

políticas
PÚBLICAS
questões teórico-metodológicas emergentes

Luciana Leite Lima

Letícia Maria Schabbach

(Organizadoras)



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Álvaro Roberto Crespo Merlo

Augusto Jaeger Júnior

Enio Passiani

José Rivair Macedo

Lia Levy

Márcia Ivana de Lima e Silva

Naira Maria Balzaretto

Paulo César Ribeiro Gomes

Rafael Brunhara

Tania D. M. Salgado

Alex Niche Teixeira, presidente

**Centro de Estudos Internacionais
sobre Governo (CEGOV)**

Diretor

Marco Aurélio Chaves Cepik

Vice Diretor

Ricardo Augusto Cassel

Conselho Deliberativo CEGOV

**Carlos Schmidt Arturi, Diogo Joel
Demarco, Fabiano Engelmann, Hélio
Henkin, José Jorge Rodrigues Branco, José
Luis Duarte Ribeiro, Lúcia Mury Scalco,
Luis Gustavo Mello Grohmann, Marcelo
Soares Pimenta, Marília Patta Ramos,
Paulo Gilberto Fagundes Visentini,
Vanessa Marx.**

Coordenação Coleção Editorial CEGOV

**Cláudio José Muller, Gentil
Corazza, Marco Cepik**

**Núcleo de Estudos em Economia
Criativa e da Cultura (NECCULT)**

Coordenador Executivo

Leandro Valiati

Coordenador Institucional

André Moreira Cunha

Coordenador de Extensão

Marcelo Milan

Gerência

Gustavo Möller

políticas **PÚBLICAS**

questões teórico-metodológicas emergentes

Luciana Leite Lima

Letícia Maria Schabbach

(Organizadoras)


UFRGS
EDITORA


CEGOV
CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS
SOBRE GOVERNO

 Programa de Pós-Graduação em
POLÍTICAS PÚBLICAS
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

© dos autores

1ª edição: 2020

Direitos reservados desta edição:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção Atlas Econômico da Cultura Brasileira

Revisão

Luciana Leite Lima

Letícia Maria Schabbach

Projeto Gráfico e Diagramação

Carolina Nobre

Impressão

Apoio: Reitoria UFRGS, Editora UFRGS, Gráfica UFRGS,

Os materiais publicados no Atlas Econômico da Cultura Brasileira são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.



P767 Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes [recurso eletrônico] / organizadoras Luciana Leite Lima [e] Letícia Schabbach. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020.
414 p. : pdf

1. Política. 2. Teoria política. 3. Estado. 4. Democracia. 5. Políticas públicas.
6. Feminismo. 7. Trabalho. 8. Serviços públicos – Brasil. 9. Burocracia. 10. Economia criativa. I. Lima, Letícia Leite. II. Schabbach, Letícia. III. Série.

CDU 32

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-65-5725-002-0

Teoria para quem precisa de teoria:

ainda conhecemos pouco sobre os mecanismos causais de escolha, mudança e continuidade de políticas públicas

André Marengo¹

En aquel Imperio, el arte de la Cartografía logró tal perfección que el mapa de una sola provincia ocupaba toda una ciudad, y el mapa del Imperio, toda una provincia. Con el tiempo, estos mapas desmesurados no satisficieron y los Colegios de Cartógrafos levantaron un mapa del Imperio, que tenía el tamaño del Imperio y coincidía puntualmente con él. Menos adictas al estudio de la Cartografía, las generaciones siguientes entendieron que ese dilatado mapa era inútil y no sin impiedad lo entregaron a las inclemencias del sol y los inviernos. En los desiertos del Oeste perduran despedazadas ruinas del mapa, habitadas por animales y por mendigos; en todo el país no hay otra reliquia de las disciplinas geográficas.

Suárez Miranda: Viajes de varones prudentes , Libro Cuarto, cap. XLV, Lérida, 1658. Jorge Luis Borges, Una historia universal de la infamia, Emecé, 1958.

¹ Doutor em Ciência Política pela UFRGS. Professor Titular do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS. E-mail: amarencoufrgs@gmail.com

Como explicar a variação nos tipos de políticas governamentais? Que fatores contribuem para explicar a expansão no gasto público e na definição de prioridades estatais? Quais são as causas para a estabilidade ou mudança em políticas públicas? Em que medida procedimentos decisórios influenciam na escolha de políticas a serem adotadas? Que condições afetam a capacidade de implementação das políticas governamentais? Porque os resultados de políticas públicas apresentam discrepâncias? Como explicar a variação nos modelos de *welfare state* observados nas poliarquias ocidentais? (ESPING-ANDERSEN, 1990; LOWI, 2009; HALL, 2009; CINGOLANI, 2013; SABATIER, 2007; MORAN; REIN; GOODIN, 2006).

Escolha pública, pluralismo, incrementalismo, sociologia política, neo-institucionalismo, são algumas das principais matrizes teóricas que procuraram construir explicações causais para desvendar processos de *policy making*. Da interface entre economia e ciência política encontramos modelos derivados da escolha pública, que partindo de dilemas como o paradoxo de Condorcet ou o teorema da impossibilidade, formulado pelo Nobel de Economia, Kenneth Arrow (1951), procuraram entender a agregação de preferências sociais e a intransitividade nas decisões públicas; o ex-presidente da American Political Science Association (APSA), William Riker (1958) incorporou esta modelagem ao estudo das instituições públicas, identificando a relação entre competição partidária, ciclos de maiorias governamentais e instabilidade na agenda de políticas públicas; Olson (1965) observou a presença de externalidades na distribuição de benefícios públicos, prescrevendo seletividade, coerção e grupos pequenos como soluções para tal; Downs (1957) formulou o teorema do eleitor mediano para explicar a relação entre voto e políticas públicas redistributivas. Em paralelo, importante linhagem analítica foi inaugurada com o ex-presidente da APSA, E.E. Schattschneider (1960) ao introduzir o conceito de escopo e *bias* do conflito, prossegue com o também ex-presidente da APSA, Theodore Lowi (1969; 2009) desenvolvendo sua tipologia canônica de políticas públicas e demonstrando como *policies* condicionam *politics*, ou como a definição de políticas públicas cria grupos e conflitos envolvidos em disputas de soma zero ou variável. Com a obra de Douglass North (1989; 1990) também vencedora do Nobel de Economia, entendemos como instituições políticas reduzem

