

## ANÁLISE DA AÇÃO DE ATORES SOCIAIS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA PROPOSTA DE APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DA ARENA DE ATORES

Recebido em 19/12/2019. Aprovado em 26/04/2020.  
Avaliado pelo sistema *double blind peer review*.

Ives Romero Tavares do Nascimento<sup>1</sup>  
Herton Alexandre Santos Silva<sup>2</sup>  
Vanessa da Silva Pereira<sup>3</sup>

### Resumo:

Este artigo tecnológico tem como objetivo apresentar uma proposta de aplicação da metodologia da Arena de Atores, de abordagem qualitativa, ainda pouco utilizada no Brasil. Empregada numa pesquisa em Administração, que identificou e discutiu as bases político-institucionais de criação de uma nova universidade pública no interior do país, a Arena de Atores tem o propósito de contribuir com as técnicas de análise de dados que se propõem a discutir implementação de políticas públicas, por exemplo. Nela, ênfase pode ser dada ao processo de articulação de múltiplos atores sociais em torno da resolução de um problema, que também pode ser encarado como um conflito social sobre o qual diferentes interesses e negociações se avultam. Essas relações são graficamente dispostas em um campo chamado de arena, onde as tensões e relações ocultas ficam mais visíveis. Com a elaboração de quatro arenas na pesquisa-base deste artigo, chegou-se à conclusão de sua viabilidade como metodologia complementar de análise de dados qualitativos em pesquisas em Administração. Portanto, este artigo tem como contribuição esperada a elaboração de um guia de utilização metodológica da Arena de Atores e servir como um exemplo para o aprimoramento de sua utilidade científica.

**Palavras-chave:** Proposta de metodologia de pesquisa; Implementação de políticas públicas; Arena de Atores.

## ANALYSIS OF THE ACTION OF SOCIAL ACTORS IN THE PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION PROCESS: A PROPOSAL TO APPLY THE ARENA OF ACTORS METHODOLOGY

### Abstract:

This technological article aims to present a proposal to apply the methodology of the Arena of Actors, a qualitative approach, still little used in Brazil. Employed in a research in Administration, which identified and discussed the political-institutional basis for the creation of a new public university in the interior of Brazil, the Arena of Actors aims to contribute with the data analysis techniques that propose to discuss implementation of public policies, for example. Emphasis can be placed on the process of articulating multiple social actors

<sup>1</sup> Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pesquisador do Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social (Liegs) e professor adjunto do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Cariri (UFCA). E-mail: ives.tavares@ufca.edu.br

<sup>2</sup> Programa de Educação Tutorial do Curso de Administração da Universidade Federal do Cariri (UFCA), Brasil. E-mail: hertonalexandre7@gmail.com

<sup>3</sup> Programa de Educação Tutorial do Curso de Administração da Universidade Federal do Cariri (UFCA), Brasil. E-mail: nessasilva2b@gmail.com

around public-problem-solving, which can also be viewed as a social conflict over which different interests and negotiations loom large. These relationships are graphically arranged in a field called The Arena, where tensions and hidden relationships are most visible. With the elaboration of four arenas in the base research of this article, it was concluded that its viability as a complementary methodology for the analysis of qualitative data in management research. Therefore, this article has as expected contribution the elaboration of a methodological use guide of the Arena of Actors and to serve as an example for the improvement of its scientific utility.

**Keywords:** research methodology proposal; implementation of public policies; Arena of Actors.

### **Introdução: da lacuna ao *locus***

Este artigo aplicado tem como objetivo estabelecer um aprendizado metodológico para a utilização da técnica qualitativa de análise de dados denominada Arena de Atores. Sua origem é uma investigação em Administração que investigou as bases político-institucionais de criação de uma universidade federal no interior do Brasil. Ao fim da pesquisa, foi possível ratificar que a expansão da educação superior do país pôde ser impulsionada pela implementação de políticas públicas pautadas em aspectos regionais, que conferem mais aderência da instituição ao território que passam a pertencer. Nesse bojo, revelou-se a ação pouco convencional, embora preponderante, de diversos atores sociais que tradicionalmente estão à margem do agendamento de uma política pública: agentes públicos de diversificadas categorias funcionais, membros da iniciativa privada e representantes da sociedade civil local.

A pesquisa a que este texto se refere nasceu da sensibilização à chegada de um novo *campus* universitário de uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), no ano de 2006, em um território do interior brasileiro, que observa em seu entorno um rápido crescimento econômico, social, cultural e político, que o coloca em evidência em todo o estado. No ano de 2013, essa unidade acadêmica foi desmembrada de sua sede e transformada em instituição universitária federal autônoma. Nesse ínterim, imbuíu-se a universidade da necessidade de integrar-se aos processos locais e regionais de desenvolvimento, ao tempo em que se compromete com a educação rumo à profissionalização técnico-científica de sua comunidade acadêmica.

### **O contexto investigado**

No intuito de desvelar as nuances do objeto apontado, esta investigação debruçou-se sobre a iniciativa de criação da nova instituição, de maneira a entender por que motivo o Estado nacional apostou numa estrutura organizacional e pedagógica pautada por condicionantes regionais. Por esses motivos, levou-se a compreender em que medida a dimensão político-institucional do desenvolvimento (Sachs, 2004; Chacon, 2007) foi determinante para esse formato de ação estatal.

No seio da pesquisa científica, é o objeto de estudo que determina o método. Neste caso, identificar os meandros de constituição de uma nova universidade federal brasileira conferiu à pesquisa qualitativa a superveniência em relação aos aspectos quantitativos, sem excluí-los. Dada a força das técnicas tradicionais de abordagem analítica, recorreu-se à triangulação de três fontes de dados: a) a literatura especializada em desenvolvimento territorial, políticas públicas e ensino superior; b) documentos governamentais e institucionais, bem como estatísticas socioeconômicas do território investigado; e c)

entrevistas realizadas com agentes políticos, agentes públicos, membros do tecido produtivo e de organizações sociais interessadas no objeto de investigação em tela.

Os resultados obtidos com o processamento dessa triangulação revelaram existir uma interrelação entre múltiplos atores, locais e em escala nacional, numa densa trama de interesses e negociações em torno da nova universidade. Mais precisamente, cada grupo de indivíduos imprimiu seus desejos e expectativas na marca institucional da universidade criada, em maior ou menor intensidade. Esse descompasso, por sua vez, reverbera-se como o exercício do poder político e institucional de cada conjunto desses atores sociais, de maneira a determinar os traços organizacionais impressos na universidade.

### O diagnóstico da situação-problema

Observado o rigor metodológico com vistas a reconhecer os meandros do objeto, a triangulação dos dados não foi suficiente para desvelar como as negociações e interesses foram articulados. A própria definição da estratégia de um estudo de caso sobre o objeto analisado indicava não ser suficiente confrontar três fontes dados previamente definidas a partir da análise bibliográfica. Era preciso complementar a abordagem qualitativa com uma metodologia pouco usual: a Arena de Atores.

