

Investigando o processo de mudança da agenda política: alternativas metodológicas para a Teoria do Equilíbrio Pontuado

Investigating the process of changing political agenda: methodological alternatives to the Punctuated Equilibrium Theory

Lauro Victor Nunes¹
Tayla Nayara Barbosa²

Resumo: O artigo tem como objetivo resgatar as principais características metodológicas dos estudos sobre mudanças nas agendas políticas dos governos, integrando-as às recomendações de outros estudiosos da Ciência Política. O argumento defendido se baseia na premissa de se reconhecer as análises com metodologias mixadas para as investigações da área, bem como evitar que as predileções por certos desenhos de pesquisa afetem a inferência causal das investigações, sendo esta uma discussão – e uma agenda de pesquisa – em ascensão. Entre os vários modelos teóricos que se propõem a compreender tal objeto de estudo, destaca-se a Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP) elaborada por Baumgartner e Jones (1993; 2002). Dentro deste modelo, os autores utilizam técnicas e métodos de pesquisas qualitativas, tais como o conceito de *attention-driven*, o qual se aproxima do conceito de *problem driven* de Shapiro (2002). Além disso, este modelo teórico baseia-se na discussão metodológica de Goertz (2006) segundo o qual as organizações devem ser estudadas a partir de seus atores e elabora um checklist de itens essenciais para uma pesquisa social. Desse modo, o presente texto está organizado da seguinte maneira: a primeira parte apresenta

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPol/UFSCar), atualmente compõe o Grupo de Pesquisa em Teorias da Administração e Políticas Públicas (GETAPP) e o Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental (FCL/UNESP e UFSCar). Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (EACH/USP). E-mail: lauro.nunes01@gmail.com.

² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). E-mail: tayla.barbosa@ig.com.br

brevemente um resgate histórico sobre a trajetória e a importância dos estudos sobre agenda política, além de uma apresentação e caracterização do modelo teórico do Equilíbrio Pontuado, seguida pela segunda parte que visa apontar possibilidades metodológicas às teorias propostas por Baumgartner e Jones. Por fim, apresentam-se algumas considerações sobre as técnicas e métodos de pesquisa em políticas públicas.

Palavras-chave: Teoria do equilíbrio pontuado; Agenda-setting; Imagem política; Estudos qualitativos.

Abstract: The article aims to retrieve the main methodological characteristics of studies on changes in the political agendas of governments, integrating them with the recommendations of other political science scholars. The argument is based on the premise of recognizing analyzes with mixed methodologies for investigations of the area, as well as avoiding that the predictions for certain research designs affect the causal inference of the investigations, this being a discussion – and a research agenda – rising. Among the several theoretical models that propose to understand this object of study, we highlight the Punctuated Equilibrium Theory (TEP) elaborated by Baumgartner and Jones (1993, 2002). Within this model, the authors use techniques and methods of qualitative research, such as the attention-driven concept, which approaches the concept of problem driven by Shapiro (2002). In addition, this theoretical model is based on the methodological discussion of Goertz (2006), according to which the organizations must be studied from their actors, and it elaborates a checklist of essential items for social research. Thus, the present text is organized as follows: the first part briefly presents a historical rescue on the trajectory and importance of studies on political agenda, as well as a presentation and characterization of the theoretical model of Punctuated Equilibrium, followed by the second part that aims to point out methodological possibilities to the theories proposed by Baumgartner and Jones. Finally, some considerations about the techniques and methods of research in policies are presented.

Keywords: Punctuated equilibrium theory; Agenda-setting; Policy image; Qualitative studies.

1. A agenda política

Levando em conta que os recursos a que os Estados têm acesso são escassos, estes definem uma agenda política que aponta um conjunto de prioridades a serem cumpridas em um prazo determinado (SARAVIA, 2006). Ela que também pode ser definida como uma “lista de temas que são alvo de atenção por parte das autoridades em um dado momento” (KINGDON, 2006, p.225). Desta

maneira, é de se esperar que a atuação estatal diante das múltiplas demandas sociais e do mercado seja insuficiente e que a definição desta agenda oficial constitua um período de tensão entre os diferentes interesses dos grupos organizados, que acabam por pressionar as instituições políticas dos governos pelo atendimento imediato de suas demandas (PAREDES E ROADE, 2006; MAJONE, 1999), sendo que a entrada dos problemas da sociedade na agenda oficial representa o *start* para a ação dos entes governativos frente a uma questão de interesse público (HOWLETT ET AL, 2013).

Desta maneira, a inclusão de determinado tema político (*issue*) na lista de prioridades de um governo não resulta fato suficiente que garanta a efetiva formulação, implementação e monitoramento destes projetos de políticas públicas. A tomada de decisão sobre o que entra na lista de prioridades também é influenciada por atores externos ao governo, como a mídia, as organizações do terceiro setor, os sindicatos, as comunidades epistêmicas, as instituições do livre mercado, as organizações religiosas, entre outros. A partir do exposto, vê-se que o estabelecimento de uma agenda oficial de governo - a etapa pré-decisória - é caracterizada pela tensão entre valores e ideias - responsáveis pela formatação dos programas políticos - nem sempre convergentes (CAMPBELL, 1998).

Ao empreenderem uma análise histórica dos estudos sobre *agenda-setting*, Calmon & Costa (2007) descrevem Kingdon (2003)³, Baumgartner & Jones (1993; 2002) e Jenkins-Smith & Sabatier (1994)⁴ como autores do “Paradigma da Racionalidade Limitada”. A partir da década de 80, especialmente, estes teóricos passaram a desenvolver análises sobre agendas governamentais menos centradas nas premissas de previsibilidade das instituições e de racionalidade dos indivíduos nos processos de tomada de decisão, e mais voltadas ao reconhecendo do papel dos múltiplos atores - para além dos organizacionais, como a burocracia estatal - e das ideias nas deliberações políticas da atualidade.

