* são Frank R. Baumgartner, Michael Howlett e Bryan D. Jones. Essas evidências sugerem que para se aproximar, de forma consistente, deste campo de estudos se faz necessária a investigação nesses *journals* e visitar as obras destes autores.

Quanto à dinâmica da evolução das temáticas do campo estudado, observou-se estabilidade da temática de *policy*, de *agenda-setting* e de *political*. Porém, se evidencia o crescimento na abordagem dos temas *agenda-setting* e *political*. Destaca-se, ainda, o surgimento dos temas *agenda*, *actors* e *analysis*, os quais se evidenciam como potenciais objetos de estudos.

Por fim, destaca-se que a investigação empreendida não esgota os potenciais de análises acerca do campo estudado, especialmente pela dinâmica que o caracteriza. Também, se faz *mister* reconhecer que a qualidade da pesquisa não pode ser traduzida, exclusivamente, por indicadores bibliométricos, os quais podem não refletir fidedignamente o conteúdo dos trabalhos que compunham a amostra. Neste sentido, a investigação dos objetos desses estudos poderá contribuir no sentido de se reforçar as tendências e novas pautas para pesquisas acerca da formação da agenda de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, C. A. A. Bibliometria: evolução histórica e questões atuais. Em *Questão*, v. 12, n. 1, p. 11-32, 2006.

BAUMGARTNER, F. R., GREEN-PEDERSEN, C., & JONES, B. D. (2006). Comparative studies of policy agendas. *Journal of European Public Policy*, 13(7), 959-974. DOI:10.1080/13501760600923805

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D.; BONAFONT, Laura Chaqués. **Dinâmicas da agenda de políticas públicas na América Latina**: oportunidades teóricas e empíricas. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1513-1525, Dec. 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000601513&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22/03/2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190455>.

BELAND, Daniel. **Kingdon Reconsidered**: Ideas, Interests and Institutions in Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, p. 1-15, 2015. DOI: 10.1080/13876988.2015.1029770

BIRKLAND, Tomas A. **An introduction to the policy process**: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. 4. ed. Reino Unido, Routledge, 2016.

BRASIL, F. G.; JONES, Bryan D. **Agenda setting**: mudanças e a dinâmica das políticas públicas Uma breve introdução. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1486-1497, DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200780>

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. **O Processo de Agenda-Setting para os Estudos das Políticas Públicas**. RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, [S. l.], v. 1, n. 1, 2015. DOI: <https://doi.org/10.18829/rp3.v1i1.15903>

BUFREM, L.; PRATES, Y. O saber científico registrado e as práticas de mensuração da informação. *Ciência da Informação*, v. 34, n. 2, p. 9-25, 2005.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018. 151 p.

_____. **Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1498-1512, Dec. 2020.

CARTER, Neil; JACOBS, Michael. **Explaining radical policy change: the case of climate change and energy policy under the British Labour Government 2006–2010**. Public Administration, v. 92, 125–141, 2014.

CHUEKE, G.; AMATUCCI, M. O que é bibliometria? Uma introdução ao Fórum. Revista Eletrônica de Negócios Internacionais. São Paulo, v.10, n. 2, p. 1-5, mai./ago. 2015 | e-ISSN: 1980-4865.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. **The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory**. Journal of Politics. Vol. 33, Nº 4. Nov 1971 (pp. 892-915).

COBO, M. J., LÓPEZ-HERRERA, A. G., HERRERA-VIEDMA, E., HERRERA, F. (2011). An approach for detecting, quantifying, and visualizing the evolution of a research field: A practical application to the fuzzy sets theory field. Journal of Informetrics, 5 (1), 146–166. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.joi.2010.10.002>

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. Administrative Science Quarterly, Ithaca, v. 17, n. 1, p. 1-25. 1972.

JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. **The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems**. Chicago, IL: University of Chicago Press. 2005.

JONES, Michael D. et al. **A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review.** Policy Studies Journal 44(1): 13–36. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1111/psj.12115>

KINGDON, J.; Agendas, Alternatives and Public Policies. New York: HarperCollins, 1984.

_____; Agendas, alternatives, and public policies. Second Edition. New York: Harper Collins, 2014.

KUHLMANN, J.; VAN DER HEIJDEN, J. (2018). **What Is Known about Punctuated Equilibrium Theory?** And What Does That Tell Us about the Construction, Validation, and Replication of Knowledge in the Policy Sciences? Review of Policy Research. 35(2), 326-347. DOI: <https://doi.org/10.1111/ropr.12283>

LEITE FILHO, G. A. Padrões de produtividade de autores em periódicos e congressos na área de contabilidade no Brasil: um estudo bibliométrico. Revista de Administração Contemporânea, v. 12, n. 2, p. 533-554, 2008.

PRINCEN, Sebastiaan. **Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research.** Journal of European Public Policy, Vol. 14, n.º 1, pp. 21-38. 2007.