Chacon (2007) empregou a Arena de Atores em sua pesquisa que investigou as políticas públicas de recursos hídricos no Ceará. Ao recuperar a noção do conflito na sociedade moderna, a autora conduziu sua investigação a um mapa analítico de atores, conflitos, visões, interesses e alianças em torno de um mesmo objeto. Os mapas, neste caso e de maneira geral, são representações cartográficas que indicam um caminho a ser seguido, ao tempo em que visualmente informa quais os elementos geográficos a serem considerados durante o percurso: relevos, hidrografias e pontos de chegada.

Tal como é próprio da análise organizacional, na utilização de metáforas como um caminho criativo e indicativo de solução de quebra-cabeças científicos (Morgan, 2005) o mapa é admitido como uma ferramenta metodológica de análise de dados no campo dos estudos organizacionais. Na linha seguida por Chacon (2007) e pela pesquisa aqui relacionada, serviu à identificação dos meandros e nuances dos objetos de pesquisa. A Arena de Atores, portanto, comportou-se como uma metodologia analítica complementar, que metaforicamente ilustrou, num mapa redesignado arena, as forças pujantes que se envolveram em torno dos fenômenos sociais, pautados por um conflito ou objeto de disputa. No caso da investigação que originou este trabalho, a disputa centrou-se em torno de imprimir, por parte de cada grupo de atores sociais, suas necessidades e desejos na marca institucional e pedagógica em uma nova IFES no interior do Brasil.

Por outro lado, a Arena de Atores se circunscreve no conjunto menos difundido das metodologias usuais de análise de dados, no seio da pesquisa qualitativa. Em razão disso, pouco foi produzido e publicado no que diz respeito às recomendações técnicas de sua aplicabilidade, como largamente é feito em livros e artigos científicos sobre triangulação de dados, por exemplo.

Numa pesquisa bibliográfica realizada no ano de 2017, entre os meses de março e julho, não foram encontradas menções à metodologia da Arena de Atores que não os trabalhos anteriores de Nascimento (2001)<sup>i</sup>, Chacon (2007), e Nascimento (2013). À época, o estudo não conseguiu identificar, na pesquisa de termos como “arena de atores”, “*actor network*”, “análise de políticas públicas” e correspondentes em bases como o Portal de Periódicos da CAPES, Spell, Scopus e SciELO. Em razão disso, compreendeu-se ser esta a lacuna da Arena de Atores: não haver uma base teórica suficiente para prescrevê-la, ainda que sua utilidade científica tenha sido testada em estudos anteriores.

Para a investigação das bases que criaram uma nova IFES no interior do Brasil, nascedouro deste artigo, a compreensão da viabilidade da Arena de Atores como metodologia de investigação complementar no âmbito do estudo de caso realizado incutiu no pesquisador a necessidade de identificar uma oportunidade de utilização da metodologia que fosse capaz de auxiliar a compreensão do fenômeno em tela. Por isso, seguiu-se o percurso feito por Chacon (2007) em identificar na literatura uma oportunidade de viabilizar a construção da arena.

A criação de uma universidade pública, no Brasil, necessariamente exige a participação do Estado como o agente catalisador desse processo. Em razão disso, não é exagero afirmar que, em outras palavras, a educação de nível superior, no setor público brasileiro, é fruto da implementação de uma política pública, se considerada pelo o conceito mais clássico de Lasswell (1936) e de Thomas Dye (Howlett, Ramesh & Perl, 2009) como aquilo que a ação estatal faz e não faz. Contudo, pelo viés moderno e pós-positivista da análise de política pública (Fischer, 2016), é possível afirmar que as políticas públicas podem se manifestar pelo teor sociocêntrico, que admite uma cartela de agentes ou participantes, os chamados *policy makers*, que apenas o Estado (caráter estadocêntrico). No caso da pesquisa-base deste artigo, a existência de múltiplos atores na criação da IFES analisada confirmou a viabilidade teórica e empírica da análise de políticas públicas a partir da visão multiaxial e multicêntrica (Ramos, 2013).

Com efeito, da lacuna verteu-se ao *locus* deste trabalho: identificar na literatura científica pilares que pudessem sustentar a estrutura de uma Arena de Atores sólida o suficiente para identificar os meandros do objeto da pesquisa. Numa análise pautada na utilidade pós-positivista da análise de política pública, selecionou-se duas contribuições: a Teoria dos Múltiplos Fluxos, de John Kingdon (1995) e a Teoria da Mirada ao Revés, de Rosana Bouldosa (2013).

Assim, o capítulo seguinte ilustra o percurso teórico seguido pela investigação rumo à sintetização bibliográfica dos elementos constitutivos das arenas criadas durante a pesquisa, e que servem de sustentáculo para as contribuições tecnológicas deste artigo.

### **As principais diretrizes teóricas: mirando ao revés os múltiplos fluxos**

Neste item são descritos como os sustentáculos teóricos foram selecionados e articulados em torno da necessidade de se estruturar um modelo de aplicabilidade da Arena de Atores para a pesquisa relatada. Por isso, apresentam-se as diretrizes teóricas sobre os temas de política pública, a Teoria dos Múltiplos Fluxos e a Teoria da Mirada ao Revés.

Fazer a análise de uma política pública, por qualquer lente investigativa, pressupõe a necessidade de se considerar como a decisão política para a sua implementação foi tomada. O processo de agendamento da política pública (Capella, 2006; Pinto, 2017) perpassa sempre pela ação de um agente de política pública que geralmente compõe o Estado, e sua decisão é embasa por um conjunto de variáveis políticas, sociais, econômicas etc. Portanto, o planejamento de uma política pública é resultado de um processo, objeto de diversas teorias que tentam explicá-lo.

Uma delas é a referida Teoria dos Múltiplos Fluxos (Kingdon, 1995). Segundo a perspectiva deste autor, o agendamento de uma política pública é o resultado do encontro de três fluxos: um problema público, que detém a atenção e desperta o interesse social; a ação política, compreendida no âmbito das responsabilidades do Estado enquanto ente maior de uma sociedade; e as alternativas já conhecidas (ou seja, factíveis) ao problema público. Esse encontro é possibilitado por uma janela de oportunidade, que se trata da existência de condições favoráveis (política, econômica, social, ambiental, dentre outras) para que a política pública se estabeleça.

Contudo, uma das principais contribuições do trabalho, reforçado posteriormente por correntes teóricas mais recentes, foi reconhecer a atuação muitas vezes oculta dos agentes de política pública, os empreendedores de política pública (Kingdon, 1995; Capella, 2006), que podem ser agentes públicos pertencentes ao corpo técnico do Estado, agentes políticos engajados em um ideal, “lobistas” que representam interesses de terceiros ou ainda um representante da sociedade civil movido por uma causa pública, por exemplo. Esses agentes ocultos são ignorados pela análise tradicional e racional das políticas públicas e marginaliza-se a atuação desses atores em determinada política pública.

