

O que sabemos -e ainda não- sobre como mudam as políticas públicas?

André Marenco¹ y Mariângela Bairros²

Resumo

A despeito do volume e diversificação dos estudos sobre políticas públicas no Brasil, o emprego de ferramentas teóricas na análise ainda é escasso e o avanço na construção de modelos analíticos capazes de identificar fatores responsáveis pela mudança na agenda de políticas governamentais, apenas modesto. Buscou-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.

Palavras-chave: políticas públicas, formação de agenda, teorias, mudanças institucionais

Abstract

Despite the volume and diversification of studies on public policies in Brazil, the use of theoretical tools in the analysis is still scarce and the advance in the construction of analytical models capable of identifying factors responsible for the change in the governmental policy agenda is only modest. We sought to examine the potential of the main analytical models used in the field to build plausible and consistent explanations for defining the public policy agenda. In this perspective, we sought to isolate the causal mechanism(s) used in each model, considering its parsimony, formal rigor and falsifiability.

Keywords: public policies, agenda setting, theories, institutional changes

1 Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política/NUPERGS da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

2 Professora do Departamento de Estudos Especializados da Faculdade de Educação e Grupo de Estudos sobre Ensino Médio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.



Resumen

A pesar del volumen y la diversificación de los estudios sobre políticas públicas en Brasil, el uso de herramientas teóricas en el análisis es aún escaso y el avance en la construcción de modelos analíticos capaces de identificar los factores responsables del cambio en la agenda de políticas gubernamentales es solo modesto. Buscamos examinar el potencial de los principales modelos analíticos utilizados en el campo para construir explicaciones plausibles y consistentes para definir la agenda de políticas públicas. En esta perspectiva, se buscó aislar el (los) mecanismo (s) causal (es) utilizado (s) en cada modelo, considerando su parsimonia, rigor formal y falsabilidad.

120



Palabras clave: políticas públicas, establecimiento de agenda, teorías, cambios institucionales.

1. Introdução

Nas últimas três décadas o escopo de políticas governamentais de proteção social, transferência de renda, saúde, educação, ações afirmativas, entre outras, conheceu notável expansão no Brasil (Arretche, Marques e Faria, 2019; Brasil e Capella, 2019; Sátyro et al., 2019; Peres e Santos, 2020). Paralelo, a pesquisa e produção científica sobre políticas públicas no país registrou forte incremento, traduzido em grupos e instituições de investigação e publicações (Brasil e Capella, 2016; Marengo e Strohschoen, 2018; Batista et al. 2020).

Contudo, a despeito do volume e diversificação dos estudos sobre políticas públicas no Brasil o emprego de ferramentas teóricas na análise ainda é escasso e o avanço na construção de modelos analíticos capazes de identificar fatores responsáveis pela mudança na agenda de políticas governamentais, apenas modesto. Investigação de Marengo e Strohschoen (2018) sobre a produção científica na área de políticas públicas no Brasil, entre 1996 e 2016, revelou três achados: (a) uma formidável expansão de 3.266% na publicação de trabalhos sobre políticas públicas no Brasil; (b) uma diversificação nas origens disciplinares dos pesquisadores da área, englobando Ciência Política, Administração, Economia, Sociologia, Educação, Saúde Pública, Direito, Planejamento Urbano, Serviço Social; (b) uma utilização marginal de teorias e modelos analíticos na pesquisa. Nada menos do que $\frac{3}{4}$ dos 975 *papers* de políticas públicas em periódicos científicos brasileiros, não utilizaram nenhuma teoria (neoinstitucionalismo, marxismo, pluralismo, outras). Em apenas 11% destes trabalhos foi possível identificar algum dos modelos analíticos aplicados ao campo de políticas públicas, como aqueles inventariados por Sabatier (2007).

Na ausência de uma formatação teórica adequada, pesquisas acabam por converter-se em *storyteller*, conforme Schepsle and Bonchek (1997). Narrativas ideográficas produzem dispersão temática que compromete esforços cumulativos na produção de conhecimento e informação. Conhecimento científico requer o domínio do patamar consolidado por gerações prévias -para que não se queira inventar a roda- bem como de seus erros, para não ingenuamente repeti-los. Em outras palavras, isto significa familiaridade com a herança teórica disciplinar, que representa uma linguagem comum, e um estoque de problemas em busca de respostas adequadas e soluções, à espera das perguntas apropriadas. Por isto, o domínio do saber canônico é indispensável, e sua ausência resulta em paroquialismo (Sartori, 1991).

Uma comunidade epistêmica constitui-se com base em uma agenda de investigações, *frameworks* e modelos analíticos compartilhados, que permitam uma linguagem comum e a cumulatividade na construção do conhecimento científico. Neste sentido, a premissa que guia este texto é a de que o principal desafio do campo de políticas públicas no Brasil reside na superação do paroquialismo e na incorporação de matrizes teóricas, *frameworks* e ferramentas analíticas internacionais, desenvolvidas para explicar mudança e estabilidade na agenda de



políticas governamentais. Como mudam as políticas públicas? Como explicar a **direção** destas mudanças?

Este texto procura contribuir nesta direção, procurando revisar diferentes respostas oferecidas a estas perguntas: difusão, fluxos múltiplos, equilíbrio pontuado, coalizões de defesa, redes, eleitor mediano, instituições. Parte-se da suposição de que o leitor esteja minimamente familiarizado com o *menu* de esquemas analíticos ao alcance do pesquisador ou *policy-maker* e tenha interesse em contrastar fortalezas e, sobretudo, limitações, oferecidas por diferentes perspectivas de análise de *policy process*. Pretende-se explorar os pontos-cegos existentes entre os principais modelos analíticos construídos para explicar a formação da agenda e a implementação de políticas públicas, bem como possibilidades de interações e sinergia entre diferentes abordagens metodológicas.

