

## **POLICY FEEDBACK: O ARGUMENTO FUNDANTE DO NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO**

Rodrigo Mahlmeister <sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo examina a ideia segundo a qual “a política pública faz a política”, ou “policies make politics”. Procuo situá-la no debate teórico e demonstrar como ela rejeita premissas da formulação behaviorista e questiona o modelo clássico de Harold Lasswell e David Easton. A teorização sobre o policy feedback se desenvolve até o ponto de respaldar uma literatura seminal da análise de políticas, tornando-se o argumento fundante do campo do neoinstitucionalismo histórico. Mostro que, em um primeiro momento, o mecanismo do feedback ganha contornos mais nítidos sob o ponto de vista dos órgãos administrativos do Estado, afetando suas capacidades, aprendizagens e encaixes com atores não estatais. Posteriormente, Paul Pierson amplifica o escopo, evidenciando que o papel que políticas exercem como recursos, incentivos e fontes de informação não está restrito às elites governamentais e aos grupos de interesse, mas pode se estender também ao comportamento do eleitorado em geral. A discussão apresentada articula conceitos-chave da análise de políticas, realça as nuances internas do campo e lança luz sobre como as teorias e seus ganhos analíticos se desenvolveram historicamente.

**Palavras chave:** Políticas públicas; Neoinstitucionalismo histórico; Estado de bem-estar; Paul Pierson

---

<sup>1</sup> Bacharel em Economia pela Faculdade de Economia, Contabilidade e Administração da USP e mestre em Ciência Política no Departamento de Ciência Política da USP. É bolsista FAPESP e pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole, do CEBRAP. rodrigomahlmeister@gmail.com

## **POLICY FEEDBACK: THE FOUNDING ARGUMENT OF HISTORICAL NEOINSTITUTIONALISM**

**Abstract:** This article examines the idea that “policies make politics”. I seek to place this idea in the ongoing theoretical debate and demonstrate how it rejects behaviorist premises, as well as Harold Lasswell and David Easton’s classical model. The policy feedback argument and its ramifications substantiate reference literature on policy analysis, which makes it the founding argument in the field of historical institutionalism. I show that the mechanism initially takes shape from the standpoint of state bureaucracy, as it affects the state’s administrative capacities, learning, and articulation with non-state actors. Paul Pierson then increases its scope, showing that the role policies play as resources, incentives, and sources of information is not restricted to government elites and interest groups, but may also apply to the electorate’s behavior more broadly. This discussion outlines key policy analysis concepts, highlights the internal nuances of the field, and sheds light on how theories and their analytical gains have developed historically.

**Key-words:** Public policy; Historical institutionalism; Welfare State; Paul Pierson

## 1. Introdução<sup>2</sup>

A análise de políticas públicas, desde sua versão clássica, passou por profundas transformações. A concepção de *policy-making* como estágios subsequentes de um ciclo, teorizada por Herbert Simon e Harold Lasswell nos anos 1940 e 1950, gradualmente cedeu lugar a fases interpenetradas e superpostas. A visão tecnicista sobre a tomada de decisões racionais e autocráticas sobre políticas é questionada em favor da disputa e negociação entre atores estatais e não estatais. As fronteiras claras do diagrama de Easton (1957) se desfazem, e os *inputs* e *outputs* abandonam sua disposição cronológica, determinando-se reciprocamente.

A centralidade da escolha racional nos modelos clássicos é deslocada e posta em xeque não só do ponto de vista cognitivo, mas sobretudo organizacional. Na ótica incrementalista, decisores operam interativamente, em um constante ajuste mútuo e estratégico (Lindblom, 1979). Para Cohen, March e Olsen (1972), as organizações são formas anárquicas que funcionam sob um registro de otimização que é mediado não pela análise detida de soluções, mas por constrangimentos operacionais que definem o leque de opções factíveis. A própria formação dessa lista de possibilidades também pode ser fruto de disputa (Bachrach e Baratz, 1963).

A vasta literatura que critica e complexifica o modelo clássico tem em comum a defesa de que políticas não são afeitas a análises simples e etapistas. O objetivo deste artigo é examinar um argumento em particular, que inverte a cadeia causal convencional do diagrama de Easton e leva à contestação do ciclo de estágios sucessivos a outro patamar. Nos termos da máxima de Lowi (1964a, 1972), a ideia estudada é a de que *a política pública faz a política* – formulação precursora do campo neoinstitucionalista, que viria a se sacramentar nos anos 1980 e 1990.

Qual a origem desse argumento, e que influência exerce na pesquisa em Ciência Política? Quais os ganhos analíticos que ele oferece? Essas são as questões que o artigo endereça. Procuo situar a ideia no debate teórico e investigar como ela se desenvolve até o ponto de respaldar uma literatura seminal do campo da análise de políticas.