Como anteriormente indicado, quando a análise de políticas públicas foi definida pelos primeiros estudiosos, houve a influência muito sólida de campos do conhecimento fortemente racionais, como a Economia. Dessa maneira, alinhada com a visão tradicional de que política pública é o que o Estado faz (Lasswell, 1936) e que não faz, na visão de Thomas Dye (Howlett *et al*, 2009), a análise de política pública adquiriu um teor essencialmente estadocêntrico. Em outras palavras, a análise surgiu e foi pautada numa perspectiva que compreende o alcance das políticas públicas unicamente pela ação do Estado, materializada pelos seus agentes, chamados de *policy makers*. Para Fischer (2016), isso facilitou o estabelecimento de uma visão tecnocrática das políticas públicas que materializava questões políticas e sociais em termos técnicos e administrativos.

Isso fez racionalizar a eficiência das políticas públicas (Lascomes & Le Gales, 2007), num movimento que trouxe ao Brasil a análise racional das políticas públicas (*rational policy analysis* - ARPP, sigla em português, proposta por Boulosa [2013]). Isso representou o movimento positivista da análise de política pública. Essa “escola” ganhou força e se alastrou pelas formações em Administração Pública pelo Brasil e passou a fomentar toda a análise de políticas públicas no país. Contudo, Boulosa (2013) e Fischer (2016) argumentam que a indagação, condição própria da humanidade, fez surgir outra perspectiva de análise, chamada de *policy inquiry* (indagação da política pública). Ela surgiu por volta dos anos 1960 (Secchi, 2016) num contexto de argumentação onde a esfera quantitativa não era mais suficiente para sintetizar a diversidade das dinâmicas sociais e humanas, posto que os problemas públicos não são imutáveis e tampouco inequívocos (Howlett *et al*, 2009).

Assim, o chamado “pós-positivismo” da análise das políticas públicas (Fischer, 2007) passou a incorporar um elemento outrora quantificado ou desconsiderado: a participação de outros atores na composição das políticas públicas. Amorim e Boulosa (2013) assentiram que há a necessidade de se reconhecer a multiatorialidade no ciclo das políticas públicas, abarcando a compreensão de que o público-alvo de uma política pública também atua em sua elaboração, ainda que essa participação não seja propriamente destacada. É nesse contexto que a Teoria da Mirada ao Revés foi elaborada.

Portanto, falar em mirar ao revés os múltiplos fluxos significa dizer que a ação de modelização da Arena de Atores para a análise de políticas públicas pode ser feita através da aproximação da teoria de John Kingdon (1995) e de Rosana Boulosa (2013), quando valida-se a possibilidade de conhecer em profundidade a ação plural de múltiplos atores sociais na implementação de uma política pública situada na convergência de fluxos numa janela de oportunidade específica, que materializa uma ação pública. E esse é o mote deste trabalho.

### **Intervenção metodológica proposta: a preparação das arenas**

O fundamento da Arena de Atores residiu na observância dos múltiplos fluxos de Kingdon (1995) como a tarefa inicial de montagem da esquematização gráfica desses campos de luta e poder. Portanto, para que a Arena de Atores pudesse ser confeccionada, manteve-se estreita relação com o trabalho pioneiro de Chacon (2007), que analisou a política de recursos hídricos do Estado do Ceará nas últimas décadas.

Reiterando a assertiva de que é o objeto de pesquisa que determina o método, restou improvável que a superveniência de dados quantitativos pudesse conformar a necessidade por se conhecer melhor o fenômeno em tela. Data feita, no que diz respeito à abordagem, a pesquisa-base possuiu caráter qualitativo, tendo em conta que a análise mais acurada de uma política pública deve transpassar tudo aquilo que é racionalmente quantificável e ser passível de uma investigação mais aprofundada, que transpareça os elementos personalíssimos impossíveis de serem tangenciados (Godoi & Balsini, 2006; Marconi & Lakatos, 2007; Gibss, 2009).

O modelo da Arena de Atores proposto por Chacon (2007) foi adaptado para a pesquisa que originou este trabalho, inserindo-o dentro de um Estudo de Caso, que foi capaz de aportar os fatos complexos da realidade estudada, uma ação típica dessa metodologia (Eisenhardt, 1989; Stake, 1995; Yin, 2007). Dentro dessa escolha, foram utilizadas três fontes de dados: a) entrevistas com atores-chave; b) documentos oficiais; e c) literatura especializada. Convém informar que nova pesquisa bibliográfica foi realizada entre os meses de abril e maio de 2019, para os termos de busca “arena de atores”, “*actor network*”, “análise de políticas públicas” e congêneres em bases como o Portal de Periódicos da CAPES, Spell, Scopus e SciELO.

Os dados coletados foram analisados por meio de uma Triangulação de Dados, que faz essas diferentes fontes serem confrontadas com o intuito de se extrair delas as informações mais exatas do fenômeno em tela (Flick, 2009; Gibss, 2009).

### **Da análise organizacional à criação das arenas: os resultados obtidos**

Morgan (2005) sugere que num contexto de resolução de quebra-cabeças científicos, ou seja, de problemas os quais o pensamento científico se dedica a encontrar soluções, as metáforas são um recurso de sobreposição de imagens que antecipa determinados saberes e facilita, de maneira criativa, a análise organizacional. Do ponto de vista da lacuna de se entender como os diversos atores sociais se articularam em torno da criação de uma nova IFES no interior do Brasil, estruturar um campo, tal como aqueles em que combatentes se digladiam, como uma arena metafórica configurou-se como a opção mais acertada.

Para a pesquisa em tela, importaram os aspectos políticos e institucionais de criação da nova universidade analisada. Políticos, de um lado, por considerar a força da ação política entre os indivíduos de uma sociedade, que na visão de Kingdon (1995) atuam no agendamento da ação estatal e, portanto, em sua materialização. Institucionais, por outro lado, em razão de envolver a força e preponderância das instituições humanas na vida dos diferentes grupos sociais.

Assim, com a triangulação dos dados, identificou-se ser possível situar a criação da nova IFES a partir de três momentos distintos, identificados como as arenas: a Arena da Incorporação (entre os anos de 2002 e 2005), a Arena da Interiorização (entre os anos de 2006 e 2011) e a Arena do Desmembramento (entre os anos de 2011 e 2013).