custos de transação social e podem induzir bem-estar, resultados que foram replicados mais recentemente e em escala macro pelo trabalho de Acemoglu e Robinson (2012); com a cientista política, ex-presidente da APSA –e igualmente vencedora do Nobel de Economia- Elinor Ostrom (1990) compreendemos como instituições podem fornecer respostas não-hobbesianas ao problema da cooperação social, contenção de comportamentos *free-rider* e produção de bens públicos; se modelos de equilíbrio de Nash representam condição para a estabilidade de instituições e políticas, Shepsle (1989) identificou um padrão *structure-induced equilibrium*, ou seja equilíbrios sociais e econômicos induzidos ou provocados por instituições políticas; a relevância da configuração institucional na mudança da agenda de políticas públicas foi mostrada por Tsebelis (2002) através do número, distância e coesão dos *veto-players* políticos e institucionais; Mahoney e Thelen (2009) associaram estabilidade ou mudança na agenda de políticas públicas à disposição de pontos de veto institucionais e graus de discricionariedade dos agentes políticos, modelo que foi empregado também para explicar a origem do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil (FALLETI, 2009); ainda considerando a configuração estatal na produção de políticas públicas, um dos primeiros presidentes da APSA -e, posteriormente, presidente dos EUA- Woodrow Wilson (1885), destacou a profissionalização da burocracia governamental; Evans (1995), Evans e Rauch (1999), Tilly (2007), Kohli (2010), Rothstein (2011), Holmberg e Rothstein (2012), Centeno, Kohli e Yashar (2015) enfatizaram a importância de capacidades estatais –entendidas como monopólio de coerção, recursos fiscais e burocracias profissionais- para a implementação de políticas públicas; Rothstein, Samanni e Teorell (2012) demonstraram como qualidade de governo (QoG) afeta o apoio pró-welfare state; a sociologia política formulou contribuições importantes, como o modelo da *garbage can* (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), power resources theory (KORPI, 1983; ESPING-ANDERSEN, 1990; HUBER; STEPHENS, 2001; KORPI, 2006), advocacy coalition (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993) ou a importância das idéias na inovação da agenda de políticas públicas (HALL, 1989). Mas, ainda sabemos pouco sobre porque políticas são escolhidas.

1. Protocolos da ciência

O desafio neste ponto consiste em se contornar o dilema dos cartógrafos de Borges: fixar recursos analíticos que permitam reduzir a complexidade de fenômenos físicos, biológicos, sociais ou políticos, através de convenções (cartográficas ou conceituais), superando a tentação em reproduzir os fenômenos observados em escala natural $E= 1:1$, ou, no caso das ciências sociais, em um exercício ideográfico de *story telling* sob a forma de descrições densas ou narrativas historiográficas (SHEPSLE; BONCHEK, 1997).

Mais do que descrever singularidades, o que define um *protocolo* característico da ciência é sua pretensão de desvendar regularidades, padrões comuns presentes em fenômenos distintos. A partir disto, procura-se responder como variações podem provocar consequências observáveis. Da mesma forma, pode-se fazer inferências sobre os efeitos provocados por arranjos institucionais, em termos de desempenho, escala e tipologia de políticas públicas. Formatação teórica adequada e tratamento empírico formal -inferência e evidência- são exigências para diferenciar protocolo científico de um mero exercício de *storyteller* (SHEPSLE; BONCHEK, 1997). Isto corresponde às regras do jogo, ou seja, quais são os termos legítimos para o debate científico e o que deve conferir plausibilidade às hipóteses construídas a partir destas diferentes inferências explicativas: falsificabilidade, replicação, coerência lógica interna, mensuração adequada, uso de indicadores observáveis, maximização de controle (KING; KEOHANE; VERBA, 1994; SABATIER, 2007).

Explicações causais – adverte Elster (1989, p. 4) – não equivalem à correlação, descrição, necessidade ou predição. Eventos concomitantes não estão necessariamente relacionados, como um inventário de causas presumíveis não é suficiente para a identificação da causalidade ou a explicitação de funções ou consequências não oferece a possibilidade de isolar as engrenagens que ligam necessidades a resultados. Tampouco a possibilidade de prever a ocorrência de um fenômeno corresponde à inteligibilidade sobre as condições que levam à sua repetição. A identificação de meca-

nismos, peças e engrenagens conectando causas e resultados é indispensável, nesta perspectiva, para produzir explicações causais do tipo *se, então*.

Ao mesmo tempo, como recorda Elster (1989, p. 4) “to cite the cause is not enough: the causal mechanism must also be provided”. O mais frequente na análise histórica e social, prossegue Elster (1989, p. 4), é que mecanismos não sejam explicitamente apresentados, mas apenas “suggested by the way in which the cause is described”. Em outras palavras, a análise toma a forma de *narrativas* explicativas, nas quais “tacitly presupposed that only causally relevant features of the event are used to identify it” (ELSTER, 1989, p. 4). Desta forma, sem que mecanismos causais sejam isolados e dissecados, conceitos como “instituições”, “utilidades”, “valores cívicos”, não passam de causas presumidas, mesmo que abundem **narrativas** associando sua presença a efeitos a eles atribuídos. Como recorda Elster (1989), a mera descrição de processo de ingestão de alimento seguida de morte não permite atribuição de causalidade, a menos que se possa identificar se o mecanismo causal que relaciona os dois eventos possa ter sido “intoxicação alimentar”, “intolerância a produto” ou “alergia”. Da mesma forma, causalidade deve ser distinguida de correlação ou associação entre dois eventos, de necessidade ou de predição (ELSTER, 1989). Desta forma, “mechanisms tell us how things happen: how actors relate, how individuals come to believe what they do or what they draw from past experiences, how policies and institutions endure or change, how outcomes that are inefficient become hard to reverse, and so on” (FALLETI; LYNCH, 2009, p. 1.147). Finalmente, Falleti e Lynch (1989) apresentam um inventário de mecanismos causais retirados da literatura e classificados segundo seu escopo: formação de crenças, escolha racional (individual), *brokerage*, coordenação, *framing*, reprodução de poder, aprendizado social (individual ou coletivo), *positive feedback*, replacement/layering/conversion/drift (coletivo) incremental returns, consequências funcionais (sistema social).

2. Modelos analíticos e seus mecanismos explicativos

Quais são os mecanismos explicativos capazes de revelar causas para a estabilidade ou mudança na agenda de políticas públicas? Como explicar decisões governamentais por diferentes tipos de *policies*? Nas últimas três décadas houve significativo esforço analítico no sentido de construir modelos explicativos para responder a estes problemas: difusão, fluxos múltiplos, equilíbrio pontuado, coalizões de defesa, redes, eleitor mediano, instituições.

Este texto não pretende oferecer uma apresentação didática destes modelos analíticos disponíveis na área de *policy analysis*. Para isto, pode-se encontrar excelentes resenhas internacionais, como Moran, Rein e Goodin (2006), Peters e Pierre (2010), Sabatier (2007), Knill e Tosun (2008), Zahariadis (2016) e Peters e Zittoun (2016), ou publicadas no Brasil, a exemplo de Frey (2000), Souza (2006), Capella (2018), Saravia e Ferrarezzi (2006), Marques (2013), Secchi (2014). Em paralelo, procurou-se examinar o potencial dos principais modelos analíticos empregados no campo para construir explicações plausíveis e consistentes para a definição da agenda de políticas públicas. Nesta perspectiva, buscou-se isolar o(s) mecanismo(s) causais empregados em cada modelo, considerando sua parcimônia, rigor formal e falsificabilidade.