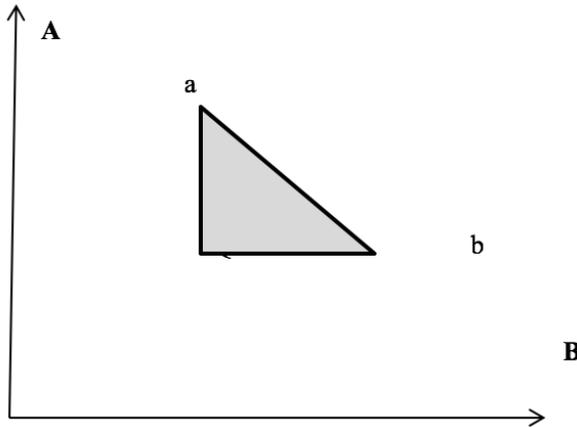
Passo inicial para pensar o desafio de explicar a causas para estabilidade/mudança e a direção das mudanças, consiste em fixar uma taxonomia de *policies*, que permita mapear variações nos padrões adotados quanto à escala do gasto, uso de sanções, custos e benefícios decorrentes de sua provisão ou conflitos desencadeados pela formação da agenda e implementação de *políticas*. Esforço nesta direção pode ser encontrado em Lowi (2009), tipificando as *policy arenas* como **distributivas**, **redistributivas**, **regulatórias** ou **constituintes**, conforme probabilidade de coerção na sua aplicação (imediate ou remota) e seu destinatário (individual versus ambiental/coletiva).

Políticas geradas em arenas **distributivas** envolvem alocação concentrada de (novos) bens e serviços como empregos, obras ou emendas orçamentárias. Implicam decisões desagregadas, baixa intensidade de conflitos e *enforcement* remoto e operando em nível micro. Políticas **redistributivas** correspondem a transferência ou mudança na distribuição bens e recursos existentes, como taxação progressiva, reforma agrária, políticas de transferência rendas, *welfare*. Exigem decisões em escala agregada, desencadeando elevada intensidade nos conflitos polarizados em torno a interesses e ideologias. Sanções são imediatas em aplicadas em nível macro/ambiental. Questões **regulatórias** dizem respeito a imposição de condições ou constrangimentos para comportamento individual, presentes em política migratória, política ambiental, normas para proteção consumidor, código trânsito, reserva mercado. Finalmente, políticas **constituintes** dizem respeito a regras de decisão pública, a exemplo de marcos constitucionais, reforma política e eleitoral, constituição, “poder de agenda”. Decisões são altamente agregadas e sanções são remotas e aplicadas em nível macro.

Políticas redistributivas caracterizam-se pela fixação de ganhadores e perdedores, constituindo jogo de soma-zero. Por outro lado, políticas distributivas possuem beneficiários propensos a defender a conquista de suas utilidades, ao passo que alocação difusa dos custos decorrentes torna mais difícil a percepção do ônus de sua provisão. Decisões regulatórias correspondem a constrangimentos como controles ambientais, restrições ao exercício



profissional, gerando benefícios indivisíveis. Constituições, legislação eleitoral, direitos civis, são promovidos por arenas constituintes, com a provisão de bens públicos sob a forma de cidadania, democracia, *rule of law*.



A título de parcimônia analítica, pode-se considerar decisões públicas sobre *policies* como “eficientes” ou “redistributivas” (Tsebelis, 1990). Políticas públicas “eficientes” podem ser entendidas como *outcomes* nos quais ganhos obtidos por um agente em relação ao status quo (SQ) podem ser promovidos sem geração de perdas ou piora na condição do(s) demais, podendo ser identificado pela área triangular sombreada na figura. Pontos entre **a** e **b** representam disputas distributivas entre os interesses em tela. Inversamente, decisões redistributivas correspondem a *policies* nas quais melhora na posição de um grupo somente pode ser obtida em detrimento de perdas pelos demais, correspondendo às áreas claras na figura acima.

Em que medida teorias e modelos disponíveis para o exame da agenda de políticas públicas são capazes de oferecer elementos para explicarmos a mudança nas pautas de preferências governamentais por políticas e serviços públicos? Na sequência, o texto procura analisar como cada modelo formula diferentes explicações para a mudança e estabilidade de *policies*. Para isto, o ponto de partida foram modelos operando em um nível mais elevado de abstração como difusão e múltiplos fluxos. Em seguida, foram revisitadas teorias em uma sequência decrescente em escala de abstração, como equilíbrio pontuado, coalizão de defesa, redes e instituições políticas.

Um mapa sintético destas teorias pode ser examinado no Quadro abaixo:

Quadro 1: Modelos analíticos, mecanismos explicativos e pontos fracos

Modelos	Mecanismo	Pontos fracos	Referências
<i>Difusão</i>	Aprendizagem, competição, normas e coerção	Mudança não isomórfica; variação em processos decisórios	Berry e Berry (1990; 2007); Mitchell (2018)
<i>Múltiplos Fluxos</i>	Janela de oportunidades + empreendedores políticos	Ausência mecanismo causal; não falsificação	Kingdom (1984); Zahariadis (2016)
<i>Equilíbrio Pontuado</i>	<i>Policy images</i> + paralelo>serial	Fluidez e infalsificabilidade mecanismo causal	True, Jones e Baungartner (2007); Epp e Baungartner (2017)
<i>Coalizão de Defesa</i>	Sistemas de crenças estáveis = <i>policy core preferences</i>	Seletividade casos; evidências sobre crenças intermediárias	Sabatier e Weible (2007); Weible e Jenkins-Smith (2016)
<i>Redes</i>	Distribuição de poder e modalidades de interação entre redes	Possibilidade de generalização	Rhodes (2006); Adam e Kriesi (2007)
<i>Instituições</i>	Número, distância e coesão veto-players; Pontos de veto institucionais e grau de discricionariedade de agentes e autoridades públicos	Ausência de demonstração de associação entre tipo institucional e padrão políticas públicas	Tsebelis (2002); Mahoney e Thelen (2009); Evans & Rauch (1995);

Fonte: Elaboração própria

Difusão como vetor para a mudança de políticas públicas

O problema básico das teorias sobre difusão de políticas públicas não diz respeito à origem ou criação pioneira de programas ou *polícies*, mas sua emulação por outras esferas governamentais. Desta forma, “diffusion models are inherently intergovernmental; they view state adoptions of policies as emulations of previous adoptions by other states” (Berry and Berry, 2007:224). Partindo de suas formulações originais (Walker, 1969; Rogers, 1983; Berry and Berry, 1990), Berry and Berry (2007) consolidaram um modelo analítico baseado



em dois componentes: [1] difusão como inovação intergovernamental não incremental, e [2] determinantes internos.