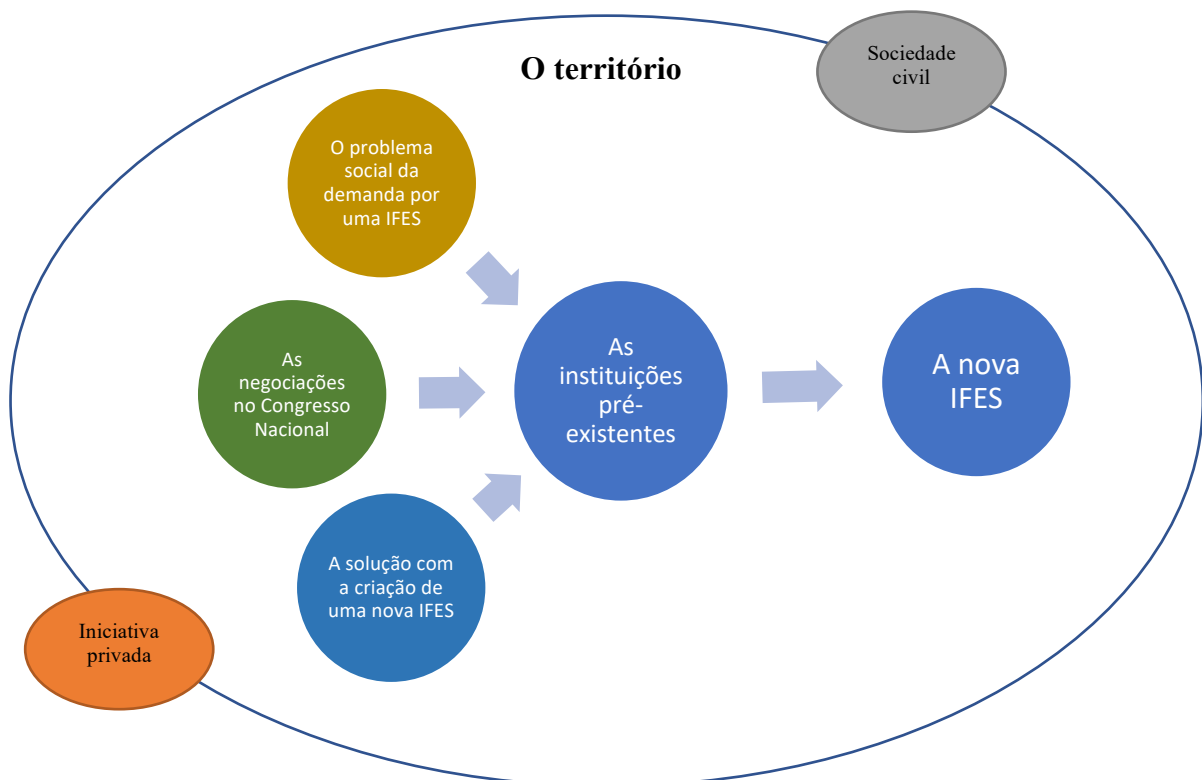
Na primeira, a Arena da Incorporação, a pesquisa documental revelou a existência de uma que agentes políticos foram os responsáveis por conceber e executar o projeto de criação de uma nova universidade federal para o território pesquisado. Com base numa demanda social pré-existente, planejou-se incorporar três *campi* universitários de três instituições federais de ensino superior distintas em três cidades da mesma região, com relevante proximidade e fluxo de pessoas.

O principal argumento de sua viabilidade residia no fato de que a simples incorporação de três unidades acadêmicas da mesma esfera de governo, sem impactar na contratação de novos servidores públicos e de compra de equipamentos e instalações físicas. Portanto, não representaria em novos aportes financeiros e econômicos, por parte do Governo,

para que a demanda social por uma nova IFES fosse atendida. Contudo, a ausência de empreendedores de política pública (Kingdon, 1995) que apostassem no sucesso dessa iniciativa fez o projeto não ser aprovado no Congresso Nacional.

Apesar desse revés, os dados presentes no material selecionado foram úteis para identificar como se comportaram os interesses e negociações em direção à efetivação da ação política para um território brasileiro, uma vez que essas forças geralmente ficam ocultas na maioria dos processos de política pública. Dessa forma, retomando a contribuição de Kingdon (1995), foi possível estruturar os três fluxos: a) o problema, identificado como a demanda social por uma nova IFES em um território do interior do país; b) a política, que envolveu negociações no âmbito do Congresso Nacional; e c) a solução já conhecida: a efetiva estruturação de uma nova universidade federal naquele espaço. É o que aponta a Figura 1.

Deputados federais foram os responsáveis, entre os anos de 2002 e 2005, por identificar o problema, como primeiro fluxo e situá-lo na agenda da ação do Congresso Nacional, de modo a compor o segundo fluxo. O terceiro, por sua vez, foi circunscrito como a solução já sabida, que se tratou da efetiva criação da nova instituição de nível superior. Contudo, os fluxos, *per si*, não agendam uma política pública, por isso foi preciso situar uma janela de oportunidade: os *campi* universitários já existentes. Em razão disso, o primeiro campo de análise foi nomeado Arena da Incorporação, como retrata a Figura 1.