³ Sobre o Modelo dos Múltiplos Fluxos, consultar “Agendas, alternatives, and public policies”. Longman Pub Group, 2003.

⁴ Sobre o Modelo das Coalizões de Defesa, consultar “Evaluating the Advocacy Coalition Framework”. Journal of Public Policy. Cambridge, v. 14, n. 2, p. 175-203, 1994.

Feita esta introdução sobre os estudos de agenda, mostra-se adequado aprofundar a análise sobre as formulações teóricas de Frank Baumgartner e Bryan Jones.

2. A Teoria do Equilíbrio Pontuado

A teoria do equilíbrio pontuado é uma teoria de análise no campo de políticas públicas que tem como objetivo responder a seguinte questão: *por que os processos políticos passam por momentos de estabilidade, seguidos por períodos de mudança?* A partir da Teoria da Racionalidade Limitada, Baumgartner e Jones (1993; 2002) consideram que o governo de um país lida com assuntos relevantes que surgem no macrossistema político. Contudo, existem microssistemas, chamados de subsistemas políticos, que lidam com questões empíricas e de forma paralela ao macrossistema. Nesse sentido, a teoria do equilíbrio pontuado parte do pressuposto de que a estabilidade no processo de produção de políticas públicas se deve a maneira como os problemas que emergem ao macrossistema são definidos. Assim, a definição do que é um problema é uma construção social que depende de inúmeros fatores e privilegia algumas perspectivas em detrimento de outras (CAPELLA, 2007).

Ao observarem a formatação do orçamento público estadunidense e inspirando-se no Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon, Baumgartner e Jones (1993, 2002), os autores desenvolveram um marco analítico para entender como longos períodos de estabilidade política são, inesperadamente, interrompidos a partir da construção e difusão de certos entendimentos - ou *understandings* - que tem por objetivo desestabilizar um conjunto de crenças e decisões em voga, ou seja, o monopólio político vigente. Assim sendo, a Teoria do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory*) acaba por caracterizar como determinadas crenças e *policys* pertencentes a um *status quo* estabelecido acabam por ser objeto de forte oposição política, sendo que esta ação tem, por objeto, reclamar atenção para certos *issues* até então não considerados prioritários, seja pelo governo ou seja pela sociedade como um todo. Para estes autores, a TEP “*was originally developed to understand the dynamics of policy change in subsystems, but it has*

been extended to a more general formulation of punctuated change in policy-making” (Baumgartner, Jones, Mortensen, 2002: p.80).

Ainda a respeito do referido modelo, vê-se que estes teóricos estadunidenses resgataram a literatura sobre o papel dos subsistemas (*policy subsystems*) na formalização das decisões oficiais. Segundo Massardier (2006), os estudos sobre as redes de ação pública representaram, primeiramente, o resultado de uma explicação pluralista e endógena do processo de formatação das políticas públicas ao passo em que, até meados da década de 70, compreendia-se que o acesso ao governo e, conseqüentemente, à tomada de decisão era reduzido e repleto de tensões entre os divergentes interesses. Ao descrever os limites analíticos do conceito de “rede temática” - *issue network*⁵ - Massardier (2006) relata que a contribuição essencial desta perspectiva seria a de expandir a compreensão a respeito das relações entre os grupos de interesse e o Estado. Entretanto, ressalta que estes sistemas de ação representariam mais do que um simples conjunto de conflitos de ordem social, sendo “*a justaposição de ordens sociais locais portadoras de interesses divergentes, cada uma sendo a detentora de uma representação, de uma ‘razão para agir’ e de soluções específicas para uma mesma política pública*” (MASSARDIER, 2006, p.179) - contexto em que os governos exerceriam função ativa, participando plenamente da mediação deste processo de concorrência entre as redes.

Para Baumgartner e Jones (2002) os subsistemas são espaços virtuais e físicos em que são compartilhados determinados tipos de ideias e crenças a respeito de como o processo político deveria ser conduzido em dado contexto. Ao sustentarem um entendimento, ou seja, a defesa de que certa ação política seja conduzida de uma forma e não de outra, estas redes seriam as responsáveis por promover a defesa ou a contestação de determinado monopólio político, sendo este último caracterizado por um conjunto de expectativas que versam sobre a permanência das estruturas institucionais e das agendas políticas em curso. Deste aspecto, ressaltam-se duas situações. A primeira delas é quando as redes

⁵ Sobre o conceito de *issues networks*, consultar Hecló e Wildavski (1974).

empreendem esforços com vistas a prover estabilidade das ações governamentais vigentes, revelando uma lógica tipicamente incremental. Os autores descrevem estas iniciativas como *feedbacks* negativos. Em caso contrário, e para além destes esforços em dar manutenção ao *status quo*, os subsistemas também podem, por meio da disseminação de ideias e valores contrários ao estabelecido, atuar visando à destituição dos processos e ações políticas em andamento, pretendendo, assim, interromper bruscamente estes longos períodos de inércia da tomada de decisão oficial. Estas iniciativas são nomeadas pelos autores de *feedbacks* positivos.