Um painel sintético do cardápio disponível a pesquisadores e *policy-makers* pode ser conferido abaixo:

Quadro 1: Modelos analíticos e seus mecanismos explicativos

Modelos	Mecanismo	Efeito/Resultado	Referências
<i>Múltiplos Fluxos</i>	Janela de oportunidades + empreendedores políticos	Mudança agenda	Kingdon (1984); Zahariadis (2016)
<i>Equilíbrio Pontuado</i>	<i>Policy images</i> + paralelo>serial	Equilíbrio interrompido	True, Jones e Baumgartner (2007); Epp e Baumgartner (2017)
<i>Difusão</i>	Aprendizagem, competição, normas e coerção	Inovação intergovernamental não incremental	Berry e Berry (1990, 2007); Mitchell (2018)
<i>Coalizão de Defesa</i>	Sistemas de crenças estáveis = <i>policy core preferences</i>	Coesão/coordenação coalizões > influência sobre agenda	Sabatier e Weible (2007); Weible e Jenkins-Smith (2016)
<i>Redes</i>	Distribuição de poder e modalidades de interação entre redes	Diferentes padrões e tipos de mudança	Rhodes (2006); Adam e Kriesi (2007)
<i>Institutional Analysis and Development (IAD) Framework</i>	Arranjos institucionais	Coordenação social na produção de bens públicos	Ostrom e Basurto (2011); Araral e Amri (2016)
<i>Eleitor Mediano</i>	Renda mediana x média	Políticas governamentais redistributivas (<) ou liberais (>=)	Downs (1957); Larcinese (2007)

<i>Mudança Endógena</i>	Pontos de veto institucionais e graus de discricionariedade de agentes e autoridades públicos	<i>Displacement, layering, drifting, conversion</i>	Mahoney e Thelen (2009); Hacker, Pierson e Thelen (2015)
<i>Pontos de Veto</i>	Número, distância e coesão veto-players	Estabilidade <i>status quo</i>	Tsebelis (2002); Tsebelis e Ha (2013)
<i>Capacidade Estatal</i>	Profissionalização burocracias governamentais	Autonomia instituições públicas> maior probabilidade agenda regulatória e redistributiva	Evans e Rauch (1995); Nistotskaya e Cingolani (2016)

Fonte: Elaboração própria

Uma retrospectiva do desenvolvimento analítico em torno aos processos de *agenda-setting* nas últimas três décadas, contudo, não pode subsumir lacunas e pontos cegos existentes na compreensão sobre porque políticas são escolhidas. O isolamento dos mecanismos explicativos adotados em diferentes modelos analíticos permite constatar o recurso frequente a um tipo de raciocínio tautológico, capaz de comprometer a falsificabilidade exigida a qualquer hipótese científica. Exemplo disto pode ser encontrado em uma das mais populares abordagens analíticas do campo, o modelo dos *fluxos múltiplos*: quando políticas públicas mudam? Quando o fluxo dos problemas, soluções e da política converge, produzindo uma janela de oportunidades favorável à inovações. Isto ocorre, ainda, sob contexto de mudança no “humor nacional” e da providencial ação de “empreendedores políticos”. *Ex-post facto* parece plausível reconstituir *policies process*, fazendo uma espécie de *check-list*, confirmando problemas, alternativas, política, identificando “empreendedores” e descrevendo o humor dos tempos. Contudo, a fluidez de categorias analíticas como “humor nacional” e “empreendedo-

res”, permite associá-las a fenômenos diversos como o apoio a uma agenda “dura” para a segurança pública, o corte de impostos e o apoio a programas sociais, da mesma forma que partidos, outsiders, burocratas poderão representar o personagem dos “empreendedores”, limitando o poder preditivo e explicativo do modelo, tornando-o infalsificável.

Não muito distante deste ponto, outro exemplo de “profecia do acontecido” pode ser encontrado no emprego de *policy images*, como recurso analítico para explicar a ocorrência de pontuações nos longos períodos de equilíbrio na agenda de políticas públicas. Conforme a conhecida proposição de True, Jones e Baumgartner (2007) a agenda de políticas muda quando temas e propostas migram de arenas paralelas para seriais, ou seja, de subsistemas, como comissões legislativas, secretarias ou ministérios, para procedimentos de decisão governamental centralizados. E porque isto ocorre? Porque acordos prévios internos a cada subsistema são quebrados, imagens e percepções sobre estas políticas sofrem abalos e novas tendências são configuradas. Mais uma vez, *ex-post* não parece difícil narrar a ocorrência destes fenômenos. Mas como explicar previamente sua emergência, quais os mecanismos que provocam alterações nas imagens de políticas públicas: demográficos, políticos, econômicos, outros?

A impossibilidade em falsificar hipóteses parece representar um dilema semelhante aos modelos de difusão de políticas. Levando em conta que políticas governamentais raramente são originais e autóctones, sempre será possível atribuir caráter de emulação a suas escolhas. Neste caso, o recurso parece adquirir a feição de um *deus ex-machina*, construto artificial incorporado à análise como forma de dar conta de tudo aquilo que não pode ser explicado a partir de fatores internos.

Pode-se falsificar hipóteses, como a de Flora e Heidenheimer (1981), para quem *welfare states* são respostas à desestruturação de sociedades tradicionais e a demandas da industrialização, todavia, Kersbergen e Manow (2008, p. 526) compararam o início dos ciclos de incremento em gasto social com o PIB per capita nacional, mostrando como não há um padrão comum. No caso dos modelos de *múltiplos fluxos, equilíbrio pontuado e difusão*,

a fluidez de suas categorias analíticas e a não identificação de mecanismos causais termina por torná-las infalsificáveis, acentuando a distância entre seu apelo retórico e sua efetiva capacidade explicativa para desvendar a escolha de políticas governamentais. Abrir mão de uma pretensão explicativa, contentando-se com uma missão interpretativa que consistiria em conferir significados às políticas, parece reduzir a ciência a uma espécie de exercício de fixação de *post-it*, quando o mais importante consiste em atribuir nomes originais às coisas e processos, mesmo que estes conceitos possuam mais sonoridade retórica do que valor explicativo causal.

Problemas de ordem distinta podem ser localizados nos modelos de coalizão de defesa, IAD e eleitor mediano. Nestas três abordagens a causalidade parece clara, indicando mecanismos responsáveis pela geração dos resultados esperados: crenças, arranjos institucionais e renda mediana como fatores explicativos para a influência de coalizões de interesses sobre a agenda política, a produção de bens públicos ou a adoção de políticas redistributivas, respectivamente. Neste ponto, os desafios parecem residir menos na fluidez dos mecanismos explicativos e mais em problemas decorrentes de escassa adoção de procedimentos de controle e seletividade de evidências empregados ao submeter suas proposições a evidências e testes.

A genealogia do modelo de coalizão de defesa (ACF) pode ser reconstituída, localizando suas raízes: (a) na psicologia social que inspirou a sociologia parsoniana, (b) na teoria de sistemas e (c) no pluralismo dos grupos de interesses. Buscando inovar em relação a este legado e, ao mesmo tempo, frente à crítica endereçada por Olson (1965) ao pluralismo, Sabatier e Jenkins-Smith (1999) e Sabatier e Weible (2007) apostam que (1) coalizões de defesa possuiriam baixos custos de transação, como função do sistema de crenças compartilhadas, responsáveis por gerar confiança e boa vontade (*willingness*) entre seus membros; (2) *devil shift*, ou elevados riscos associados ao êxito de coalizões rivais, contribuindo para sua coesão; e, (3) eficiência estratégica associada aos baixos custos para grupos justamente com fraca coordenação. O mecanismo principal responsável pelo êxito de coalizões de defesa bem sucedidas, residiria em *policy core preferences*,

expressas através de posições sobre política fiscal, monetária, social, de segurança pública.