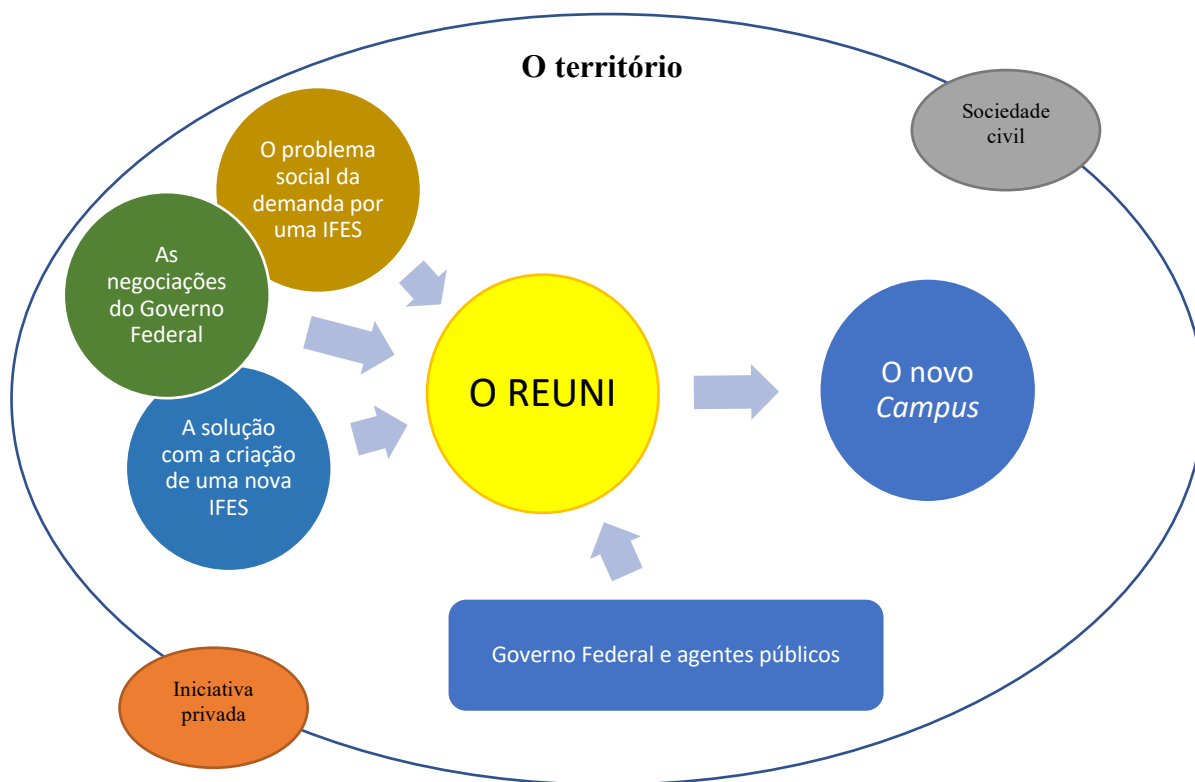


**Figura 1.** Esquematização da Arena da Incorporação  
**Nota.** Fonte: Adaptado de Nascimento, I. R. T. (2018).

Contudo, é interessante notar que a utilização das arenas de atores, no caso da análise de uma política pública em implementação. Tal como preconiza a Teoria da Mirada ao Revés, há a efetiva atuação de outros empreendedores de política pública, muitas vezes ocultos. Com a construção da Arena da Incorporação (Figura 1), foi possível indagar: onde estavam a sociedade civil e a iniciativa privada nesse processo? Uma simples triangulação de dados

poderia deixar este tipo de questionamento sem resposta, mas a disposição dessas forças na arena possibilitou retomar a discussão dos resultados e entender que tanto a sociedade civil quanto o tecido produtivo local permaneceram como “satélites” orbitando em torno de toda a negociação.

Com a permanência do problema no território, a demanda social voltou a “sensibilizar” o Poder Legislativo federal no tocante à necessidade pública por vagas de ensino superior naquele espaço. Tal como na arena anterior, novamente foram mantidos os fluxos da política no plano nacional e da solução conhecida – a criação da IFES. Contudo, uma notória política pública de apoio à rede federal de ensino superior havia sido implantada no ano de 2003: o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Por ele, diversas universidades e institutos federais puderam expandir suas estruturas e inaugurar *campi* avançados pelo interior de seus estados. No caso em tela, a janela de oportunidade que convergiu os três fluxos foi o próprio Reuni, que diferentemente da Arena da Incorporação, deu uma resposta satisfatória à sociedade local. É o que aponta a Figura 2.



**Figura 2.** Esquematização da Arena da Interiorização  
**Nota.** Fonte: Adaptado de Nascimento, I. R. T. (2018).

Todavia, merece destaque a Arena foi importante para identificar a ação crucial de dois grupos de indivíduos para o sucesso desse empreendimento: agentes políticos, em menor escala, e agentes públicos, em maior efeito. É possível situar a baixa participação dos agentes políticos nesse processo por ter sido os responsáveis por viabilizar recursos financeiros para a universidade-mãe do novo *campus* através do Reuni, mas os resultados triangulados pela pesquisa não apontaram outras ações deste grupo. Porém, os agentes públicos aturam sobremaneira na concepção didática e pedagógica dos cursos de graduação que foram designados para a nova unidade acadêmica no interior do estado.



O desenho da Arena da Interiorização foi relevante para se entender em que ponto do processo de política pública cada fluxo e cada grupo de ator esteve alocado. Identificar que os agentes políticos e públicos envolvidos direta e indiretamente na criação do *campus* se deu no momento em que a janela de oportunidade fora aberta, serviu para discutir o poder de atuação desses empreendedores, com base naquilo que tanto Kingdon (1995) quanto Boullosa (2013) reiteram sobre a força dos empreendedores de política pública em um agendamento. Todavia, manteve-se o local ocupado pela iniciativa privada e pela sociedade civil da região: um posto de distanciamento (restou impossível determinar se por desinteresse ou falta de canais de participação) no processo de estruturação da nova unidade acadêmica em seu território (Figura 2).

Por fim, a Arena do Desmembramento merece um maior destaque dado seu conjunto de revelações trazidas à pesquisa. No ano de 2011, observou-se a continuidade das ações do Reuni voltadas à reestruturação e expansão propriamente ditas do ensino superior público, e a inauguração da fase de regionalização da educação superior, que se efetivou entre 2012 e 2014 (Secretaria da Educação Superior do Ministério da Educação [SESu/MEC], 2014). Nesse ínterim, novos fluxos foram estabelecidos rumo à criação de uma nova IFES no território em tela.

Com a presença do *campus*, as atividades da universidade foram ampliadas e a procura por mais e novas vagas, intensificada. Nesse momento, a pressão pública por mais aporte estatal em vagas naquela unidade avançada fez esse “quebra-cabeça” (Morgan, 2005) voltar à cena do interesse público e social, transfigurando-o como um problema a ser resolvido pelo Estado. Portanto, uma nova arena estava por vir.

As revelações contidas na Arena da Incorporação e na Arena da Interiorização fizeram a pesquisa ser orientada para a construção de um novo campo de forças, em que novos fluxos pudessem contribuir para identificar as relações nesse novo contexto. Em razão disso, identificou-se que o primeiro fluxo – o problema do acesso às vagas de ensino superior público – foi tensionado para uma leve mudança, que neste momento passou a ser o acesso a mais vagas naquela unidade acadêmica avançada.

O segundo novo fluxo, a política, por sua vez, incorporou o Governo Federal e o Congresso Nacional como partícipes ativos. Em dada altura dos anos 2012-2013, a considerável relação político-partidária entre os dois poderes fez com que a demanda do primeiro fluxo chegasse ao Poder Executivo federal como uma chance de viabilizar a implementação da fase regionalizada do Reuni.

Mister se faz afirmar que esses dois fluxos encontraram no terceiro a chance de manifestar com mais intensidade seus interesses: a criação de uma nova IFES no território trazido à baila. Do início dos anos 2000, com a revelação da existência da Arena da Incorporação, se avulta a viabilidade (social, econômica, estrutural, política e institucional) de uma nova universidade. Com a triangulação dos dados da pesquisa, revelou-se que havia uma latente necessidade local por uma universidade que fosse, concomitantemente, autônoma e federal. Com isso, libertar-se-ia a instituição dos meandros e nuances da interferência político-partidária, muito comum em organizações desse porte, e daria à comunidade acadêmica a chance de ter financiadas e perenizadas ações de ensino, pesquisa, extensão e cultura, muito próprias das universidades federais brasileiras.

Seguindo o postulado de Kingdon (1995), a janela de oportunidade nessa nova Arena foi situada numa dupla abertura: a vigência do Reuni, enquanto aposta da sociedade brasileira, e a existência das instalações físicas e capital humano do *campus* avançado naquele território. Tal como na Arena da Interiorização, foram identificados múltiplos empreendedores de política pública e, de maneira inovadora, foram adicionados integrantes que comumente se estabelecem à margem desses processos: a sociedade civil e a iniciativa privada. Estes, em conjunto com agentes políticos e agentes públicos, foram os responsáveis pela implementação

bem-sucedida da política federal de expansão e interiorização da educação superior pelo Brasil, que criou uma nova IFES num território brasileiro.