Assim, tem-se um marco analítico que descreve como as decisões governamentais podem ser objeto de sucessivas tentativas de mudanças bruscas em seu curso de ação (*punctuations*). Considerando que o monopólio político é dotado de ideias, valores e políticas que sustentam os arranjos institucionais em vigência, estas iniciativas de oposição aos marcos estabelecidos atuam a partir da difusão de certos entendimentos – impressões sobre a realidade baseadas em informações empíricas e apelos emotivos – que visam prover atenção pública e midiática para determinada questão de interesse destes atores. Sobre este processo de ganho de visibilidade de um tema político, relatam que “*when an issue area is on the macro-political agenda, small changes in the objective circumstances can cause large changes in policy, and we say that the system is undergoing a positive feedback process*” (BAUMGARTNER, 2002, p.64).

Isso porque, segundo os autores, um subsistema político pode ser dominado por uma única perspectiva sobre determinado assunto, configurando um monopólio de política (*policy monopoly*). Este último, por sua vez, é caracterizado por uma organização institucional que restringe o acesso ao processo decisório e uma crença compartilhada por todos os membros do subsistema. Dessa maneira, um monopólio de política passa a disputar a implementação de sua visão política com outros subsistemas.

Em vista disso, os autores conceituam a imagem da política (*policy image*) - a maneira pela qual uma política pública é compreendida pelo monopólio da política. A *policy image* une todos os membros e as instituições de um subsistema, sendo que o consenso em torno dela é o que mantém o monopólio estável. Além disso, segundo este modelo teórico, a *policy image* é criada a partir de informações

secundárias e do sentimento nacional em torno de determinada questão. Assim, um dos fatores que explicam a mudança no processo de políticas públicas é a alteração do humor nacional em prol de uma *policy image*. Desse modo, a construção das imagens políticas é essencial para a definição dos problemas e para a escolha de quais soluções e/ou alternativas serão adotadas. Por conseguinte, para a entrada de uma determinada questão na agenda governamental é necessário que uma *policy image* relacione um problema a uma solução, sendo que tal relação seja um consenso entre os membros do monopólio de política. Logo, a formação de consenso em torno de ideias é destaque para essa teoria, visto que a autoridade decisória pertence às instituições a partir de um ou mais centros oficiais (*policy venue*).

Baumgartner e Jones (1993; 2002) argumentam que a difusão de problemas e soluções ocorrem em inúmeras arenas (*venue shopping*) construídas pelas comunidades políticas. Algumas questões e soluções emergem do subsistema ao macrossistema ao chamar a atenção dos tomadores de decisão por meio do efeito *bandwagon*. Quando isso ocorre, as soluções e os problemas escolhidos são popularizados e abrem espaço para a mudança política. Sendo assim, o modo como os governos priorizam determinados problemas e/ou soluções é denominado pelos autores de *attention-driven*.

Portanto, tendo em vista que as mudanças no processo de políticas públicas depende de alterações no humor nacional ou da emergência de determinadas questões ao macrossistema, a Teoria do Equilíbrio Pontuado considera a mudança dentro do subsistema como um processo raro, longo e gradual. Já, nos macrossistemas, a mudança ocorre rapidamente e depende dos *feedbacks* que as *policies images* recebem da sociedade.

3. Métodos e técnicas de pesquisa para a Teoria do Equilíbrio Pontuado

Sobre a operacionalização metodológica da TEP, Baumgartner, Jones e Mortensen (2002) ressaltam que:

The initial theory of punctuated equilibrium in policy processes is applicable to the dynamics of the specialized politics of policy subsystems. It has proved useful enough that scholars have employed it to understand a variety of policymaking situations in the US and abroad. It has proved robust enough to survive *several rigorous quantitative and qualitative tests*. (BAUMGARTNER, JONES E MORTENSEN, 2002, p.90 – grifo nosso)

A partir do exposto pelos autores, vê-se que a adoção de um método mixado seria o ideal para se compreender estes períodos críticos de mudança nas agendas dos governos, as *punctuations*. Sobre a importância da integração de técnicas qualitativas e quantitativas na Ciência Política, Cunha Rezende (2015) argumenta sobre a existência de possíveis “vantagens comparativas” ao redor da integração entre métodos qualitativos e quantitativos. Para tal, a primeira delas é a possibilidade de aperfeiçoamento dos desenhos de pesquisa atuais a partir de uma maior qualidade inferencial proporcionada, em tese, pelos estudos integrados. *“Múltiplas abordagens podem gerar maior poder inferencial. Combinando métodos, lógicas, e técnicas de análise, os pesquisadores poderiam dar conta dos limites típicos usualmente exibidos por cada uma das tradições de análise”* (DA CUNHA REZENDE, 2015, p.59). Já a segunda vantagem comparativa seria a capacidade de ampliação da eficiência analítica e do poder explicativo desses estudos com a adoção de modelos mixados de pesquisa, sustentando como pressuposto que este compartilhamento de métodos asseguraria maior possibilidade de qualidade das inferências causais.

Ainda a respeito do paradigma e dos limites de investigações multimétodos, Baumgartner, Jones e Mortensen (2014) ressaltam que o modelo de pesquisa de Gary Goertz (2006) é particularmente importante, porque sua análise é baseada em um elemento comum com a Teoria do Equilíbrio Pontuado - a organização. Segundo os autores, *“the Goertz work is particularly its analysis is based in organizational analysis, the general basis for punctuated equilibrium in US. [United States] domestic policies”* (BAUMGARTNER, JONES, MORTENSEN; 2014, p.88). Goertz argumenta que o desenvolvimento e a mudança organizacional das rotinas governamentais são essenciais nas relações entre os países. No caso da política

comparada, é importante também compreender quais aspectos da produção de políticas públicas são originados a partir da dinâmica mais geral da cognição humana e quais são resultados do comportamento organizacional ou devidos às indicações das instituições. Tais considerações levam os estudos para além dos limites das teorias para as instituições e em direção a uma teoria mais geral da interação política nas organizações.