Não há como desconsiderar a larga audiência conquistada pela ACF nas investigações sobre agenda-setting internacionais (WEIBLE et alii, 2011; WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016; PIERCE et al. 2017), ou nacionais (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015). Contudo, seus resultados são evasivos quanto aos (i) desafios metodológicos relacionados à explanação sobre a formação de crenças (BARRY, 1970; SKOCPOL, 1997), (ii) em que medida *policy core preferences* constituem uma condição necessária para a constituição de coalizões de interesses, (iii) a seletividade de casos e a escassez de controle que permitissem considerar o efeito independente de variáveis institucionais, econômicas ou demográficas sobre a formação de coalizões (OSTROM, 2005). Finalmente, não há como omitir a paradoxal conclusão auto-crítica de que “to date, no empirical study as investigated these three rationales for coalition formation and maintenance” (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 197).

A resolução de problemas de coordenação social capaz de evitar a “tragédia dos comuns” (HARDIM, 1968) é o fio condutor do trabalho de Elinor Ostrom, vencedora do Nobel de Economia em 2009, e que inspirou o modelo analítico batizado de *Institutional Analysis and Development* (IAD). Investigando agricultores do Nepal que construíram um sistema para irrigação regulada de águas comuns, Ostrom e seus colaboradores identificaram a disjuntiva capaz de evitar seja a “tragédia dos comuns” seja a alternativa representada pelo Leviatã hobbesiano. Arranjos institucionais baseados em regras de pertencimento, de uso dos bens comuns, tomada de decisões, monitoramento, resolução de conflitos, sanções, mas, sobretudo em auto-determinação constituiriam a solução para a produção e consumo de bens comuns sem *overuse* e *free-riderism* (OSTROM, 1990). Três condições seriam necessárias (mas não suficientes) para este resultado: (1) recursos comuns salientes o bastante para justificar investimento de tempo e energia na criação de instituições; (2) autonomia em relação a instituições externas para escolha de regras; e, (3) parte dos usuários devem estar en-

volvidos em atividades de comunicação e barganha. O que poderia ser traduzido como *small is beautiful*, ou seja, a construção de arranjos institucionais com baixas perdas de delegação capazes de promover coordenação social seria viável apenas em escala reduzida.

Desconsiderando escolhas normativas, a dúvida, aqui, parece remeter à capacidade de generalização deste modelo enquanto proposição causal: coordenação social para a produção ou consumo de bens comuns somente é viável em escala local? Como equacionar a produção de bens comuns cuja produção seja mais eficiente em larga escala? É possível controlar assimetrias de recursos entre comunidades auto-determinadas e centros de poder centralizado? Arranjos institucionais locais são o mecanismo explicativo para a produção de bens comuns?

O teorema do eleitor mediano é singelamente claro: quando a renda do votante mediano é inferior à renda média nacional, este teria preferência por políticas redistributivas, uma vez que seus rendimentos provavelmente o situariam abaixo da linha de isenção tributária, ao mesmo tempo que poderia ser um potencial beneficiário da expansão em programas de transferência de renda (BLACK, 1948; DOWNS, 1957; HUSTED; KENNY, 1997). A despeito de sua consistência lógica e possibilidade de replicação e falsificação, o teorema apresenta pontos cegos, localizados nos vieses gerados por condicionamentos institucionais: seus efeitos são mais fortes sob condições de competição majoritária e espaço unidimensional, produzindo resultados discrepantes sob voto proporcional (SARTORI, 1976); sob condições de *turnout* reduzido, acentua-se a distância entre eleitor e votante mediano, produzindo distorções nas predições do modelo (LARCINESE, 2007).

3. A agenda da formação da agenda

Provavelmente a fluidez nos mecanismos explicativos oferecidos pelos diferentes modelos de *policy analysis* seja decorrente da amplitude e polissemia associadas aos estudos sobre *agenda-setting*. Influência importante nos estudos neste terreno foi a noção de *mobilization of bias* (SCHATTSCHEIDER, 1960; HACKER; PIERSON, 2014), com a ênfase atribuída ao relevo adquirido por temas e problemas em certos contextos e à preocupação em desvendar os fatores responsáveis por concentrar a atenção de grupos sociais. Outro aporte para a produção teórica sobre formação de agenda foi influenciada por estudos provenientes da área de comunicação social, buscando responder como determinados *issues*, problemas e soluções alternativas ganham ou perdem a atenção do público e a influência da mídia sobre a opinião pública (BIRKLAND, 2005). As perguntas norteadoras sob estas coordenadas são relativas à saliência de determinados temas, a atenção pública como um recurso escasso e o que leva alguns *issues* a despertar a atenção do público, e outros não.

Neste ponto, ainda se está distante da indagação sobre por que políticas são escolhidas, decididas e implementadas, e outras não. Muitos temas podem adquirir saliência pública em certos contextos, sem que necessariamente convertam-se em políticas governamentais. Questões como reforma agrária, tributária, previdenciária, política, taxaço de grandes fortunas, liberação *versus* controle do porte de armas, são *issues* que adquirem visibilidade e conflito, como resultado da ação de coalizões de interesses ou de fatores contextuais, a exemplo de crises econômicas ou demográficas, indicadores sociais, instabilidade política ou outros elementos correlatos ao fluxo de problemas de Kingdon (1984). Contudo, a despeito da atenção adquirida e apoios mobilizados, não se converteram necessariamente em políticas públicas.

Em outras palavras, o aparato conceitual e analítico construído nas últimas três décadas pelos estudos de *agenda-setting* esteve focado em compreender o porquê da saliência, mobilizando recursos analíticos como

coalizões, humor nacional, empreendedores políticos, janela de oportunidades, difusão, decisões *versus* não-decisões para desvendar este *puzzle*. Pode-se presumir que a carga genética herdada da teoria sistêmica – e possível de ser isolada em Kingdon, Sabatier e Baumgartner – se revele sob a forma de uma inferência inputista, ou na suposição de que os *outputs* do sistema político (políticas públicas, por exemplo) seriam uma resposta relacionada aos *inputs* recebidos. Desta forma, explicar a atenção ou saliência social pareceria equivalente a falar das políticas públicas *per se*.

Como reconhece a própria literatura de *agenda-setting*, agendas públicas podem ser sistêmicas ou governamentais (COBB; ELDER, 1971), e estas últimas podem ser separadas em governamentais e decisórias (KINGDON, 1984). Em termos singelos, implica que nem todos os temas públicos adquirem centralidade na agenda governamental e nem todos os planos de governo convertem-se em decisões sobre prioridades de gasto público e políticas governamentais. Assim, talvez seja necessário substituir as lentes pluralistas, sistêmicas e societárias que auxiliam na análise de agendas sistêmicas ou públicas, incorporando lentes capazes de captar as peças e engrenagens próprias das instituições políticas. Sobretudo, é preciso dissecar a estrutura das decisões políticas: quais são as regras de decisão, quem está investido em prerrogativas de decidir e sob que limites?