Nesta perspectiva, estudos de difusão analisaram a inovação organizacional entre estados norte-americanos, identificando três fatores que contribuiriam para a replicação de experiências e políticas: aprendizagem, competição, e normas e coerção. Considerando os padrões de interação responsáveis por diferentes canais de comunicação e influência entre esferas governamentais, foram fixados os seguintes modelos de difusão de políticas: (a) interação nacional, baseada no aprendizado adquirido por agentes governamentais, que cresce quanto mais se ampliam as interações entre eles; (b) difusão regional, através de aprendizagem ou competição, favorecidas pela proximidade geográfica, seja como contiguidade ou vinculação regional; (c) liderança, quando estados pioneiros na adoção de determinadas políticas as transmitem para governos retardatários através de aprendizagem; (d) isomorfismo, implicando que semelhanças (políticas, econômicas, fiscais, demográficas, sociais, culturais) entre estados ampliam as chances para a emulação de políticas; (e) influência vertical exercida por governo central ou federal sobre os estados, por meio de aprendizagem ou coerção legal, possibilidade que suprime a margem de discricionariedade de governo subnacional na escolha da adoção destas políticas.

Paralelo, processos de difusão seriam contrarrestados por “determinantes internos”, configurados por fatores políticos, sociais ou econômicos endógenos às instituições adotantes e capazes de neutralizar a emulação de políticas exógenas. Desta forma, (i) motivações internas (gravidade do problema, tendências da opinião pública, competição eleitoral e outros fatores *ad hoc*) e (ii) disponibilidade de recursos (desenvolvimento econômico e capacidade fiscal, decisões legislativas e coalizões de defesa), podem neutralizar o impacto exercido pela difusão de *policies*.

Assim, a equação do “modelo unificado” de difusão, de Berry e Berry (2007: 237-8) supõe que a probabilidade de um governo estadual adotar determinada política seria uma função de motivação + recursos/obstáculos + outros fatores versus fatores externos equivalentes à difusão:

$$N_t = (bL + 1) N_{t-1} - bN^2_{t-1}$$

A equação é linear, os parâmetros b e L podem ser estimados pela regressão de N_t sobre N_{t-1} , onde N_t é a proporção acumulada de adotantes no sistema social no final do período de tempo t, N_{t-1} é a proporção acumulada no final do período anterior. Desta forma, variáveis externas, correspondentes aos efeitos de difusão de políticas adquirem relevo explicativo apenas quando os “determinantes internos” não puderem ser isolados ou identificados. Assim, difusão é caracterizada pela negativa ou ausência de fatores endógenos. Salvo engano,



difusão parece corresponder a duas diferentes possibilidades de leitura analítica: uma, *ampla*, considerando que *polícies* não são invenções originais e autóctones, sempre será possível atribuir caráter de emulação às escolhas de políticas governamentais. Neste caso, o risco é o da tautologia e da impossibilidade de falsificar este tipo de proposição. Outra alternativa, *restrita*, assume a correção de Berry e Berry, descartando a ocorrência de determinantes internos e considerando “difusão” aquilo que restar. Aqui, contudo, o construto assume contornos de *deus ex-machina*, expediente artificial implicando que “difusão” rotula tudo aquilo que não se pode isolar ou delimitar.

Modelos de difusão parecem reter utilidade analítica especialmente para dissecar a transferência de idéias, problemas e alternativas exógenas para lideranças políticas ou *policy-makers* (Coelho, 2016). Técnicas qualitativas que permitam reconstituir as fontes originais que influenciaram projetos e desenhos de programas oferecem perspectivas promissoras para refazer e compreender o fiat lux de novas políticas. Por outro lado, seu ponto cego reside em dar conta do caráter não isomórfico de políticas públicas e do fato de que estas dependem de configurações particulares de processos decisórios.

Fluxos múltiplos convergindo em janelas de oportunidades

O modelo dos *fluxos múltiplos* (multiple streams ou MS) sofreu influência do conceito de “garbage can” (Cohen, March and Olsen, 1972) e considera processos de decisão públicos como marcados por forte ambiguidade, resultante (a) da fluidez e elevado *turnover* dos participantes, (b) indefinição dos agentes quanto às próprias preferências e, (c) complexidade organizacional, resultante da interdependência, fronteiras sobrepostas e conflitos intra e interinstitucionais. Neste contexto, processos de *agenda-setting* seriam conformados por três fluxos paralelos: PROBLEMAS, caracterizados por eventos, crises, desastres, indicadores, ALTERNATIVAS, projetadas pela ação de especialistas, políticos e atores sociais, e a POLÍTICA (politics), configurada pelas forças políticas (governo, grupos de interesses), mudanças governamentais e o “humor” nacional (national mood). (Kingdom, 1984; Zahariadis, 2007; Zahariadis, 2016; Gottems et alii, 2013).

Idéias sobre políticas públicas cumprem um papel significativo entre os diversos fluxos, e encontram-se imersas dentro de um “primeval soup” (Kingdom, 1984). Na tipologia proposta, considera-se sua natureza (novas/velhas) e propagação (rápida/gradual). Desta forma, são identificados quatro tipos: quantum (rápida propagação de novas idéias), emergente (novas/gradual), convergente (velhas idéias/rápida) e gradualista (velhas/gradual) (Zahariadis, 2007: 77)

A articulação e integração entre os três fluxos, normalmente paralelos e independentes, ocorre em circunstâncias de “janela de oportunidades”, operada pela ação de “empreendedores”



políticos. Nesta perspectiva, o conceito de “manipulação” é crucial no modelo de fluxos múltiplos, distinguindo-o de abordagens rivais: “ the logic of political manipulation sets MS apart from other lenses, which employ rationality (rational choice) or persuasion (constructivism). Rationalists assume that individuals are utility-maximizers (...) Constructivists conceive of policy making a driven by persuasion and the social construction of identity and meaning” (Zahariadis, 2007: 69). O uso deste recurso conceitual permite ao modelo dos “fluxos múltiplos” inverter uma premissa cara à teoria da agência, localizada na assimetria informacional e de coordenação entre políticos e burocratas (Moe, 1990). Inversamente, para o MS, “the lens differentiates two groups of individuals: those who manipulate and those who get manipulated. Policy makers are assumed to have problematic preferences and are subject to manipulation. Policy entrepreneurs are goal-intending manipulators” (Zahariadis, 2007: 70). Para o modelo, parece não haver desconforto em descrever uma relação linear e unilateral entre estes dois agentes, na qual um impõe suas preferências, enquanto o outro, as absorve, passivamente.