No que diz respeito à Arena do Desmembramento, terceira e última, novos resultados puderam ser obtidos quanto à análise das articulações dos diversos empreendedores de política pública ali envolvidos, dada a novidade institucional da implementação da política pública que criou a nova IFES pesquisada: a participação direta e indireta de atores que não integram o quadro dos agentes políticos e tampouco do serviço público, como a sociedade civil e a iniciativa privada.

Novamente a triangulação dos dados durante a pesquisa desvelou, notoriamente a partir das falas dos entrevistados e da análise documental, que a atuação do Governo Federal e do Congresso Nacional se limitaram à autorização institucional para a formação de uma nova universidade autônoma mediante o desmembramento do *campus* acadêmico de sua sede, na capital do estado. Neste ponto, a Teoria da Mirada ao Revés (Boullosa, 2013) foi útil para a compreensão de como o processo de política pública foi conduzido.

De maneira não-convencional, a ação político-institucional se instaurou com a inclusão de demais agentes políticos e públicos no nível regional e local, como docentes e técnicos do *campus* universitário que estava a ser transformado numa IFES autônoma. Cumpre ressaltar que esse processo, no Brasil, tradicionalmente sempre fora realizado por esses mesmos agentes, mas pertencentes ao quadro de servidores federais. Outro aspecto relevante faz menção ao fato de que essa incursão de novos atores nesse processo só foi possível graças à fase de regionalização da educação superior do país e capitaneada pelo Reuni em sua terceira etapa de execução. Por meio dessa abordagem, a criação das novas IFES deveria ser pautada pela inclusão das pautas regionais na estrutura institucional dessas organizações, de modo a articulá-las nos processos territoriais de desenvolvimento como integrantes das tramas regionais de interorganizações.

Até este ponto da análise, é possível afirmar que o fluxo da política se manteve semelhante às arenas anteriores, com a peculiaridade de coparticipação de outros atores. A ênfase que se faz a este vetor é resultado da reverberação da continuidade do primeiro fluxo, o problema de caráter social identificado na segunda arena: a demanda por mais vagas no ensino superior no sistema público federal. O terceiro fluxo, a solução previamente conhecida, se manteve inalterada, muito embora a perspectiva de inserir autonomia à instituição foi um fator de preponderância.

No que toca à janela de oportunidade, a triangulação dos dados oportunizou a montagem de uma convergência sustentada em dois pilares: a presença do *campus* avançado, com suas instalações físicas, pessoal e atividades acadêmicas em curso; e a disponibilidade de recursos financeiros oriundos do Reuni.

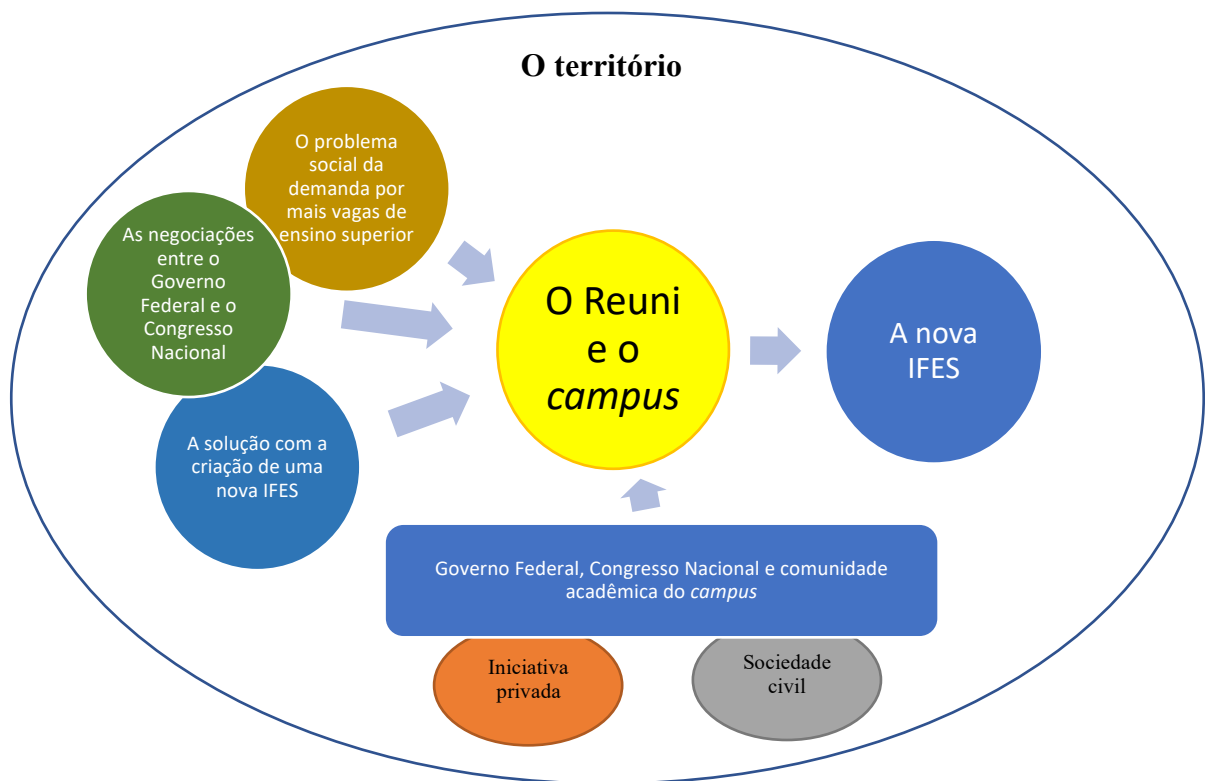
Neste ponto do debate, a Arena de Atores demonstrou nova utilidade para a análise da organização em criação. Por ela foi possível apresentar os fluxos identificados e esquematizados em ilustrações, que apontaram as forças políticas vetoriais rumo à criação da nova IFES, autônoma e regional. Importa dizer que a identificação da posição da janela de oportunidade fez a pesquisa novamente se perguntar: quais seriam os empreendedores de política pública que conduziram os fluxos pela janela de oportunidade? Para respondê-la, a Arena do Desmembramento instigou a identificação dos atores sociais visíveis e ocultos no processo.

De maneira sintética, a pesquisa-base revelou que dois grupos de atores foram mais presentes na criação da nova universidade analisada: os agentes políticos (lotados nas sedes dos poderes da República em Brasília/DF) e os agentes públicos lotados no *campus* avançado, considerados participantes locais. Mas é necessário informar que o caráter regional da instituição criada só foi possibilitado porque estes oportunizaram canais de participação para

que a sociedade civil e o tecido produtivo do território onde a IFES está inserida pudessem atuar.