Em artigo intitulado “*Concepts, theories, and numbers: a checklist for constructing, evaluating, and using concepts or quantitative measures*”, Gary Goertz (2008) examina alguns pontos relativos à avaliação de conceitos e medidas quantitativas e termina por elaborar um *checklist* de considerações a serem feitas a fim de avaliar e construir medidas quantitativas. Tais pontos podem ser agrupados em três categorias principais: procedimentos de agregação; considerações acerca de zonas específicas das escalas utilizadas; questões que tratam da equivalência ou homogeneidade. No que diz respeito à estrutura e agregação de conceitos e medidas, o autor destaca o problema de lidar com fatores e níveis gerais e individuais. Por isso, o importante é refletir sobre o modelo teórico que baseia a pesquisa e, a partir daí atribuir pesos aos conceitos e fatores.

A discussão teórica de Goertz sobre a construção de conceitos e sua utilização está baseada nas considerações de Sartori que classifica os conceitos em três níveis (alto, médio e baixo) conforme o número de casos que compreendem. Assim, quanto mais abstrato o conceito, maior o alcance de casos e vice-versa. Esta é a *ladder of abstraction* (escala de abstração em tradução livre) na qual o cientista político trabalha suas análises.

A *ladder of abstraction*, segundo Sartori, está baseada em conceitos entendidos como uma unidade básica de pensamento. Para Peter Mair (2008), Sartori apresenta três conceituações importantes que o cientista político deve seguir na formulação de sua pesquisa. Em primeiro lugar, deve-se sempre começar com a seguinte pergunta: “o que é?”. Isso significa que é necessário especificar a natureza do objeto de pesquisa e o alcance do conceito primário. Em seguida, utilizamos as classes e comparações. Estas devem ser conduzidas com conceitos dentro de seu alcance. Nesse ponto, temos o princípio do *per genus et differentiam*, no qual o objeto pode ser definido por seu *genus* – a classe de

objetos que pertence – e por seu *differentiam* – os atributos particulares que o fazem diferente dos outros objetos da mesma coisa. O terceiro ponto de Sartori é a escala de abstração ou escala de generalidade, que varia do menos abstrato para o mais abstrato. Quanto mais casos se aplica o conceito, menos propriedades ele tem, sendo assim mais abstrato. Quanto menos casos se aplica o conceito, mais propriedades ele tem e é menos abstrato.

Dentro desta perspectiva, os conceitos são vistos como proprietários de extensões, isto é, o número de casos - que implica no seu caráter denotativo - e intensidade, que são os números de propriedades - configurando sua conotação.

Segundo Mair (2008) podem ser apreendidas três com a escala de abstração de Sartori. Primeiro, comparações entre classes de conceitos podem ser afetadas ao subir na escala. Segundo, conceitos podem ser vistos como ‘depósitos’, no qual são colocados diferentes números de atributos e propriedades. Terceiro, quando queremos aumentar o nível de aplicação de um conceito temos que tomá-lo mais abstrato ou leve, tirando algumas propriedades.

A partir das contribuições teóricas de Sartori e Mair, Goertz (2008) apresenta o segundo ponto enfatizado no seu artigo: as escalas de conceitos utilizadas. Nesse sentido, ao considerar os conceitos como “depósitos” de características e, a partir disso, construir escalas teóricas para hierarquizá-los, Goertz trata da questão da equivalência ou homogeneidade teórica em detrimento da realidade social. Desse modo, sabe-se que um conceito sempre é uma redução da realidade, logo, nem sempre é equivalente ao fenômeno social que está ligado e muito menos reúne características homogêneas. Por isso, a contribuição teórica de Max Weber sobre os tipos ideais é importante. O tipo ideal é um parâmetro de avaliação e comparação da realidade social, sendo usado por Goertz como um ponto extremo na sua escala teórica.

O que está por trás dessa discussão da escala teórica de Goertz é o problema de se relacionar a realidade social e seu estudo teórico. Tal problema pode ser enfrentado a partir de técnicas de pesquisas distintas: pesquisas quantitativas e qualitativas. Essa é uma discussão metodológica ampla e complexa dentro das Ciências Sociais, que é discutida por vários autores. Collier, Brandy e Serwright (2004) debatem com um dos principais livros sobre o tema, *Designing Social*

Inquiry (DSI): Scientific Inference in Qualitative Research, de King, Keohane e Verba, publicado dez anos antes, em 1994. Este livro abriu novos caminhos para desenvolver um quadro comum para as pesquisas quantitativa e qualitativa. Comparado à análise proposta no livro DSI, o artigo de Collier, Brady e Searwright enfatiza as limitações das ferramentas quantitativas, bem como as contribuições de métodos qualitativos para abordar tais deficiências.

A principal crítica de Collier, Brady e Searwright ao DSI é que este livro se baseou essencialmente em métodos quantitativos tradicionais e defende a utilização de técnicas quantitativas nas pesquisas qualitativas. Os autores do artigo aqui analisado defendem, ao contrário da abordagem DSI, uma perspectiva qualitativa de pesquisa, demonstrando como perspectivas extraídas da teoria estatística podem potencialmente oferecer padrões que acomodam as reivindicações apresentadas pelos métodos quantitativos e qualitativos. Desse modo, para defender a sua posição crítica ao DSI, Collier, Brady e Searwright destacam quatro pontos da sua análise, indicando limitações teóricas e práticas. São elas: o desafio de fazer pesquisa que é ‘importante’; a conceituação e a medição; o viés de seleção; e, por fim, o modelo probabilístico *versus* o modelo determinista de causalidade.