Críticas podem ser encontradas, como naquelas as quais Sabatier não se furta em evidenciar: “ multiple streams framework has no explicit hypotheses and is so fluid in its structure and operationalization that the falsification is difficult” (Sabatier, 2007: 327). Prosseguindo na crítica, Sabatier salienta a impossibilidade de falsificar a premissa sobre a independência dos fluxos, falta de clareza sobre a direção da causalidade no modelo e se a variável dependente corresponde a um conjunto de políticas alternativas viáveis ou à seleção de uma alternativa (Sabatier, 2007: 332). Nesta direção o modelo de *fluxos múltiplos* parece concretizar espécie de “profecia do acontecido”, quando o pesquisador sempre poderá *ex-post facto* descrever a formação de agenda, reconstituindo **problemas** (recoletando-os na caixa respectiva), observando o aparecimento de **soluções**, e narrando os **processos políticos**, sem esquecer de mencionar o que possa ser o “humor nacional”, mesmo que esta noção tenha contornos tão fluídos que permitam encontrá-lo em fenômenos contraditórios como o apoio a uma agenda “dura” para a segurança pública, o corte de impostos e o apoio a programas sociais, tendências que convivem em sociedades marcadas por alta heterogeneidade social. Assim, o modelo parece apto a descrever a introdução de novos temas na agenda, mas de limitado poder preditivo para antecipar sua adoção, ou explicar porque *x* foi escolhida e não *y*.

Equilíbrio pontuado

O ponto de partida da *punctuated equilibrium theory* (PET) é a percepção de que políticas públicas apresentam longos períodos de estabilidade –*stasis*– interrompidos pela eclosão de crises que provocam alterações nos equilíbrios estabelecidos previamente. Conforme True, Jones e Baumgartner (2007), teorias convencionais dirigem suas lentes para tentar explicar





estabilidade OU mudança, enquanto este modelo do equilíbrio pontuado pretende dar conta de processos complexos que compreendem mudança E estabilidade. Para isto, incorpora o conceito de *bounded rationality* (Simon, 1979), adotando a perspectiva de que dados os limites para assimilação de informações complexas por agentes e instituições, o processamento de decisões assume fluxos paralelos e seriais. Canais de processamento **paralelo** ocorrem nos *policy subsystems*, formados por experts, burocracias governamentais e legislativas, lobbies. Estes processos são marcados por feedback negativo, com forte seletividade face à entrada de novos *issues* capazes de desafiar o monopólio de políticas estabelecido dentro de cada arena paralela. Ao mesmo tempo, decisões seriais são aquelas processadas ao nível do Congresso ou Poder Executivo. Não parece improvável observar conexões possíveis com outras perspectivas analíticas como a *teoria da agência*, ao assinalar assimetrias informacionais e de coordenação, a partir da delegação promovida por políticos eleitos a burocratas profissionais, para a implementação de programas governamentais (Niskanen, 1971). Ou então, com a literatura sobre o Congresso norte-americano, em particular naquela de extração *distributivista* (Shepsle, 1986), e sua reconstituição sobre o funcionamento das comissões legislativas, e a relevância de mecanismos como a *seniority*, que incentivam expertise e *logroll* nas interações entre congressistas, e destes com burocratas e lobbies.

Para a *punctuated equilibrium theory*, estabilidade corresponderia justamente a estes momentos em que *issues* são capturados por subsistemas de políticas, enquanto os desequilíbrios ou pontuações ocorreriam sob situações nas quais estas pautas são catapultadas para a agenda macro, de processamento serial (True, Jones e Baungartner, 2007: 160). Analisando variações na dotação anual por subfunções do orçamento norte-americano entre 1947 e 2003, True, Jones e Baungartner (2007:170) identificam o desenho leptocúrtico desta distribuição: picos acentuados ao centro, com saliências nas caudas, indicando elevada frequência de variações próximas a zero (0,0), combinados a ocorrência de “terremotos” com expressivas –mas pouco frequentes– variações orçamentárias. Conforme esta perspectiva (True, Jones e Baungartner, 2007; Eissler et alii, 2016) se as mudanças fossem incrementais, a curva deveria adquirir desenho normal ou gaussiano, com diferenças menos salientes entre a moda e caudas menos pronunciadas.

Se políticas públicas mudam quando *issues* são projetados de arenas paralelas para seriais, o gatilho para esta conversão seriam as *policy images*. Estas, envolveriam um mix de informação empírica (problemas, indicadores) com apelos emocionais (True, Baungartner e Jones, 2007: 161). Aqui, também, parece possível encontrar semelhanças com o *national mood* de Kingdom, e a expectativa de que a conformação de uma tendência (eleitoral, de opinião pública, ...) seja capaz de sobrepujar vetos e o feedback negativo existente dentro das arenas paralelas de políticas, alterando o status quo e introduzindo novas políticas.

Aquí, mais uma vez, pode-se compartilhar a sensação de que a resposta analítica para explicar mudanças na agenda de políticas recorre a um *deus ex-machina*. Sem conseguir

oferecer uma reconstituição dos mecanismos que explicam a transferência de pautas de arenas paralelas para seriais, a solução consiste em recorrer a um *passé-partout* (como *national mood*, difusão, crenças), recurso providencial que permite encerrar arbitrariamente a tarefa de isolar as peças e engrenagens do mecanismo causal responsável pela mudança. Em outras palavras, *policy images* representam mais uma espécie de “profecia do acontecido”. *Ex-post facto*, pode-se afirmar que alguma mudança ocorreu porque havia uma tendência, conformada por elementos informacionais e emocionais, que permitiu a quebra de monopólios de políticas, da mesma forma que a não mudança sempre poderá ser justificada pela ausência destas “imagens”. Mas como falsificar a teoria? Dados os contornos fluídos de “imagens políticas”, como explicar os mecanismos causais que concorrem para sua emergência?

Coalizões de defesa, pluralismo e sistemas de crenças

Processos de *policy-making* envolvem, com frequência, dimensões fragmentadas e dominadas por relações informais, que se desenrolam muito além dos procedimentos, prerrogativas e competências definidos pelas normas e textos legais. Captar estes processos não codificados formalmente representa um desafio para a compreensão da escolha e implementação de políticas públicas. Nesta perspectiva, modelos analíticos como *advocacy coalition framework* (ACF) e estudos de redes sociais propõe soluções para a incorporação de atores sociais nos processos de *policy-making*.