Instituições políticas constituem estruturas de oportunidade para a interação de interesses, coalizões ou redes sociais nos processos decisórios. Como terminou por reconhecer o próprio Sabatier (2007) em desenvolvimento posterior de seu trabalho, a influência maior ou menor de coalizões de defesa junto à arenas decisórias depende da configuração de distintos arranjos institucionais, especialmente a descentralização decisória e a exigência de consenso ou maiorias sobredimensionadas para decisões. Democracias consociativas induzem “more incentive coalitions have to be inclusive (rather than exclusive), to seek compromise and share information with opponents, and generally to minimize devil shift” (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 200); paralelo, baixa ou média descentralização decisória -mesmo quando combinada a regras consociativas- promove oportunidade para arranjos corporati-

vistas e a participação de coalizões de defesa “is restricted to a small number of central government authorities and the leaders of peak associations who observe norms of compromise and acquiescence to decisions” (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 200). Em outras palavras, isto parece significar que a constituição de coalizões de defesa (número, padrões de atuação) é moldada pela estrutura de decisões públicas.

Em perspectiva similar, a análise de Adam e Kriesi sobre redes na análise de políticas não dispensa a observação do tipo de distribuição de poder e sua influência no padrão de interações sociais: quando concentrada, conflitos tendem a produzir dominância, barganhas são assimétricas e a cooperação, hierárquica. Em contraste, poder fragmentado conduz à competição, barganhas simétricas e cooperação horizontal (ADAM; KRIESI, 2007, p. 135).

Por fim, não deve ser negligenciado que pontuações entre longos períodos de equilíbrio, corresponderiam, conforme Baungartner e Jones (1993, 2009), à transferência de decisões, de subsistemas paralelos para sistemas seriais. Traduzindo em linguagem decodificada, implica em mudança nos processos decisórios, transferindo decisões, de arenas como comissões legislativas para o plenário (KREHBIEL, 2004), de governos subnacionais para o Executivo federal, ou entre diferentes ministérios para um único, com prerrogativas maximizadas, ou a Presidência da República. *Decision-making*, este é o nome do jogo.

Pode-se estabelecer uma relação entre mecanismos de decisão pública e *outcomes* resultantes destes procedimentos? Para o axioma majoritário (RIKER, 1958, 1962; PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 1999), equilíbrios institucionais são mais prováveis sob arranjos que favoreçam a manifestação de maiorias, através de fórmulas de seleção de representantes baseadas em *plurality* e quórum deliberativo sem a exigência de maiorias qualificadas.

O principal argumento do axioma majoritário é o de que maiorias unipartidárias são mais eficientes para enfrentar os paradoxos da escolha pública, localizados na intransitividade das decisões coletivas, ciclicidade dos resultados e externalidades sociais, incrementando a probabilidade

da geração de equilíbrios institucionais. Estabilidade temporal é, assim, o efeito esperado a partir da configuração de arranjos institucionais majoritários. Por outro lado, mais escassos são exercícios analíticos que procuram relacionar concentração/dispersão nos procedimentos decisórios com o tipo de *policies* adotadas. Ou seja, as regras de decisão sobre escolhas públicas –quem decide, como são selecionados e como decisões são tomadas– alteram as probabilidades para a aprovação de políticas segundo diferentes preferências fiscais, orçamentárias ou regulatórias? A política condiciona a definição das políticas?

A taxonomia desenvolvida por Lowi (2009) constitui esforço para formalizar variações nos padrões adotados quanto à probabilidade de coerção na sua aplicação (imediate ou remota) e seu destinatário (individual *versus* ambiental/coletiva). Políticas redistributivas possuem ganhadores e perdedores identificáveis: envolvem a transferência progressiva ou regressiva de recursos, renda ou propriedade de x para y , configurando um jogo de soma-zero. Em contraste, políticas distributivas possuem beneficiários identificados –e, portanto, propensos a defender a manutenção dos benefícios– enquanto a distribuição difusa dos custos decorrentes da provisão dos bens dificulta a visualização de perdedores ou responsáveis por sua geração, configurando relações de soma-variável, traduzida em incentivos para interações do tipo *logrolling*. Políticas regulatórias implicam em imputação de responsáveis (ônus para indústrias por novos controles ambientais, restrições ao exercício profissional) e benefícios distribuídos de modo difuso à população. Obediência às leis, comparecimento obrigatório às eleições, acesso à justiça, constituem exemplos de arenas constituintes, cujos custos são alocados de modo indistinto e difuso entre indivíduos de uma comunidade nacional, com a provisão de bens públicos sob a forma de cidadania, democracia, *rule of law*.

Responder satisfatoriamente ao problema da explicação para as conexões política *versus* políticas implica em isolar os mecanismos políticos e institucionais que incrementam as probabilidades de decisão por diferentes tipos de políticas. Espera-se que *policies* que fixam ganhadores e

perdedores e produzem mudanças na alocação prévia de recursos devam provocar maiores custos de transação para sua decisão/implementação. Políticas que fixam ganhadores e perdedores e repercutem sob a forma de alteração na distribuição de recursos previamente estabelecidos costumam gerar custos de transação elevados para sua decisão e posterior execução e podem estar relacionadas a uma configuração de fatores: [1] **positivamente** associados à intervenção de agentes governamentais capaz de promover alteração na distribuição prévia de recursos não-estatais (TILLY, 2007), referidos a (i) capacidade estatal (BESLEY; PERSON, 2009; HENDRIX, 2010) e poder infraestrutural (MANN, 1984); (ii) poder de agenda, e (iii) margens de discricionariedade dos agentes públicos decorrente de ambiguidade das normas (MAHONEY; THELEN, 2009), e [2] **negativamente** associados à constituição de pontos de vetos institucionais capazes de bloquear mudanças no *status quo* (TSEBELIS, 2002).

Considera-se o uso restrito da categoria analítica “capacidades estatais”, compreendida como intervenção de agentes governamentais capaz de promover alteração na distribuição prévia de recursos não estatais (TILLY, 2007) ou como os meios ou recursos que ampliam o poder de agência governamental (GRIN, 2012). De acordo com Besley e Persson (2009), isto corresponderia à capacidade fiscal para gravar e arrecadar tributos. Paralelo, Hendrix (2010) associa capacidade estatal a uma combinação entre taxaço fiscal em relação ao produto interno bruto e qualidade burocrática necessária para arrecadação eficaz. Contudo, para tributar, codificar leis e regulamentos, garantir a observância das normas legais e ofertar bens públicos, organizações estatais precisam contar com agentes dispostos a empregar meios como coerção, aplicar decisões, regulamentos, procedimentos, leis, informação, à despeito dos custos de transação decorrentes da alteração em prerrogativas, status, renda ou propriedade previamente atribuídos. Nesta perspectiva, um “mínimo denominador comum” para capacidades estatais pode ser localizado na configuração de burocracias governamentais e seu impacto sobre as habilidades do Estado para implementar políticas (SELZNICK, 1984; GEDDES, 1986; EVANS, 1995; OLSEN, 2005; BESLEY;