No que diz respeito ao primeiro tópico, o livro DSI argumenta brevemente que os estudiosos devem estudar temas que sejam importantes, tanto no mundo real quanto em relação a uma determinada literatura acadêmica. Porém, o DSI não fornece orientação sobre como escolher tais temas importantes. Collier, Brady e Searwright argumentam, no entanto, que algumas práticas de pesquisa são mais propensas a produzir *insights* teóricos que outras, como por exemplo, a pesquisa de campo. No geral, embora ninguém possua uma fórmula exata para ser criativo, certamente podemos identificar práticas de investigação específicas que contribuem para a criatividade. Sobre o segundo tópico, DSI afirma que os estudiosos devem “maximizar a validade das medições” e usar procedimentos de coleta de dados confiáveis que, se aplicados de novo, produzirão os mesmos dados. Em relação à seleção de conceitos, a DSI aconselha os investigadores a “escolher conceitos observáveis, em vez de não observáveis, sempre que possível”, sendo que expressa forte ceticismo sobre o uso de tipologias. As críticas sobre este ponto

defendido por DSI estão relacionadas ao modo superficial e breve que a formação de conceitos e a medição são tratadas no livro.

Collier, Brady e Searwright afirmam que a conceituação e a medição são fundamentais para os pesquisadores proporem temas de estudos e estabelecerem procedimentos para fazer observações. Nesse sentido, a pesquisa focada em conceitos traz uma grande contribuição para o avanço do conhecimento, visto que uma medição de sucesso depende de uma boa compreensão do conceito que queremos medir. Por isso, as tipologias são importantes ferramentas na análise política, pois envolvem perspectivas qualitativas e quantitativas. Além disso, os autores argumentam que o DSI não presta atenção à especificidade contextual da conceituação e medição. Esta falta de preocupação com a especificidade contextual leva a fortes dúvidas sobre várias das recomendações do DSI, especialmente no que diz respeito ao conselho para aumentar o número de observações. Tal aumento tem uma grande desvantagem: pode levar a análise para fora do domínio onde os conceitos são adequados e as medidas permanecem válidas.

Já, referindo-se ao terceiro tópico - o viés de seleção - os autores do DSI procuram enfatizar o uso de técnicas quantitativas de escolha, visando diminuir ao máximo a interferência pessoal do investigador na pesquisa. A crítica do artigo aqui analisado é que, ao fazer recomendações para os pesquisadores qualitativos, DSI estende regras e normas identificadas com a pesquisa quantitativa convencional a campos em que ela não se aplica. Os autores destacam que más decisões sobre seleção de caso induzem ao viés tanto na pesquisa quantitativa e na análise de casos qualitativa. O viés de seleção produzido por processos sociais e políticos é provavelmente um problema mais importante.

Por fim, a comparação entre o modelo probabilístico e o determinista de causalidade é tratada de forma incompleta no DSI, pois o livro adota exclusivamente o modelo determinístico de causalidade, argumentando que “*o mundo, pelo menos tal como o conhecemos, é determinista em vez de probabilístico*”. Assim, a crítica de Collier, Brady e Searwright neste ponto é que o DSI é limitado por sua falta de atenção aos modelos probabilísticos de causalidade. A abordagem do DSI não reconhece a importância de pesquisar, em termos

qualitativos, hipóteses sobre o nexo de causalidade probabilística e o esforço de desenvolver ferramentas que testam diretamente tais hipóteses.

A partir da crítica a estes quatro pontos da análise do DSI, Collier, Brady e Searwright exploram as questões metodológicas a partir de três perspectivas diferentes: métodos tradicionais quantitativos; métodos qualitativos; e teoria estatística. O DSI apresenta uma síntese de métodos quantitativos tradicionais. As quatro críticas discutidas se baseiam fortemente na perspectiva dos métodos qualitativos. Em vista disso, de um lado, para dois dos temas abordados neste capítulo do livro – fazendo pesquisa que é importante e modelo probabilístico *versus* visões deterministas de causalidade – os autores argumentam que as respostas estatísticas apoiam a abordagem do DSI. Por outro lado, para os outros dois temas – conceituação e medição e seleção de viés – as respostas extraídas da teoria estatística reforçam diretamente as críticas dos pesquisadores qualitativos.

Collier, Brady e Searwright enfatizam os dilemas relacionados com o principal conselho do DSI: aumentar o número de observações. Eles argumentam que a inferência descritiva implica decisões difíceis sobre conceitos, tipologias, relações de medição e domínios de medida de validade. Decisões como essas são amplamente negligenciadas pela DSI. Por fim, nas discussões sobre causalidade determinista e viés de seleção, enfatizam que os conselhos sobre inferência causal são valiosos em algumas situações, mas podem ser contraproduativos em outras.

Assim, os autores deste volume apontam para uma convergência entre as perspectivas qualitativas e estatísticas sobre projeto de pesquisa, além de uma convergência bastante distinta da imposição de normas quantitativas sobre a pesquisa qualitativa proposta pelo livro DSI. Tendo em vista o importante papel de *trade-offs*, os autores argumentam que vários problemas metodológicos são muito mais complexos do que parecem no livro DSI.

Por outro lado, o conceito de *attention-driven* da teoria do equilíbrio pontuado, aproxima-se da discussão teórica do *problem-driven* de Bernard Grofman (1997) e de Ian Shapiro (2002). Os dois autores tratam de problemáticas próximas, visto que ambos os autores estão preocupados em discutir as perspectivas de pesquisa no campo da Ciência Política atual. Contudo, os autores apresentam pontos de vista distintos. Enquanto Grofman argumenta contra a tese

de Gabriel Almond (1990), segundo a qual os cientistas políticos estão cada vez mais se especializando o que dificulta a comunicação entre as pesquisas na área, Shapiro defende que a preferência pela diferenciação metodológica resultou na produção de teorias políticas banais e *method-driven* (dirigidas pelo método, em tradução livre).