O modelo de coalizão de defesa, codificado inicialmente por Sabatier e Jenkins-Smith (1988) conquistou larga audiência na agenda de estudos sobre agenda-setting, seja internacionais (Weible et alii, 2011, Weible and Jenkins-Smith, 2016), como brasileiros (Capelari, Araújo e Calmon, 2015). Conforme Sabatier e Weible (2007: 191), os alicerces da ACF podem ser localizadas em três pedras fundacionais:

- no plano micro, a explicação sobre o comportamento individual remete ao legado da psicologia social, resgatando premissa baseada em crenças normativas –em contraposição ao axioma da racionalidade instrumental- como orientação para a ação. Ainda nesta direção, os autores tomam emprestado o conceito de *logic of appropriateness*, originário do institucionalismo sociológico de March e Olsen (1989).
- no nível macro, complexos processos de *policy-making* desenrolam-se em subsistemas de políticas, formados por legisladores, grupos de interesses, burocracias, jornalistas e pesquisadores, no qual expertise e informação técnica constituem moeda valiosa e submetido, ainda, à influência de fatores econômicos, sociais, políticos, bem como de eventos e choques exógenos.
- por último, mas talvez mais importante, no plano meso constituem-se as coalizões de defesa, tendo como matéria prima para sua confecção, sistemas de crenças





estáveis. Estes valores compartilhados apresentam-se em três níveis: em um plano mais profundo, envolvendo componentes normativos (*deep core*) localizam-se os valores fundamentais, como esquerda/direita, liberdade, igualdade, governo versus mercado, correspondendo ao que convencionalmente é rotulado como ideologia ou *weltanschauung*; a conversão destas crenças profundas junto ao *policy subsystem* ocorre através de *policy core preferences*, traduzidos em posições sobre política fiscal, monetária, social, de segurança pública. São estas convicções que promovem a coesão das coalizões de defesa, da mesma forma que *policy core* similares permitem a maiores chances de coordenação entre diferentes coalizões; finalmente, os autores descrevem as crenças secundárias, de escopo mais estrito e orientada para proposições específicas.

Não parece difícil reconstituir a genealogia intelectual do modelo de coalizão de defesa, reencontrando sua descendência na psicologia social que inspirou a sociologia parsoniana, na teoria de sistemas e no pluralismo dos grupos de interesses. Neste ponto, parece inevitável perguntar-se como os autores reagem à “espada de Dâmocles” posicionada por Olson (1965) sobre a narrativa pluralista: interesses comuns não produzem ação social compartilhada, por conta das externalidades positivas e negativas presentes na produção de bens públicos.

Encarando o desafio, Sabatier e Jenkins-Smith (1999) e Sabatier e Weible (2007) afirmam que seu ACF pode resolver os dilemas da coordenação social, mitigando o impacto deletério de comportamentos *free-rider* na constituição de atores coletivos por conta de três contribuições derivadas: (1) reduzidos custos de transação associado ao sistema de crenças compartilhadas responsáveis por confiança e boa vontade (“willingness”); (2) maximização dos riscos decorrentes do sucesso de coalizões rivais (*devil shift*); e, (3) baixos custos organizacionais para coalizões com coordenação fraca oferecendo estratégia eficiente para determinados grupos.

O problema parece consistir em que para além dos problemas metodológicos contidos na explicação sobre a formação de crenças (Barry, 1970; Skocpol, 1997), dos contornos *naives* da expectativa de boa vontade sobre distribuição de custos, os autores, paradoxalmente terminam afirmando que “to date, no empirical study as investigated these three rationales for coalition formation and maintenance” (Sabatier and Weible, 2007: 197).

Embora não seja difícil identificar coalizões de defesa baseadas em sistemas de crenças (pró/contra aborto, diversidade sexual, escola sem partido), elas não parecem esgotar o leque de possibilidades para este padrão de ação coletiva, como em casos nos quais interesses são o único elo comum no interior de coalizões, ou quando crenças não são mais do que camuflagem para interesses (coalizões pró-armas, p.ex.). Por outro lado, coalizões e suas estratégias são condicionadas pelo desenho institucional: centralização ou descentralização decisória afeta a configuração e ações de grupos de interesse, como demonstrado pela literatura sobre pluralismo/corporativismo; federalismo/unitarismo, representação majoritária ou proporcional, gabinetes majoritários ou de coalizão, relações intergovernamentais, sistema de

comissões legislativas, igualmente moldam as estratégias das coalizões.

Paralelo, após a crítica de Ostrom (2005) sobre a ausência de variáveis institucionais no modelo de coalizão de defesa, seus pais fundadores terminaram por incorporar uma tipologia da estrutura de oportunidades para a formação de coalizões de defesa, baseada em duas dimensões: abertura do sistema político e grau de consenso exigido para mudança nas decisões sobre políticas públicas. Desta forma, dispersão e concentração decisória impactariam as oportunidades para pluralismo, corporativismo (recente ou tradicional) ou, no extremo, executivo autoritário.

Neste ponto, a dúvida reside na congruência resultante da incorporação de fatores institucionais como apêndice para um modelo erguido sobre sistemas de crenças psicossociais, o que parece reproduzir a anedota do comentarista de futebol que lança como prognóstico que “em futebol se ganha, se perde ou se empata”. O fluxograma típico do *advocacy coalition framework*, composto por parâmetros relativamente estáveis (distribuição de recursos naturais, estrutura social, valores fundamentais, desenho constitucional), eventos externos (mudanças nas condições socioeconômicas, na opinião pública, na coalizão governamental), na estrutura de oportunidades de longo prazo para coalizões de defesa, nos constrangimentos de curto-prazo e, finalmente, em seu impacto sobre o subsistema de políticas públicas (crenças e recursos das coalizões, efeitos sobre suas estratégias, decisões governamentais e *outputs* públicos) deixa, afinal, uma dúvida sobre o leitor mais exigente: qual é mesmo a causalidade proposta para explicar mudanças em políticas públicas? Estamos diante de um modelo causal ou de um detalhado *check-list*, apto para detalhada e exaustiva descrição de *policy process*, mas pouco parcimonioso na tarefa de explicá-lo?