Na sequência desta introdução, a próxima seção prepara o terreno da discussão apresentando uma tensão entre o behaviorismo e a tradição institucionalista. A terceira seção examina as primeiras feições do argumento do *policy feedback*, enquanto na quarta ele toma corpo mais concretamente no interior do neoinstitucionalismo histórico. A quinta seção constitui o núcleo do trabalho e apresenta em maior detalhe as contribuições que Paul Pierson (1994; 1996; 2002) oferece ao tema em três de suas obras: *"Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment"*, *"Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring*

---

<sup>2</sup> Agradeço aos ensinamentos de Marta Arretche e Eduardo Marques (mas qualquer deslize que eu possa ter cometido é de minha inteira responsabilidade). Sou grato também à FAPESP, cujo financiamento viabilizou meus estudos de pós-graduação (processo nº 2019/03725-2).

in *Affluent Democracies*” e *The New Politics of the Welfare State*”. Na sexta e na sétima seção estão, respectivamente, os ganhos analíticos da abordagem e as conclusões do artigo.

## 2. Situando o debate

O movimento behaviorista das décadas de 1950 e 1960 assumia a orientação de atestar todos os fenômenos nos termos do comportamento observável do homem (Truman, 1951). Por quase duas gerações, o modelo de competição eleitoral e posicionamento ideológico proposto por Downs (1957) funcionou como uma *“master theory”*, nas palavras de Morris Fiorina (2009). Ele preponderava nos campos de *american politics*, *comparative politics* e *political economy*. A teoria sustenta que políticos planejam suas ações para agradar eleitores, que por sua vez decidem como votar com base nas ações do governo. Disso resulta uma relação circular e de mútua interdependência, em que o foco da análise é a escolha do voto. Outros fatores da paisagem, como os grupos de interesse – outrora no centro da Ciência Política –, migram para a periferia.

A rejeição a esse enfoque restrito ao comportamento observável é precisamente o ponto de partida do neoinstitucionalismo<sup>3</sup> (Immergut, 1998). Mas, antes de entrar nesse outro campo, é preciso dar um passo atrás e examinar as premissas da formulação behaviorista. Há um primeiro axioma segundo o qual o comportamento revelaria a preferência individual; ou seja, aquela preferência expressa por meio da conduta seria real e genuína. O segundo axioma qualifica os mecanismos de agregação desses interesses como perfeitamente eficientes.

A abordagem comportamental, portanto, aceita um padrão de justiça *a posteriori*: preferências subjetivas se combinam para formar um equilíbrio justo por definição. Isso é o oposto do que ocorre em vertentes estrutural-funcionalistas, como o marxismo, em que o padrão de justiça é baseado em interesses determinados pela classe social – *a priori*. O neoinstitucionalismo nasce contestando ambas as noções, enfatizando as próprias preferências como resultados políticos, ao contrário de pontos de partida para a ação política. Isso porque o interesse “real” dos indivíduos difere daquele expresso por meio do comportamento. A tomada de decisão varia a depender do contexto e, assim, a preferência que a ação revela não é genuína, mas apenas circunstancial.

O neoinstitucionalismo recusa também a visão behaviorista da soma de interesses: o mecanismo de agregação molda a tomada de decisão, reduzindo o leque multifacetado de assuntos às alternativas a serem votadas. Configurações institucionais específicas podem privilegiar conjuntos particulares de interesses. Esses argumentos, por mais que sejam fundantes

---

<sup>3</sup> O prefixo “neo” transparece que o “antigo institucionalismo” está sendo resgatado. Essa versão original, do século XIX, empregava uma metodologia mais descritiva para explicar o funcionamento dos governos a partir de conceitos da filosofia política tradicional, como soberania, justiça, poder e cidadania (Schmidt, 2005). Ela inaugura o estudo focado nas instituições formais do Estado, mas permaneceu sem muita fundamentação teórica – solidez e cientificidade que só seriam alcançadas com o novo institucionalismo. A ligação entre a versão nova e a antiga deve ser vista com cautela, como sugere Marques (1997:12): na verdade, “o neoinstitucionalismo encontra sua ancestralidade muito mais em autores como Alexis de Tocqueville, Karl Marx, Max Weber e Karl Polanyi do que no antigo institucionalismo”.

do campo, não são exatamente novos, e resgatam uma tradição bem mais antiga da teoria social e política. Conforme lembra Ellen Immergut (1998), Rousseau já compreendia as preferências como produtos de normas e instituições societais em vez de postulados universais. Para ele, a lei e o costume dão forma aos interesses do homem e ao poder institucionalizado.