O texto de Grofman apresenta uma visão positiva acerca do futuro das pesquisas no campo da Ciência Política, contrariando a tese de que a área passaria por uma crise ao tentar unificar várias perspectivas em um único paradigma. Para este autor, o que está acontecendo é uma forte reação à hegemonia da abordagem da escolha racional e ao modelo *survey-data* (modelo de pesquisa de dados, em tradução livre) da escola de Michigan. Em seu artigo, Grofman destaca dois estilos de perspectiva de pesquisa na Ciência Política: o modelo predominante quantitativo e baseado em dados empíricos da escola de Michigan e o modelo predominante qualitativo e fundamentado na análise teórica da escola de Rochester. Contudo, conforme argumenta o autor, não há uma oposição, mas uma combinação entre estes dois estilos, o que só enriquece a produção de teorias políticas.

Grofman também critica o modelo dualista de David Easton (1969) que divide as abordagens da Ciência Política em *behavioral* (comportamentalismo, em tradução livre) e *postbehavioral* (pós-comportamentalismo, em tradução livre), argumentando que esta distinção é mais equivocada do que eficiente, pois classifica pesquisas totalmente diferentes em uma mesma categoria. A partir de sua tipologia, Grofman (1997) defende que este modelo é um tipo ideal, visto que nenhuma pesquisa é inteiramente indutiva ou dedutiva, por exemplo. Sempre deve haver uma combinação entre estes eixos para compreender o fenômeno político. Logo, Bernard substitui a metáfora de Almond (1990) de que os cientistas políticos, com a especialização, passaram a sentar em mesas diferentes, pela metáfora da mesa do restaurante chinês (*chinese dim sum brunch*, em inglês) segundo a qual há uma diversidade de opções e você escolhe a que gosta, podendo ou não interagir com as pessoas a sua volta.

Para o autor, o conflito entre as perspectivas da “*RochesterStyle*” e da “*MichiganStyle*” residiriam no fato de que a Teoria Racional, largamente utilizada

pelo primeiro estilo, teria um viés positivista com foco nos procedimentos das ciências naturais – como a matemática – tornando-a “*an end unto itself*” (GROFMAN, 1997: p.79). Este fim em si mesmo seria dado pela dificuldade de descrever o comportamento político coletivo, além de uma clara associação com as crenças típicas da direita. Já o estilo de Michigan pode ser descrito pela utilização da metodologia quantitativa tipo *survey* que se propõe a estudar o fenômeno da opinião pública. Sobre este último, o autor não oferece um detalhamento maior, tendo o seu texto partido para um outro objetivo: o de considerar que as diferenças entre cientistas políticos a respeito de suas predileções metodológicas e epistemológicas não são triviais, pelo contrário, que poderiam definir características próprias a estes que devem ser levadas em consideração.

Como forma de superar as dicotomias estabelecidas pel@s investigador@s da CP - entre os estilos de Rochester e Michigan - Bernard propõe que seria possível que ambas as perspectivas coexistam dentro das comunidades epistêmicas, guardadas as devidas características de cada uma. Em vez de um binarismo que as distancia, o autor formula que elas façam usufruto de ideias e metodologias em comum, superando-se as barreiras artificiais preexistentes. A oportunidade de se mixar os estilos supracitados residiria no fato de que o modelo de Michigan é caracterizado pelo bom uso dos dados, mas por construções teóricas deficientes, e Rochester, num movimento inversamente proporcional, tem executado positivas relações teóricas e causais, mas carece de uma utilização mais efetiva dos dados gerados. Como exemplo das externalidades positivas deste processo de mixagem dos estilos, Grofman (1997) menciona o crescimento do que descreve como Teoria Racional ‘*soft*’, capaz de combinar boas proposições teóricas, típicas de Rochester, com uma metodologia quantitativa – a Teoria dos Jogos – frequentemente utilizada em diversas subáreas da Ciência Política, cumprindo-se, assim, uma interdisciplinaridade pouco observada no passado. Assim sendo, para Bernard, a revitalização desta área do conhecimento já faz parte de uma realidade, dada a integração de modelagens sofisticadas com pesquisas empíricas observadas em trabalhos empreendidos, desde a década passada, em universidades estadunidenses.

Sob uma perspectiva marcada por mais aproximações do que distanciamentos teóricos, Shapiro (2002) relata a dificuldade de se cumprir a interdisciplinaridade na Ciência Política, dado o seu alto grau de especialização e departamentalização, tendo a filosofia política – e os estudos sobre os Antigos – se distanciado do restante dos estudos mais recentes da área, caracterizados por uma maior utilização de metodologias e variáveis quantitativas. Com isso, as pesquisas na área passaram a se orientar por um viés normativo e empírico, focando apenas na metodologia. Para o autor, o refinamento das teorias e métodos empregados pela área conduziria a um processo de avanço incremental na ciência como um todo, impedida, em tese, pelo enviesamento dos estudos em Ciência Política que dever-se-iam orientar por problemas (*problems-driven*) e não por métodos preestabelecidos pelo/s investigador@s (*method-driven*).