PERSSON, 2009; HENDRIX, 2010; EVANS; HUBER; STEPHENS, 2017). A conexão lógica entre burocracias e maior probabilidade para a adoção de políticas redistributivas e/ou regulatórias pode ser consequência da (1) informação técnica disponível que incrementaria a influência de burocracias profissionais e meritocráticas na definição da agenda de políticas públicas; ao mesmo tempo, (2) o recrutamento meritocrático e carreiras profissionais estáveis ampliariam a autonomia destes agentes em relação a ciclos políticos e eleitorais, em especial quanto à adoção de *policies* redistributivas ou regulatórias, que envolvem imposição de custos concentrados, e, portanto, relações de soma-zero entre ganhadores e, especialmente, perdedores dispostos ao veto nestas arenas (OLSEN, 2005; KRAUSE; LEWIS; DOUGLAS, 2006; LOWI, 2009; COOK, 2010; EVANS; HUBER; STEPHENS, 2017). Se, em condições de incerteza e competição eleitoral, *incumbents* priorizam políticas distributivas e com retorno a curto prazo, o insulamento constituído por carreiras longas e estáveis mais informação técnica incentivariam escolhas por políticas redistributivas com taxas de retorno a longo prazo, para além dos ciclos eleitorais e políticos.

Evidências nesta direção podem ser encontrados nos achados indicando associação entre burocracias profissionais e desempenho econômico (EVANS, 1995; EVANS; RAUCH, 1999; KOHLI, 2010; ACEMOGLU; GARCIA-JIMENO; ROBINSON, 2015; GASPAR; JARAMILLO; WINGENDER, 2016; CENTENO; KOHLI; YASHAR, 2017), prosperidade (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012; BESLEY; PERSSON, 2014), consolidação de democracias (TILLY, 2007) ou qualidade institucional (ROTHSTEIN, 2011). Em direção convergente, investigações têm explorado a relação entre capacidades estatais e a implementação de políticas públicas no Brasil (FIANI, 2014; GOMIDE; SILVA; PIRES, 2014; GOMIDE; BOSCHI, 2016; SOUZA, 2016). Batista (2015) isolou associação entre número de funcionários por habitante, proporção de servidores com escolaridade superior e menor frequência de irregularidades no uso de verbas federais; Marengo, Strohschoen e Joner (2017) observaram incremento na arrecadação de imposto patrimonial urbano em municípios com maior proporção de “estatutários com formação

superior”; Marengo (2017) observou relação entre proporção de burocracias profissionais em governos municipais e maior probabilidade de adoção de políticas regulatórias sobre uso do espaço urbano.

Poder de agenda pode ser compreendido com base em duas dimensões (SANTOS; BORGES, 2018): como estruturação de regras de decisão políticas, atribuindo jurisdições fixas e exclusivas sobre determinadas áreas de políticas públicas para determinados agentes, ou como capacidade potencial para selecionar e excluir temas da agenda pública. Interessa, particularmente neste ponto, dissecar os mecanismos correspondentes às regras de decisão que conferem prerrogativas a agentes políticos específicos.

Poder terminativo de comissões no Congresso norte-americano sobre certas áreas de legislação sobre *policies* (SHEPSLE; WEINGAST, 1987), poderes pró-ativos presidenciais (SHUGART; CAREY, 1992), exclusividade conferida pela Constituição brasileira de 1988 ao Poder Executivo para propor legislação sobre matéria orçamentária, administrativa ou com repercussão financeira e, ainda, dispor de instrumento para alterar o *status quo* sem prévia aprovação legislativa (FIGUEIREDO; LIMONGLI, 1999) e “ativismo judicial” correspondem a exemplos de poder de agenda. Dispositivos institucionais desta natureza reduzem custos de transação política para tomada de decisões, limitando riscos para a ocorrência de ciclos de maioria e paralisia decisória. Desconsiderar variações presentes na atribuição de poder de agenda a agentes institucionais (Executivo, Congresso, Judiciário) termina por projetar um ponto cego na literatura sobre *agenda-setting*, precisamente na pergunta sobre a conversão de *issues* em **políticas** governamentais.

Por outro lado, o *policy process* é marcado justamente por ambiguidades decorrentes de áreas de decisão não prescritas previamente em normas escritas e exaustivas, conferindo, justamente, margens de discricionariedade variáveis para agentes públicos na interpretação e aplicação dos parâmetros legais (STREECK; THELEN, 2005; MAHONEY; THELEN, 2009; HACKER, PIERSON; THELEN, 2015; VAN DER HEIDJEN; KUHLMANN, 2017). Mudanças endógenas em instituições e políticas públicas ocorre-

riam, de acordo com Mahoney e Thelen (2009), como função da combinação entre margens de discricionariedade de agentes públicos e a disposição de pontos de veto institucionais e políticos. Pontos de veto frágeis, ao lado de reduzida discricionariedade repercutem sob a forma de mudanças mais radicais na agenda (*displacement*); escassa discricionariedade, ao lado de pontos de veto robustos ampliam as chances para mudanças endógenas incrementais, sobrepondo e combinando novas e velhas políticas (*layering*); elevadas margens de discricionariedade, combinadas a pontos de veto limitados conduziria a uma mudança na interpretação e aplicação da legislação anterior (*conversion*); finalmente, quando discricionariedade e pontos de veto são elevados, deveria ocorrer uma negligência (*drifting*) em relação ao status quo.

A configuração de *veto-players* institucionais ou partidários constitui o mecanismo fundamental na demonstração de Tsebelis (2002) para a estabilidade do *status quo* (SQ). *Veto-players* seriam atores com capacidade para obstruir de forma unilateral mudanças no *status quo*. Resultados produzidos nos processos de decisão sobre políticas públicas seriam decorrência das preferências e curvas de indiferença dos atores com poder de veto, a posição do *status quo* e a definição de quem ocupa a posição de *agenda-setter*. Neste contexto, decisões políticas seriam uma função do número, distância e coesão dos atores com poder de veto. Incremento no número de *veto-players*, nas distâncias ideológicas entre eles ou nos graus de sua coesão interna, seriam fatores capazes de reduzir as áreas de sobreposição das curvas de indiferença destes agentes, minimizando o *winset*, espaço potencial de mudanças possíveis no SQ, aumentando a estabilidade das decisões sobre políticas públicas. Em *veto-players* coletivos, como comissões, partidos, legislativos, a estabilidade do SQ decorreria igualmente da regra decisória adotada – unanimidade, maioria qualificada, maioria relativa – que implicaria em respectiva e correspondente redução na estabilidade decisória. Nesta perspectiva, pode-se considerar variações institucionais como as observadas por Lijphart (1999) nas poliarquias modernas, como diferentes configurações de *veto-players* institucionais e políticos,

sendo as democracias consociativas com multipartidarismo, representação proporcional, dispersão de poder em coalizões sobredimensionadas, equilíbrio Executivo/Legislativo, corporativismo, federalismo descentralizado, legislativo bicameral incongruente e simétrico, exigência de maiorias qualificadas para alterações constitucionais, revisão de constitucionalidade e Banco Central independente, um desenho que maximiza pontos de veto institucionais e, por isto, minimiza o *winset* do *status quo*, a área de mudanças viáveis, considerando as curvas de indiferença dos múltiplos atores com poder de veto em cena. Se políticas redistributivas ou regulatórias costumam gerar custos concentrados a perdedores identificáveis e se estes dispõem de mecanismos de veto, é de se esperar maiores custos de transação para sua escolha e implementação.