Importa, portanto, admitir a efetiva pluralidade de atores nessa arena. Diferentemente das anteriores, na Arena do Desmembramento foi possível relacionar uma progressiva aproximação da sociedade civil e da iniciativa privada em direção às tratativas que resultaram na criação da nova IFES.

Isso significou, indubitavelmente, que o molde de expansão regionalizada da educação de nível superior, oportunizada pelo Reuni, fez surgir um modelo inovador de implementação de política pública no país, trazendo para si a participação de múltiplos atores sociais. Em função disso, os interesses de cada grupo foram articulados e negociados, que fez imprimir, em maior ou menor escala, as aspirações dos atores sociais participantes no “objeto de disputa”. Esta é a síntese do que ajudou a revelar a Figura 3.



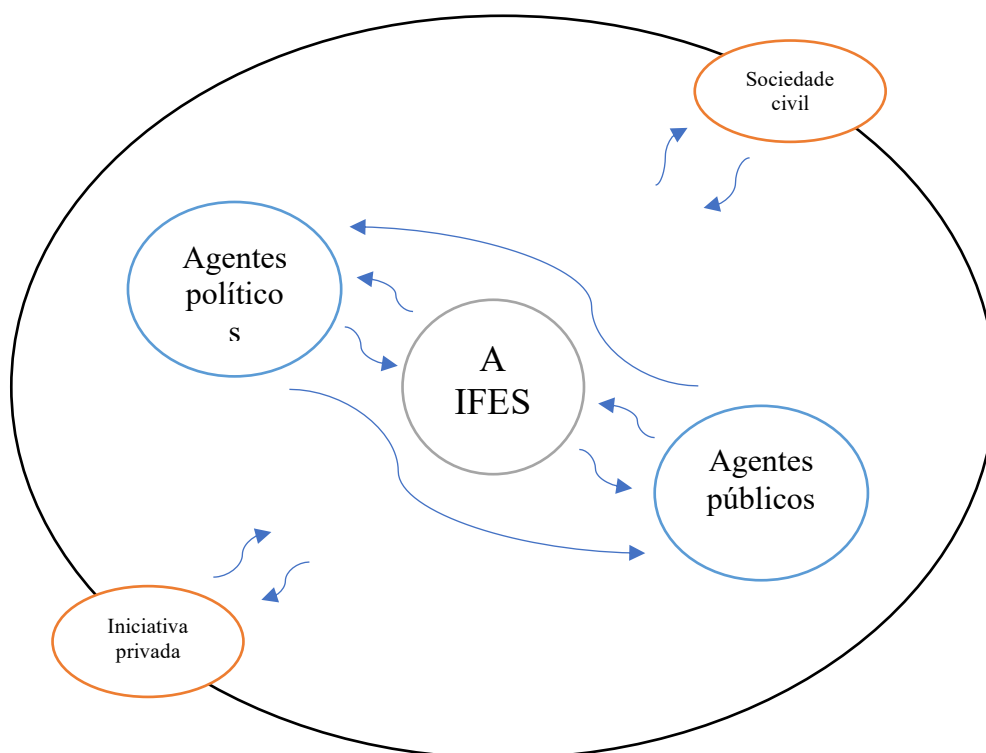
**Figura 3.** Esquemática da Arena do Desmembramento  
**Nota.** Fonte: Adaptado de Nascimento, I. R. T. (2018).

Entretanto, é necessário informar que a participação desses atores não se deu num panorama homogêneo, dada a preponderância das forças de certos grupos em detrimento de outros. Tal como é possível instrumentalizar numa análise organizacional metafórica, ao sobrepor as três arenas – Incorporação, Interiorização e Desmembramento – e retirar-se os fluxos e as janelas de oportunidade, ilustrou-se com mais clareza a posição e as negociações dos atores em torno da nova universidade.

Com isso, foi possível revelar questões ocultas até este ponto da pesquisa. A primeira delas faz menção à sobrepujança dos interesses dos agentes políticos e públicos, dada sua tradicional posição nos espaços institucionais do país, sobre a força política da sociedade civil e da iniciativa privada. O que esta primeira relação aponta é que o local de atuação de cada grupo de atores sociais acaba exercendo forte influência nas posições de hierarquia e poder que cada indivíduo detém num determinado processo de política pública.

Como consequência, a segunda questão atesta que a moldagem político-pedagógica de uma universidade pública, no Brasil, é fruto de uma relação diretamente proporcional dos interesses dos atores “mais fortes” na definição das abordagens acadêmicas, dos cursos de graduação e pós-graduação a serem abertos e das diretrizes estratégicas da instituição universitária. Ou seja, as universidades públicas brasileiras, a exemplo das instituições federais mais recentes, são o produto da ação de grupos de atores sociais, e representam direta e indiretamente seus anseios e interesses.

Por fim, a terceira questão envolve a viabilidade de análise de fenômenos organizacionais a partir das ilustrações fornecidas pela Arena de Atores, que no caso da pesquisa-base tratada neste artigo, auxilia na observação da articulação desses mesmos agentes, que negociam e tratam seus interesses e desejos em torno de um mesmo objeto. A Figura 4 apresenta a arena sintética que traduz esse conjunto de forças.



**Figura 4.** Esquematização da articulação de atores em torno da IFES por eles criada

**Nota.** Fonte: Adaptado de Nascimento, I. R. T. (2018).

### **Contribuições tecnológicas e recomendações metodológicas**

Este artigo aplicado teve como objetivo central contribuir com o conhecimento de metodologias de análise qualitativa de fenômenos organizacionais, muito comuns no campo de estudo da Administração, diante da utilidade da Arena de Atores para se conhecer a ação de múltiplos atores em processos de implementação de políticas públicas. Portanto, sua principal contribuição tecnológica é a de contribuir para a aplicação e expansão de novas metodologias de análise de política pública, muito requeridas no âmbito da Administração Pública.

Sua gênese está centrada na necessidade percebida por uma pesquisa em Administração que buscou compreender, em profundidade, as bases político-institucionais de criação de uma nova universidade federal no interior do Brasil. Ao passo em que a técnica da

triangulação de dados pudesse recuperar em detalhes as nuances desse processo, restou carente a viabilidade de se identificar como os empreendedores de política pública agiram em torno do mesmo objeto de disputa, caracterizado como a efetivação da IFES, em termos de negociações e articulação de interesses.

Com base na literatura selecionada e diante da lacuna percebida, identificou-se no trabalho de Chacon (2007) a possibilidade de ser empreendida a elaboração de múltiplas Arenas de Atores, que se mostrou útil ao propósito da pesquisa, atribuindo-lhe validade científica. Por conseguinte, este artigo aplicado passou a deter um teor contributivo muito forte, pois apresenta um modelo de aplicação da Arena de Atores enquanto metodologia de análise de dados, à luz da inexistência de muitas fontes teórico-empíricas que situem o seu *modus operandi*.