Redes

Uma das alternativas analíticas mais promissoras dentro de abordagens que pretendem destacar a ação de agentes sociais, pode ser representada pelas abordagens de *social networks* (Marques, 2014). Conforme Adam e Kriesi (2007), estudos de redes podem ser apresentados a partir de três conjuntos principais: (1) como uma nova forma de governança, constituída com base em coordenação horizontal entre atores públicos e privados, auto-organizados e autônomos. Informais e descentralizadas, redes sociais diferenciariam-se, nesta perspectiva, de mecanismos de coordenação constituídos por instituições democráticas convencionais, hierarquias organizacionais ou pelo mercado, promovendo uma redução nos instrumentos de condução governamental; (2) como formas de intermediação entre Estado e Sociedade, configuradas pela polarização *pluralismo* versus *corporativismo*, caracterizada pela competição entre ampla gama de atores ou cooperação entre um contingente limitado e concentrado de atores centrais; finalmente, (3) como uso de recursos formais para mapear relações entre



agentes públicos e privados, através do isolamento de atributos relacionais como graus de centralização, densidade e conectividade de redes de relacionamento interpessoais. Abordagens formais do tipo “variable-based” precisam delimitar as fronteiras constitutivas de redes, identificando o set de atores envolvidos em policy-making, agentes individuais e seus atributos e recursos sociais e institucionais.

Buscando oferecer uma tipologia de estruturas de rede, Adam e Kriesi (2007:135) isolam duas dimensões constitutivas de padrões relacionais: distribuição de poder e tipos de interações entre os atores. Sob configuração de poder concentrado, redes poderão ser dominantes (interações marcadas por conflito), de barganha assimétrica (quando negociação domina as interações) ou hierárquicas (sob circunstâncias marcadas por interações cooperativas). De outro lado, quando a distribuição de poder apresenta-se fragmentada, redes poderão ser competitivas (conflito), simétricas (negociação) ou horizontais (cooperação).

Paralelo, potencialidades e tipos de mudanças em políticas públicas dependeriam, igualmente, das combinações entre distribuição de poder e modalidades de interação entre redes sociais: Concentração de poder associado a interações conflituosas ofereceriam potencial moderado para mudanças rápidas; quando combinado a padrões de negociação e barganha, haveria baixo a moderado potencial para mudanças incrementais; finalmente, concentração de poder com interações cooperativas implicariam em maior possibilidade de manutenção do status quo. Já sob condições de poder fragmentado e conflito, haveria elevado potencial para mudanças rápidas; moderada a alta possibilidade de mudanças incrementais sob a combinação poder fragmentado/negociação e possibilidade de conservação do status quo. Na verdade, o tipo de interação é o fator determinante para o tipo de mudança: rápida (conflito), incremental (negociação), manutenção status quo (cooperação), sendo a configuração de poder responsável pelo potencial moderado (concentração) ou alto (fragmentação) de mudança.

Instituições importam?

Exemplos de condicionamentos institucionais sobre estratégias podem ser encontrados nas conexões entre estrutura institucional e políticas públicas (Weir and Skocpol, 1985; Rothstein and Steinmo, 2002), arranjos institucionais para a produção de bens públicos (Ostrom, 2005), distância entre a renda média e a renda do *median voter* como estrutura de incentivos para a preferência por políticas redistributivas sob competição eleitoral majoritária (Downs, 1957; Basseto and Benhabib, 2006; Larcinese, 2007; Hacker and Pierson, 2014); número, distância e coesão dos veto-players políticos e institucionais (Tsebelis, 2002); disposição de pontos de veto institucionais e graus de discricionariedade dos agentes políticos (Mahoney and Thelen, 2009; Falletti, 2009); em modelos que demonstraram como o poder de



fixar a agenda política pode produzir efeitos centrípetos sobre o processo decisório (Tsebelis, 2002; Cox and McCubbins, 1993); ou ainda, a influência da profissionalização na burocracia governamental (Wilson, 1989) e disposição de capacidades estatais (Evans, 1995; Evans and Rauch, 1999; Tilly, 2007; Kohli, 2010; Rothstein, 2011; Holmberg and Rothstein, 2012; Rothstein, Samani and Teorell, 2012; Centeno, Kohli and Yashar, 2015).

O modelo de “capacidades estatais” tem sido utilizado para analisar múltiplas e distintas dimensões como padrões de desenvolvimento econômico (Evans, 1995; Evans e Rauch, 1999; Gaspar, Jaramillo e Wingender, 2016; Centeno, Kohli e Yashar, 2015), bem estar e prosperidade (Acemoglu e Robinson, 2012; Besley e Persson, 2014), consolidação de democracias (Tilly, 2007) ou qualidade institucional (Rothstein, 2011). No Brasil diversos estudos têm explorado a relação entre capacidades estatais e a implementação de políticas públicas (Grin, 2012; Fiani, 2014; Gomide, Silva e Pires, 2014; Gomide e Boschi, 2016; Pires e Gomide, 2016; Souza, 2016; Grin e Abrucio, 2018). *Capacidade estatal* estaria positivamente relacionada ao potencial em neutralizar vetos de agentes potencialmente prejudicados por mudanças no status quo. O *calcanhar de Aquiles* deste modelo analítico parece localizar-se na polissemia conceitual que terminou por adquirir (Cingolani, 2013; Cingolani, Thomsson e Crombrughe, 2013), com utilização correspondendo a meios legais, coercitivos, fiscais, políticos, administrativos, transformativos e relacionais (Cingolani, 2013). Como resultado, dilema recorrente nesta agenda de investigação está presente em uma relação circular entre os **meios** para a provisão de capacidade estatal, como coerção e burocracia governamental, com os **resultados** produzidos a partir de sua disponibilidade, identificados pela expansão de arrecadação fiscal, potencial para regulamentação da produção e investimento econômicos, oferta de serviços públicos, e garantia da legitimidade institucional (Besley e Persson, 2009). Como identifica-se “capacidade estatal”? pela eficácia governamental na implementação de políticas públicas, regulação econômica e provisão de bem estar social. Por que governos são bem sucedidos na execução de suas *policies*? Porque dispõe de “capacidade estatal”. Para evadir-se desta armadilha circular, é necessário investimento analítico no sentido de distinguir e isolar o que constitui atributo intrínseco, daquilo que corresponde a seus efeitos observados a partir do exercício de “capacidade estatal”.