Enfim, se queremos conhecer mais sobre os mecanismos que explicam a escolha de políticas públicas, o primeiro passo talvez seja deslocarmos o foco de nossas lentes, de *issues* na agenda pública, para as peças e engrenagens de decisões políticas.

Referências

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty**. Nova York: Crown Business, 2012.

ACEMOGLU, D.; GARCIA-JIMENO, C.; ROBINSON, J. State Capacity and Economic Development: A Network Approach. **American Economic Review**, v.105, n. 8, p.2364–2409, 2015.

ADAM, S.; KRIESI, H. The network approach. In: SABATIER, P. A. (ed). **Theories of the policy process**. Cambridge: Westview Press, 2007. p. 129-154

ARARAL, E.; AMRI, M. Institutions and policy process 2.0: implications on the IAD framework. In: PETERS, G. B.; ZITTOUN, P. (eds). **Contemporary approaches to policy process**. Theories, controversies and perspectives. London: Palgrave-MacMillan, 2016.

ARROW, K. **Social choice and individual values**. New Haven: Yale University, 1951.

BARRY, B. **Sociologists, economists and democracy**. Chicago: University of Chicago Press, 1970.

BATISTA, M. Burocracia Local e Qualidade da Implementação de Políticas Descentralizadas: uma Análise da Gestão de Recursos Federais pelos Municípios Brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 345-370, 2015.

BAUMGARTNER, F.; et al. Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective. **American Journal of Political Science**, v. 53, n. 3, p. 603-620, July 2009.

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

BERRY, F.; BERRY, W. Innovation and diffusion models in policy research. In: SABATIER, P. A. (ed). **Theories of the policy process**. Cambridge: Westview Press, 2007. p. 223-260

BERRY, F.; BERRY, W. State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. **American Political Science Review**, n. 84, p. 395-415, 1990.

BESLEY, T.; PERSSON, T. The causes and consequences of development clusters: state capacity, peace and income. **Annual Review of Economics**, v. 6, p. 927-949, 2014.

BESLEY, T.; PERSSON, T. The origins of state capacity: property rights, taxation and politics. **American Economic Review**, v. 99, n. 4. p. 1218-1244, 2009.

BIRKLAND, T. A. **An introduction to the policy process**: theories, concepts, and models of public policy making. 2. ed. Nova York: ME Sharpe, 2005.

BLACK, D. On the Rationale of Group Decision-making. **Journal of Political Economy**, v. 56, p. 23–34, 1948.

CAPELARI, M. et al. Advocacy Coalition Framework: Um Balanço Das Pesquisas Nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 2, p. 91-99, 2015.

CAPELLA, A. C. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CENTENO, M. et al. . **States in the Developing World**. New York: Cambridge University Press, 2015.

CINGOLANI, L. **The state of state capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNU-MERIT, Working Paper, n. 53, 2013.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. The politics of agenda-building: an alternative perspective for Modern Democratic Theory. **Journal of Politics**, v. 33, n. 4, p. 892-915, 1971.

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

COOK, B. Arenas of Power and New Policy Theory: Toward a Synthesis. **106 Encontro Anual da American Political Science Association**. Washington, DC, 2-5 de setembro 2010.

DOWNES, A. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harpen & Row, 1957.

ELSTER, J. **Nuts and Bolts for the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

EPP, D.; BAUNGARTNER, F. Complexity, capacity, and budget punctuations. **The Policy Studies Journal**, v.45, n. 2, p. 247-264, 2017.

ESPING-ANDERSEN, G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n 5, p. 748-765, 1999.

EVANS, P. **Embedded Autonomy**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P.; HUBER, E.; STEPHENS, J. The Political Foundations of State Effectiveness. In: Centeno, M.; Kohli, A.; Yashar, D. (eds.). **States in the Developing World**. New York: Cambridge University Press, p. 380-408, 2017.

FALLETTI, T. Infiltrating the state: the evolution of health care reforms in Brazil, 1964-1988. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (eds.). **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. New York: Cambridge University Press, 2009.

FALLETTI, T.; LYNCH, J. Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. **Comparative political studies**, v. 42, n. 9, p. 1143-1166, 2009.

FIANI, R. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: GOMIDE, A.; PIRES, R. (eds.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. p. 57-81

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: FGV, 1999.

Flora, P.; Heidenheimer, A. J. **The Development of Welfare States in Europe and America**. New Brunswick: Transaction Publishers, 1981.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, v. 21, p. 211-259, 2000.

GASPAR, V. et al. Political Institutions, State Building, and Tax Capacity: Crossing the Tipping Point. **IMF Working Paper**, n. 16, v. 233, December 2016. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2902727>>

GEDDES, B. **Building State Autonomy in Brazil, 1930-1964**. Los Angeles: University of California Press, 1986.

GOMIDE, A. et al. Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In: MONTEIRO, L. et al. (org.). **Brasil em desenvolvimento 2014** : estado, planejamento e políticas públicas. 1ed. Brasília: Ipea, v. 2, 2014. p. 231-246

GOMIDE, A.; BOSCHI, R. (orgs.). **Capacidades estatais em países emergentes: O Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GRIN, E. Notas sobre a Construção e a Aplicação do Conceito de Capacidades Estatais. **Teoria e Sociedade**, v. 20, p.121-143, 2012.

HACKER, J. S.; PIERSON, P. **After the “Master Theory”**: Downs, Schattschneider, and the Rebirth of Policy-Focused Analysis. Working Paper, May 2014.

HACKER, J. S.; PIERSON, P.; THELEN, K. Drift and conversion: Hidden faces of institutional change. In: HACKER, J. S.; PIERSON, P.; THELEN, K. (eds). **Advances in Comparative-Historical Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 180-208

HALL, P. Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (eds). **Explaining Institutional Change**: Ambiguity, Agency, and Power. New York: Cambridge University Press, 2009. p.204-224

HALL, P. **The Political Power of Economic Ideas**: Keynesianism across Nations. Princeton: Princeton University Press, 1989.

HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. **Science**, n.162, 1968.

HEDSTROM, P.; SWEDBERG, R. **Social Mechanisms**: An Analytical Approach to Social Theory. New York: Cambridge University Press, 1998.

HENDRIX, C. Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for the Study of Civil Conflict. **Journal of Peace Research**, v. 43, n. 3, p. 273-285, 2010.

HOLMBERG, S.; ROTHSTEIN, B. **Good Government**. The Relevance of Political Science. Cheltenham: Edward Elgar, 2012.

HUBER, E.; STEPHENS, J. **Development and Crisis of the Welfare State**: Parties and Policies in Global Markets. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

HUSTED, T. A.; KENNY, L. W. The Effect of the Expansion of the Voting Franchise on the Size of Government Model. **Journal of Political Economy**, n. 105, p. 54-82, 1997.

KERSBERGEN, C. J.; MANOW, P. The welfare state. In: Caramani, D. (ed.). **Comparative Politics**. Oxford: Oxford University press, p. 520-545, 2008.