Segundo o mesmo autor, os métodos dirigidos levariam a uma autoconstrução de problemas associados a uma utilização abusiva dos dados em detrimento das teorias. Como alternativa a este contexto, destaca que a abordagem *problems-driven* possibilita um foco na identificação dos problemas reais e não na utilização, em diferentes contextos, de uma abordagem metodológica preferida que, provavelmente, produzirá uma leitura distorcida da realidade. Em outras palavras, se um fenômeno político é caracterizado de modo a justificar uma teoria ou método particular, em vez de iluminar uma problemática, a pesquisa parecerá tendenciosa e enganosa. Por isso, a pesquisa deve começar com o problema ou uma questão a ser respondida e, depois, o método e a teoria são adequados a isso. Ao contrário de Grofman (1997), Shapiro (2002) expressa preocupação com o futuro das pesquisas na área, caso o *method-driven* continue orientando os cientistas políticos e suas respectivas investigações.

Ian argumenta que a formulação do problema de pesquisa depende da observação da realidade social, o que, por sua vez, sempre deve ser baseada na teoria (*theory-laden*). Tendo em vista que há sempre várias descrições verdadeiras possíveis de uma determinada ação ou fenômeno político, o desafio do cientista político é decidir qual é mais apta para sua abordagem. Contudo, é importante ressaltar que a orientação de uma pesquisa a partir de uma teoria em particular sempre é um recorte da realidade, ou seja, possui aspecto reducionista.

Entretanto, apesar do caráter reducionista da abordagem baseada na teoria (*theory-laden*), a Ciência Política atual possui uma tendência a privilegiar explicações gerais de fenômenos, o que para Shapiro é uma de suas fraquezas. Para este autor, ao abordar um problema, devemos enfrentar todas as tentativas anteriores de estudo de diferentes áreas do conhecimento e tentar alcançar uma justificativa do que era conhecido antes, focando no seu caso de estudo. Se a construção de sua teoria se deu de forma coerente, então ela poderá se tornar uma explicação geral. Porém este não deve ser o único foco do pesquisador.

Outro aspecto das pesquisas orientadas pela teoria (*theory-laden*) discutido por Shapiro é seu aspecto preditivo: uma pesquisa que prediz tudo, não explica nada. Se uma teoria não pode ser submetida a um teste preditivo decisivo, não há razão para levá-la em consideração. Visto que o objetivo da Ciência Política não é fazer provisões pontuais, mas analisar padrões de resultados, é necessário lidar com as discrepâncias e erros, procurando as melhores alternativas para minimizá-los. Todavia, é preciso ter em mente que todo método de estudos possui limitações e não se pode compreender todas as variáveis da realidade social pois é muito difícil distinguir o processo de interação causal no mundo empírico. Em vista disso, Ian Shapiro alerta que trabalhar com dados incontroversos por causa da facilidade de consegui-los é um risco.

A ênfase na previsão pode levar a uma preferência exagerada pelo método, pois pode levar o pesquisador a subestimar avaliações críticas da realidade que contradizem sua abordagem. Sendo assim, é preciso sempre submeter suas pesquisas e teorias a uma avaliação crítica própria e de seus pares. Tal avaliação, às vezes, implica em uma redescritção das problemáticas estudadas a partir da perspectiva *problem-driven*. Este processo começa quando é demonstrado que a forma escolhida para caracterizar a realidade política não consegue capturar os aspectos mais importantes para a sua explicação.

Desse modo, Shapiro (2002) conclui que a recente ênfase na Ciência Política na modelagem de testes preditivos decisivos ignora a problematização no estudo da política. Ele defende uma abordagem que identifica teoricamente os problemas de maneira coerente e clara, sendo inteligível até para aqueles que não fazem parte do campo. Viu-se com este autor que a modelagem teórica e metodológica

orientada a atender benefícios e predileções subjetivas dos investigadores acabam por enviesar os debates, além de deixar de considerar outras questões importantes, como o papel da redescritção como instrumento de deslegitimação de representações imprecisas. Como desafio da atualidade, o autor enumera a concepção de novas formas de trabalhar o conhecimento já produzido e aquele a ser descoberto, ratificando-se a necessidade de equilíbrio e inter-relação entre teoria e metodologia, aspectos estes também observados na obra de Grofman (1997). Bernard, por sua vez, destaca a variedade de abordagens na Ciência Política atual, reconhecendo que cada uma possui suas vantagens e desvantagens, e conclui que o papel do cientista político é combiná-las da melhor maneira possível para enriquecer as abordagens de pesquisas desta área do conhecimento.

4. Considerações finais

Tendo em vista que o objetivo do presente texto foi discutir o estudo de mudanças bruscas nas agendas políticas dos governos, conclui-se que o modelo teórico denominado de Equilíbrio Pontuado, elaborado por Baumgartner e Jones (1993), preza por utilizar instrumentos metodológicos mixados, sendo a ascensão desta “Nova Metodologia Qualitativa”, abordada por Cunha Rezende (2015), uma discussão recente da Ciência Política. A partir desta discussão, no presente texto apresentamos duas perspectivas, uma do campo de políticas públicas e outra a respeito dos recentes estudos sobre metodologia de pesquisa para a Ciência Política, sendo que estas áreas do conhecimento apresentam convergências teóricas entre si.