Pode-se estabelecer uma relação entre regras de decisão pública e *outcomes* resultantes destes procedimentos? Para o *axioma majoritário* (Riker, 1962; Przeworski, Stokes and 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 aptas 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*?

Mahoney & Thelen (2009) associaram estabilidade ou mudança na agenda de políticas públicas a fatores institucionais endógenos, decorrentes de combinações distintas entre a configuração de pontos de veto institucionais e graus de discricionariedade de agentes e autoridades públicos. Reformas mais radicais (*displacement*) ocorrem quando fracos pontos de veto e baixo grau de discricionariedade levam a mudanças mais amplas na agenda. Combinações resultantes de fortes pontos de veto com reduzida discricionariedade dos agentes produzem mudanças endógenas incrementais (*layering*), ou sobreposição entre novas/velhas instituições e políticas; podem ocorrer ainda, *drifting* (negligência antigas regras, provocada por elevados pontos de veto e discricionariedade autoridades e agentes), ou *conversion* (mudança no impacto ou interpretação na aplicação de antigas regras, decorrente de alta discricionariedade e escassos pontos de veto). Da mesma forma, Tsebelis (2002) demonstrou a estabilidade do *status quo* como função do número, distância e coesão dos veto-players políticos e institucionais, fatores que reduziram as áreas de sobreposição das curvas de indiferença destes veto-players, minimizando o *winset*, espaço potencial de mudanças possíveis no SQ.

Em que medida as chances de escolha por políticas “paretianas” ou, em contraste, “redistributivas” são afetadas por regras e procedimentos de decisão pública? Centralização ou dispersão decisória, graus de discricionariedade dos agentes públicos e configuração de pontos de veto institucionais constituem mecanismos explicativos capazes de serem falsificados. Cotejados com *policies* que promovem alocação paretiana ou redistributiva de recursos, implicando em custos de transação política baixos ou elevados, pode-se construir relações causais entre arenas decisórias e de políticas.

Conclusão

Como mudam as políticas públicas? Tomando por referência a taxonomia de políticas proposta por Lowi, deve-se perguntar por que governos adotam programas redistributivos, distributivos ou regulatórios? Nas últimas décadas, um leque de modelos analíticos propôs-se a responder a esse *puzzle*. **Difusão, janelas de oportunidades** para a conversão de problemas, alternativas e processos políticos, **imagens de políticas** contribuindo para o processamento

serial de decisões públicas, **coalizões de defesa** cimentadas em sistemas de crenças, regras institucionais, redes de interesses e organizações, instituições políticas.

Responder satisfatoriamente ao problema da explicação para as conexões política x políticas implica em isolar os **mecanismos** políticos e institucionais que incrementam as probabilidades de escolha por *polícies* a ou b. Dúvida saliente após revisão destes modelos consiste em considerar em que medida as soluções propostas por cada um não comprometem a **falsificabilidade** das hipóteses subjacentes a cada um e responder se são capazes de permitir a identificação de **mecanismos** explicativos capazes de desvendar causas prováveis para a **mudança** no status quo de políticas públicas, bem como sua **direção**, ou seja que fatores incrementam as probabilidades de adoção de *polícies* x,y ou z.



Referências

Acemoglu, D. & Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Business.

Adam, S. & Kriesi, H. (2007). The network approach. In: P. Sabatier (org). *Theories of the policy process*. Cambridge: Westview Press, 129-154.

Arretche, M., Marques, E. & Farias, C. (2019). *As políticas da política*. Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Unesp.

Barry, B. (1970). *Sociologists, economists and democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

Batista, M., Domingos, A. & Vieira, B. (2020). Políticas públicas: modelos clássicos e 40 anos de produção no Brasil. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, 94, 1-25.

Baumgartner, Frank et al. (2009). Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective. *American Journal of Political Science*, 56 (3), 603–620.

Berry, F & Berry, W. (2007). Innovation and diffusion models in policy research. In: P. Sabatier (org). *Theories of the policy process*. Cambridge: Westview Press, 223-260.

Berry, F & Berry, W. (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, 84, 395–415.

Besley, T & Persson, T. (2009). The origins of state capacity: property rights, taxation and politics. *American Economic Review*, 99 (4), 1218-1244.

Besley, T & Persson, T. (2014). The causes and consequences of development clusters: state capacity, peace and income. *Annual Review of Economics*, 6, 927-949.

Brasil, F & Capella, A. (2016). Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros de pesquisa sobre análise de políticas públicas. *Política Hoje*, 25 (1), 71-90.



Brasil, F. & Capella, A. (2019). Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. *Cadernos de Gestão Pública*, 24, 01-22.

Capelari, M. et al. (2015). Advocacy Coalition Framework: Um Balanço Das Pesquisas Nacionais. *Administração Pública e Gestão Social*, 7 (2), 91-99.

Capella, A. (2018). *Formulação de Políticas*. Brasília: Enap, 2018.

Capella, A. (1996). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de Políticas Públicas. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 41, 25-52.

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

Cingolani, L. (2013). The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNU-MERIT, Working Paper, 53.

Cingolani, L. et al. (2013). Minding Weber more than ever? The impact of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. Bordeaux: ECPR General Conference, September 2013.

Coelho, D. (2016). Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas. In: C. Faria et al. (eds). *Difusão de Políticas Públicas*. São Bernardo do Campo: Editora UFABC, 35-64.

Cohen, M., March, J. & Olsen, J. (1972) A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1-25.

Cox, G. & McCubbins, M. (1993). *Legislative leviathan: party government in the House*. Berkeley: University of California Press.

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

Eissler, R. et al. (2016). The transformation of ideas: the origin and evolution of punctuated equilibrium theory. In: G. Peters & P. Zittoun (eds). *Contemporary approaches to policy process*. Theories, controversies and perspectives. London: Palgrave-MacMillan, 95-112.

Evans, P. & Rauch, J. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64 (5), 748-765.

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.

Falleti, T. (2009). Infiltrating the state: the evolution of health care reforms in Brazil, 1964-1988. In: J. Mahoney & K. Thelen (eds). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 38-62.

Fiani, R. (2014). Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: A. Gomide & R. Pires (eds). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 57-81.