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

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: Harper Collins, 1984.

KNILL, C.; TOSUN, J. Policy-making. In: CARAMANI, D. (ed). **Comparative politics**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 495-519

- KOHLI, A. **State capacity for development**. New York: UNDP, 2010.
- KORPI, W. **The Democratic Class Struggle**. London: Routledge & Kegan Paul, 1983.
- KORPI, W. Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism. Protagonists, Consenters, and Antagonists. **World Politics**, n. 58, p. 167-206, 2006.
- KRAUSE, G.; LEWIS, D.; DOUGLAS, J. Political Appointments, Civil Service Systems and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Revenue Forecasts in American States. **American Journal of Political Science**, v. 50, n. 3, p. 770-787, 2006.
- KREHBIEL, K. Legislative Organization. **Journal of Economic Perspectives**, n. 18, p. 113-128, 2004.
- LARCINESE, V. Voting over redistribution and the size of the Welfare State: the role of turnout. **Political Studies**, v. 55, p. 568-85, 2007.
- LOWI, T. **The End of Liberalism: The Second Republic of the United States**, W.W. Norton, 1969.
- LOWI, T. **Arenas of Power**. London: Paradigm Publishers, 2009.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, J.;THELEN, K. (eds). **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 1-37
- MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, Dietrich (eds.). **Comparative historical analysis in the social sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n.2, p. 185-213, 1984.
- MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B. ; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 3-21, 2017.
- MARENCO, A. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. **Dados**, v. 60, p. 1025-1058, 2017.

MITCHELL, J. Does policy diffusion need space? spatializing the dynamics of policy diffusion. **The Policy Studies Journal**, v. 46, n.2, p. 424-451, 2018.

MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

NISTOTSKAYA, M.; CINGOLANI, L. Bureaucratic structure, regulatory quality, and entrepreneurship in a comparative perspective: cross-sectional and panel data evidence. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 26, n. 3, p. 519-534, 2016.

NORTH, D. **Institutions and economic growth**: An historical introduction, Elsevier, 1989.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLSEN, J. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 1, p. 1-24, 2005.

OLSON, M. **The Logic of Collective Action**: Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

OSTROM, E.; BASURTO, X. Crafting analytical tools to study institutional change. **Journal of Institutional Economics**, v. 7, n. 3, p. 317-343, 2011.

OSTROM, E. **Governing the Commons**: The Evolution of Institutions for Collective Action. Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, E. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

PETERS, G. B.; PIERRE, J. **Administração Pública**. São Paulo: Unesp, 2010.

PETERS, G. B.; ZITTOUN, P. (eds). **Contemporary approaches to policy process**. Theories, controversies and perspectives. London: Palgrave-MacMillan, 2016.

PIERCE, J.; PETERSON, H.; JONES, M.; GARRARD, S.; VU, T. There and back again: A tale of the Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, v. 45, n. S1, 2017.

PRZEWORSKI, A. et al. **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

RHODES R. A. W. Policy network analysis. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (eds). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

RIKER, W. **The Theory of Political Coalitions**. New Haven: Yale University Press, 1962.

RIKER, W. H. The Paradox of Voting and Congressional Rules for Voting on Amendments. **American Political Science Review**, n. 52, p. 349-366, 1958.

ROGERS, E. M. **Diffusion of Innovations**. New York: The Free Press, 1983.

ROTHSTEIN, B. **The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective**. Chicago: University of Chicago Press, 2011.

ROTHSTEIN, B.; SAMANNIA, M.; TEORELL, J. Explaining the welfare state: power resources vs. the Quality of Government. **European Political Science Review**. V. 4, n. 1, pp 1-28, March 2012.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: An assessment. In: SABATIER, P. (ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1999. p.117-166

SABATIER, P.; WEIBLE, C.M. The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. In: SABATIER, P. (ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2007. p.189-220

SABATIER, P. (ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2007.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. (eds.). **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview, 1993.

SABATIER, P. The Need for Better Theories. In: SABATIER, P. (ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2007. p. 3-17

SANTOS, F.; BORGES, M. Poder de Agenda. Brasília: Enap, 2018.

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas**. Brasília: Enap, v.1, 2006.

SARTORI, G. **Parties and party systems**. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. **The Semi-Sovereign People**. New York: Winston, 1960.

SECCHI, L. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SHEPSLE, K. Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach. **Journal of Theoretical Politics**, v.1, p. 131-149, 1989.

SHEPSLE, K.; Weingast, B. The Institutional Foundations of Committee Power. **American Political Science Review**, v. 81, n. 1, p. 85-104, 1987.

SHEPSLE, K.; BONCHEK, M. **Analyzing politics**. Rationality, behavior and institutions. New York: W.W. Norton & Company, 1997.

SELZNICK, P. **TVA and the Grass Roots**: A Study of Politics and Organization. Los Angeles/London: University of California Press, 1984.

Shugart, M.; Carey, J. **Presidents and assemblies**: constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SKOCPOL, T. The Tocqueville problem. Civic engagement in american democracy. **Social Science History**, v. 21, n. 4, p. 455-476, 1997.

SOUZA, C. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, A.; BOSCHI, R.(orgs.). **Capacidades estatais em países emergentes**: O Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 51-103

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

Stinchcombe, M. Consistent Specification Testing with Nuisance Parameters Present Only under the Alternative. **Econometric Theory**, v. 14, n. 3, p. 295- 325, 1998.

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: institutional change in advanced political economies. In: STREECK, W.; THELEN, K. (eds.). **Beyond continuity**: institutional change in advanced political economies. Oxford: Oxford University Press, 2005.

TILLY, C. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TRUE, J. et al. Punctuated-equilibrium theory in public policymaking. In: SABATIER, P. A. (ed). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2007. p. 155-187

TSEBELIS, G. **Veto-players**. How political institutions work? New York: Russel Sage & Princeton, 2002.

TSEBELIS, G.; HA, E.. Coalition theory: a veto players' approach. **European Political Science Review**, p. 1-27, 2013.

VAN DER HEIJDEN, J.; KUHLMANN, J. Studying incremental institutional change: a systematic and critical meta-review of the literature from 2005 to 2015. **The Policy Studies Journal**, v.45, n.3, 2017.

WALKER, J. L. 1969. The Diffusion of Innovations among the American States. **American Political Science Review**. n. 63, p.880-899, 1969.

WEIBLE, C.; JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: an approach for the comparative analysis of contentious policy issues. In: PETERS, G. B.; ZITTOUN, P. (eds). **Contemporary approaches to policy process**. Theories, controversies and perspectives. London: Palgrave-MacMillan, 2016. p. 15-34

WEIBLE, C. M. et al. A quarter century of the advocacy coalition framework: An introduction to the special issue. **Policy Studies Journal**, v. 39, n. 3, , p. 349-360, 2011.

WILSON, W. **Congressional Government, A Study in American Politics**. Houghton, Mifflin and Company, 1885.

ZAHARIADIS, N. Bounded Rationality and Garbage Can Models of Policy-Making. In: PETERS, G. B.; ZITTOUN, P. (eds). **Contemporary approaches to policy process**. Theories, controversies and perspectives. London: Palgrave-MacMillan, 2016. p. 155-174