Isso posto, é possível relacionar o plano prescritivo deste trabalho, de maneira que o viés tecnológico da Arena de Atores possibilite sua reprodução, *mutatis mutandis*, para outras investigações, desde que:

1. Os investigadores consigam assentir que a Arena de Atores é uma abordagem qualitativa, e provavelmente terá pouco efeito em pesquisas quantitativas. O fulcro de sua operacionalização e produção de resultados repousa em aspectos menos sensíveis às percepções não quantificáveis, como os sentimentos humanos de pertencimento, interesses e política;

2. Identifique-se a presença, ainda que pouco esclarecida, de atores sociais que se envolvem e se articulam em torno de um mesmo ponto, denominado objeto de disputa. Este cerne pode ser o centro do agendamento de uma política pública, por exemplo, como foi demonstrado ser viável neste trabalho;

3. Perceba-se a utilidade da visão metafórica proposta por Morgan (2005) como instrumento de sobreposição de imagens, muito rico à análise organizacional em geral. Dessa forma, visualizar a ação de diversos grupos humanos como se dispostos em uma arena de combate ajuda a compreender que estratégias e movimentos cada indivíduo adota quando necessita defender seus interesses;

4. Seja factível ilustrar as relações analisadas na arena a partir de elementos gráficos, de livre composição pelo investigador. A proposição é que o formato dos desenhos consiga revelar dados ocultos, não enxergados pelas técnicas analíticas mais tradicionais.

As limitações deste trabalho circunscrevem-se no fato de que a Arena de Atores não foi testada como metodologia principal para a análise dos dados. Isso pode ter enfraquecido, de certa maneira, as incursões de Chacon (2007) quando centrou sua investigação nessa técnica. Tampouco a Arena de Atores teve suas fronteiras alargadas a pesquisas científicas em outros campos de conhecimento, com objetos e fenômenos diferentes, de maneira a atestar sua viabilidade técnico-científica em outras bases investigativas.

Além disso, recupera-se aqui as ponderações de Araujo, Mendonça, Campos & Silva (2018) de que os riscos inerentes a este tipo de contribuição tecnológica talvez não sobreviva à próxima pesquisa, mas serve para ilustrar a dinamização do rigor metodológico nas pesquisas que rumam desvelar a ação de atores sociais em processos de implementação de políticas públicas no Brasil.

## Referências

Amorim, S., & Boullosa, R. F. (2013). O estudo dos instrumentos de políticas públicas: Uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. *AOS - Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*. 2(1), 59-69. <http://dx.doi.org/10.17800/2238-8893/aos.v2n1p59-69>

Araujo, U., Mendonça, F., Campos, R., & Silva, L. (2018). Riscos e possível solução associados às amostras em redes de coautoria. *Revista de Administração Contemporânea*, 22(5), 762-785. doi: <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2018170340>

Boullosa, R. F. (2013). Mirando ao revés nas políticas públicas: Notas sobre um percurso de pesquisa. *Pensamento & Realidade. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração - FEA*, 28(3).  
<https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/17572/15028>

Capella, A. C. N. (2006). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. São Paulo, ANPOCS, 25-52. Recuperado de <http://www.anpocs.org.br/portal/images/bib61.pdf>

Chacon, S. S. (2007). *O sertanejo e o caminho das águas: Políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semi-árido*. Fortaleza: BNB.

Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review*. 14(4), 532-50. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/258557>

Fischer, F. (2007). Deliberative as practical reason: Integrating empirical and normative arguments. In Fischer, F., Miller, G.; S., M. (Orgs.) *Handbook of public: Theory, politics and methods*. Boca Raton: CRC Press.

Fischer, F. (2016). Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista. *Revista NAU Social*, 7(12), 163-180). Recuperado de [www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewPDFInterstitial/554/436](http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewPDFInterstitial/554/436)

Flick, U. (2009). *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed.

Gibbs, G. (2009) *Análise de dados qualitativos*. Porto Alegre: Artmed.

Godoi, C. K., & Balsini, C. P. V. (2006). A pesquisa qualitativa nos estudos organizacionais brasileiros: uma análise bibliométrica. In Godoi, C. K., Bandeira-de-Melo, R., Silva, A. B. (orgs). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: Paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva.

Godoy, A. (2006). Estudo de caso qualitativo. In Godoi, C. K., Bandeira-de-Melo, R., & Silva, A. B. (orgs). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: Paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva.

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. 3. ed. Oxford University Press.

Kingdon, J. W. (1995). Agendas, Alternatives, and Public Policies. In: Saraiva, E., & Ferrarezi, E. *Políticas Públicas – Coletânea Volume 1*. 2nd ed. Harper Collins College Publishers.

Lascoumes, P., & Le Gales, P. (2007), Introduction: Understanding through Its Instruments — From the Nature of Instruments to the Sociology of Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1).  
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>

Lasswell, H. D. (1936). *Politics: Who gets what, when, how*. Recuperado de <http://www.policysciences.org/classics/politics.pdf>

Marconi, M. A., Lakatos, E., M. (2007). *Fundamentos de Metodologia Científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas.

Morgan, G. (2005). Paradigmas, metáforas e resolução de quebra-cabeças na teoria das organizações. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 45(1), 58-71. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37103>

Motta, G. da S. (2017). Editorial seção artigos tecnológicos: Como escrever um bom artigo tecnológico. *Revista de Administração Contemporânea*, 21(5). Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/rac/v21n5/1415-6555-rac-21-05-00004.pdf>.  
<http://dx.doi.org/10.1590/1982-7849rac2017170258>

Nascimento, I. R. T. (2018). *A expansão da educação superior como estratégia de desenvolvimento territorial: O caso da Universidade Federal do Cariri*. Tese (Doutorado em Administração). Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Brasil.

Nascimento, I. R. T. (2013). *Incubadoras de economia solidária e extensão universitária: Possibilidades e inovação*. Dissertação (Mestrado em Administração), Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Brasil.

Pinto, R. R. (2017). *Governança e gestão de políticas públicas* [Mimeo]. Lisboa: Universidade de Lisboa.

Ramos, S. A. (2013). *Migração de escala em instrumentos de políticas públicas: Natureza e fronteiras de aprendizagem*. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Brasil.

Sachs, I. (2004). *Desenvolvimento: Incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond.

Secchi, L. (2016). *Análise de Políticas Públicas. Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções*. São Paulo: Cengage Learning.

Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (2014). *A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014*. Recuperado de [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192)

Stake, R. E. (1995). *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks: Sage Publications. Recuperado de [https://books.google.com.br/books?id=ApGdBx76b9kC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?id=ApGdBx76b9kC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)

Yin, R. (2007). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman.

---

Agradecimentos à Universidade Federal do Cariri; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Funcap)