Dentro desta proposta comparativa-analítica, os autores da Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP) partem do pressuposto que os atores políticos, dentro e fora das instituições estatais, lidam com os problemas de forma selecionada visto que sua atenção é limitada, tal como argumentam os teóricos sobre as redes de ação pública e seus subsistemas. Os autores do marco analítico supracitado ratificam que “*punctuated equilibrium is based in serial processing of information and the consequent attention shifts*” (BAUMGARTNER, JONES, MORTENSE, 2002: p.69). Vê-se que este pressuposto se relaciona com o conceito de *problem-driven*, abordado por Shapiro (2002), o qual argumenta que os cientistas políticos tratam

dos objetos de pesquisa da mesma maneira, enfatizando determinados aspectos em detrimento de outros, de acordo com o enfoque de sua investigação. Iam pode agregar dois elementos importantes para investigações que sejam baseadas na TEP: a recomendação de que os estudos sejam guiados a partir de problemas e não por técnicas de pesquisa da predileção d@ investigador. Ao focar a importância de que as teorias causais estejam embasadas em desenhos metodológicos “caso a caso”, Baumgartner e Jones (1993; 2002) ratificam a proposta de Shapiro (2002) de se evitar o *method-driven*.

Além disso, a TEP também se baseia na discussão metodológica de Goertz (2006), segundo o qual a análise deve ser baseada no estudo sobre as organizações, o que também é uma das bases do equilíbrio pontuado elaborado por Baumgartner e Jones. Para Gary Goertz, o estudo da mudança organizacional é importante para a compreensão da política nacional e internacional visto que podemos identificar quais políticas foram resultantes de mudança para os governos. Desse modo, as considerações de Goertz se aproximam dos princípios da TEP em dois pontos: em primeiro lugar, o enfoque desses autores levam os estudos para além dos limites das teorias para as instituições e em direção a uma teoria mais geral da interação humana nas organizações. O segundo ponto diz respeito a construção e utilização dos conceitos. Analisando a estrutura e agregação de conceitos e medidas, Goertz (2006) atenta para o problema de lidar com fatores e níveis gerais e individuais. Por isso, o importante é refletir sobre o modelo teórico que baseia a pesquisa e, a partir daí atribuir pesos aos conceitos objeto da análise. Tal orientação teórica é observada na TEP, que articula os diferentes níveis e atores políticos para o estudo de mudanças bruscas na agenda das políticas públicas, dado certo contexto.

Esta breve discussão teórica pretendeu resgatar as principais características metodológicas da TEP integrando-as às recomendações de outros estudiosos da Ciência Política. O argumento defendido esteve ao redor da importância de se reconhecer as análises com metodologias mixadas para as investigações da área, bem como evitar que as predileções por certos desenhos de pesquisa afetem a inferência causal das investigações, sendo esta uma discussão – e uma agenda de pesquisa – em ascensão.

Referências

ALMOND, G. **A Discipline Divided: Schools and Sets in Political Science**. Newbury Park: Sage Publications, 1990.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. University of Chicago Press, 1993.

_____.; MORTENSEN, P. B. Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. **Theories of the policy process**, p. 59-103, 2002.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 1, p. 87-124, 2007.

_____. BRASIL, F. G. Subsistemas, comunidades e redes para a análise da participação no processo de políticas públicas. In: **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v.4, n.2, 2014.

COLLIER, D.; BRADY, H. E.; SEAWRIGHT, J. **Conceptualization and Measurement**. In H. Brady e D. Collier (eds.), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham, Rowman and Littlefield, 2004.

CUNHA REZENDE, F. da. Fronteiras de integração entre métodos quantitativos e qualitativos na ciência política comparada. In: **Revista Teoria & Sociedade**, n.22, 2015.

EASTON, D. **The New Revolution in Political Science**. In: *American Political Science Review*, vol 63, 1969.

GROFMAN, B. **Seven Durable Axes of Cleavage in Political Science**. In Kristen Renwick Monroe, ed., *Contemporary Empirical Political Theory*. Berkeley, CA: University of California Press, 1997.

GOERTZ, G. **International Norms and Decision Making: A Punctuated Equilibrium Model**. Lanham, MD: Rowan and Littlefield, 2003.

GOERTZ, G. **Concepts, Theories and Numbers: A Checklist for Constructing, Evaluating and Using Concepts or Quantitative Measures**. In: Box-Steffensmeier, Janet; Henry Brady; David Collier (eds). *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

HECLO, H; WILDAVSKY, A. **The private government of public money: community and policy inside British political administration.**1974. In MASSARDIER, Guilles. *Redes de políticas públicas.* Brasília: ENAP, 2006, p.167-185.

HOWLETT, M; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas–uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KING, G; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research.** Princeton: Princeton University Press, 1994.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies.** Longman Pub Group, 2003.

_____. Juntando as coisas. In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas: coletânea.** Brasília: ENAP, 2006. V. 1. p. 225-247.

MAIR, P. **Concepts and concept formation.** In: PORTA, D. D. e (EDS.), M. K. (Ed.). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences.* Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p.177-197.

MASSARDIER, G. *Redes de políticas públicas.* In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabeth (org.). **Políticas Públicas: coletânea,** vol. 2. Brasília: ENAP, 2006.

MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **RSR**, ano 50, nº1, 1999.

PAREDES, C. S; ROADE, J. R. **O Estado e a Política En Tempos de Globalización.** Vigo: Ir Indo Edicións, 2006.

RATHBUN, B. **Interviewing and Qualitative Field Methods: Pragmatism and Practicalities.** In: Box-Steffensmeier, Janet; Henry Brady; David Collier (eds). *The Oxford Handbook of Political Methodology.* Oxford: Oxford University Press, 2008.

SARTORI, G. **Concept misformation in comparative politics.** In Collier, David, e Gerring, John (eds.) *Concepts and Method in Social Science. The Tradition of Giovanni Sartori.* Nova York e Londres: Routledge, 2009.

SHAPIRO, I. **Problems, Methods, and Theories in the Study of Politics, Or What's Wrong with Political Science and What to do About It.**In: *Political Theory*, 2002.