Gaspar, V. (2016). Political Institutions, State Building, and Tax Capacity: Crossing the Tipping Point. *IMF Working Paper*, 16 (233), Available at: <https://ssrn.com/abstract=2902727>

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

Gomide, A. & Boschi, R. (orgs) (2016). *Capacidades estatais em países emergentes: O Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: IPEA.

Gottens, L. (2013). O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. *Saude e Sociedade*, 22 (2), 511-520.

Grin, E. (2012). Notas sobre a Construção e aAplicação do Conceito de Capacidades Estatais. *Teoria e Sociedade*, 20, 121-143.

Grin, E. e Abrucio, F. (2018). Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 70, 95-126.

Hacker, J. & Pierson, P. (2014). After the Master Theory: Downs, Schattschneider and the Rebirth of Policy-Focused Analysis. *Working Paper*.

Holmberg, S. & Rothstein, B. (2012). *Good Government. The Relevance of Political Science*. Cheltenham: Edward Elgar.

Kingdom, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins.

Kohli, A. (2010). *State capacity for development*. New York: UNDP.

Larcinese, V. (2007). Voting over redistribution and the size of the Welfare State: the role of turnout. *Political Studies*, 55, 568-85.

Lowi, T. (2009). *Arenas of Power*. London: Paradigm Publishers, 2009.

Mahoney, J. & Thelen, K. (2009). A theory of gradual institutional change. In: J. Mahoney & K. Thelen (eds). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-37.

March, J.& Olsen, J. (1989). *Rediscovering institutions*. The organizational basis of politics. New York: Free Press.

Marengo, A. & Strohschoen, M. (2018) . Cada uno en su lugar? Un análisis de la producción científica sobre políticas públicas en el Brasil (1996-2016). *Estado Abierto*. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, 3, 47-75.

Marques, E. (2013). As políticas públicas na Ciência Política. In: E. Marques & C. Faria (Eds.). *A Política Pública Como Campo Multidisciplinar*. São Paulo: Editora UNESP, 23-46.

Marques, E. (2014). Redes sociais no Estado brasileiro. Caxambú, XXVIII *Encontro da Anpocs*.





Marques, E. & Souza, C. (2016). Políticas Públicas no Brasil: Avanços recentes e agenda para o futuro. In: L. Avritzer et al. (eds). *A ciência política no Brasil: 1960-2015*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 321-346.

Moe, T. (1990). The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. In: O. Williamson (org.). *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. New York: Oxford University Press, 116-153.

Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. New York: Aldine Atherton.

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

Ostrom, E. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Peres, U. & Santos, F. (2020). Gasto público e desigualdade social. O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35 (103), e3510307

Peters, G & Zittoun, P. (2016). *Contemporary approaches to policy process*. Theories, Theories, controversies and perspectives. London: Palgrave-MacMillan.

Pires, R. & Gomide, A. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24 (58), 121-143.

Przeworski, A. et al. (1999). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

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

Rogers, E. (1983). *Diffusion of Innovations*. New York: The Free Press.

Rothstein, B. & Steinmo, S. (2002). Restructuring Politics: Institutional Analysis and the Challenges of Modern Welfare States. In: B. Rothstein & S. Steinmo, (eds). *Restructuring the Welfare State: Political Institutions and Policy Change*. New York: Palgrave Macmillan, 1-19.

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

Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (eds.). (1988) Symposium on policy change and policyoriented learning. *Policy Sciences*, 21 (2-3),123-77.

Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (2007) . The advocacy coalition framework: An assessment. In: P. Sabatier (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 117-166.

Sabatier, P. & Weible, C. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. In: P. Sabatier (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 189-220.

- Sabatier, P. (2007). *Theories of the policy process*. Boulder : Westview Press.
- Sabatier, P. (2007). The Need for Better Theories. In: P. Sabatier (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 3-17
- Sartori, Giovanni (1994). Comparación y método comparativo. IN: MORLINO, Leonardo; SARTORI, Giovanni. La comparación en las ciencias sociales. Madrid: Alianza, 1994.
- Sátyro, Natália et al. Comparando políticas sociais em governos de esquerda. Caderno CRH, Salvador, v. 32, n. 85, pp. 125-148, 2019
- Shepsle, K. (1986). The Positive Theory of Legislative Institutions: An Enrichment of Social Choice and Spatial Models. *Public Choice*, 50, 135-78.
- Shepsle, K. A., & Bonchek, M. S. (1997). Analyzing politics: Rationality, behavior, and institutions. W.W. Norton.
- Simon, H. (1979). Rational decision making in business organizations. *American Economic Review*, 69 (4),493-513.
- Skocpol, T. (1997). The Tocqueville problem. Civic engagement in american democracy”. *Social Science History*, 21(4), 455-476.
- Souza, C. (2016). Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a política faz a diferença. In: A. Gomide & R. Boschi (orgs) (orgs.). *Capacidades estatais em países emergentes: O Brasil em perspectiva comparada*. 1ed.Rio de Janeiro: Ipea, 51-103.
- Tilly, C. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- True, J. et al. (2007). Punctuated-equilibrium theory in public policymaking. In: P. Sabatier (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 155-187.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto-players*. How political institutions work?. New York: Russel Sage & Princeton.
- Walker, J. (1969). The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*. 63, 880–899.
- Weible, C. & Jenkins-Smith, H. (2016). The advocacy coalition framework: an approach for the comparative analysis if contentious policy issues. In: G. Peters & P. Zittoun (eds). *Contemporary approaches to policy process*. Theories, controversies and perspectives. London: Palgrave-MacMillan, 15-34.
- Weible, C. et al. (2011). A quarter century of the advocacy coalition framework: An introduction to the special issue. *Policy Studies Journal*, 39 (3), 349–360.
- Weible, C., Sabatier, P. & McQueen, K. (2009). Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 31 (1), 121-140.
- Weir, M. & Skocpol, T. (1985). State Structures and the possibilities for keynesian responses. In: P. Evans et al. (eds). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 107-163.



Wilson, J. Bureaucracy. *What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.

Zahariadis, N. Bounded Rationality and Garbage Can Models of Policy-Making. In: G. Peters & P. Zittoun (eds). *Contemporary approaches to policy process*. Theories, controversies and perspectives. London: Palgrave-MacMillan, 155-174.

Zahariadis, N. (2007) The multiple streams framework. Structure, limitations, prospects. In: P. Sabatier (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 65-92.