Ainda que o neoinstitucionalismo não constitua uma corrente de pensamento unificada, todas as suas vertentes, opondo-se ao behaviorismo, endossam essa ideia de que as preferências expressas na ação dependem do contexto institucional. Cada uma das três ramificações do campo – institucionalismo da escolha racional, institucionalismo sociológico e institucionalismo histórico – demonstra a seu modo esse ponto.

A abordagem da *rational choice* enfatiza atores políticos antecipando estrategicamente os efeitos das instituições legislativas sobre o universo de decisões concebíveis, e atribui os resultados das votações ao regramento vigente. Assim como no behaviorismo, as preferências dos agentes são exógenas e refletem seus interesses individuais. No entanto, o próprio conjunto de escolhas possíveis a serem otimizadas é definido pelas regras do jogo. Uma decisão coletiva, desse ponto de vista, não reflete simplesmente a soma de interesses individuais formados no vácuo. O contexto institucional interage com uma dada ordenação de preferências, o que constrange a tomada de decisão.

Já na teoria organizacional, de onde surge a vertente sociológica do institucionalismo, o comportamento é derivado de dispositivos que indivíduos adotam para superar seus limites cognitivos. Com o “modelo da lata de lixo”, por exemplo, Cohen, March e Olsen (1972) radicalizam a ideia de racionalidade limitada e invertem os nexos causais entre problemas e soluções, enquadrando decisões políticas não como agregações de preferências, mas como reflexos de processos cognitivos e organizacionais funcionando apesar da incerteza.

O institucionalismo histórico, por sua vez, adota uma perspectiva mais macro, abarcando as relações entre política, Estado e sociedade em diferentes pontos no tempo e no espaço. O processo político, nessa vertente, aparece estruturado por constituições, burocracias, grupos de interesse, redes de política. Ele é, dessa forma, impactado por interações densas entre atores econômicos, sociais e políticos, que operam de acordo com lógicas próprias em contextos particulares. As demandas expressas na ação, segundo essa corrente, novamente não refletem exatamente as preferências individuais reais, e desviam desse “material bruto” que, uma vez na esteira da esfera política, transforma-se por força de fatores institucionais arbitrando conflitos de interesses.

Além disso, na versão histórica, o neoinstitucionalismo adiciona um quadro interpretativo à formação de preferências. Regras formais, canais de comunicação e códigos de linguagem constituem filtros que seletivamente favorecem a opção dos atores por determinados meios ou fins. Ações do governo, por exemplo, podem incentivar a mobilização reconhecendo a legitimidade de reivindicações ou fornecendo meios de vocalizá-las. Nos termos de Steven Steinmo (1993), instituições formam o contexto a partir do qual indivíduos interpretam seu autointeresse.

Dessa forma, as três vertentes do neoinstitucionalismo problematizam a agregação de interesses e atribuem às instituições um papel chave na interação com as preferências individuais. Isso porque, seja restringindo opções dentro de uma “escala de utilidades” exógena, seja moldando as próprias preferências, o contexto institucional influencia os cursos possíveis de ação dos atores políticos.

Esta seção evidencia, em particular, que é na versão do institucionalismo histórico que as instituições e seus quadros interpretativos participam mais ativamente do processo de formação das preferências. Tal endogenização de interesses que essa escola promove, conforme será mostrado mais adiante, tem ligação direta com a ideia de que as políticas públicas fazem a política. O *policy feedback*, para se completar, geralmente requer que a conformação de preferências dos atores políticos seja passível de alterações por força dos efeitos das próprias políticas.

### 3. *Policy feedback*: a emergência do argumento

O esquema analítico em que políticas públicas aparecem como fatores explicativos centrais, conferindo às eleições e ao voto papel altamente condicional, já estava presente em Schattschneider (1935; 1960). Em *“Politics, Pressures and the Tariff”*, o autor demonstrou que *“new policies create a new politics”* algumas décadas antes de Theodore Lowi. Apesar disso, cientistas políticos demoraram até incorporar essa noção, persistindo em tratar *policies* estritamente como resultantes de forças políticas, e só muito raramente como variáveis independentes.

Ainda que tenha sido mais influente, o argumento de Lowi não teve aprovação consensual imediata. Originalmente concebido em estudo de políticas municipais em Nova Iorque (Lowi, 1964a), e em seguida desenvolvido em uma série de artigos (Lowi, 1964b; 1971; 1972), o esquema proposto foi em parte aceito e aplicado de forma entusiasmada na pesquisa empírica (Smith, 1969), e em parte sumariamente descartado (Rakoff e Schaefer, 1970). Outras reações ficaram em um meio termo, apontando problemas conceituais e operacionais e ao mesmo tempo reconhecendo sua importância para uma condução promissora da pesquisa em políticas públicas (Kjellberg, 1977).

A contribuição de Lowi (1964b) foi apoiar-se na lógica de Schattschneider distinguindo três tipos de política – distributiva, regulatória e redistributiva<sup>4</sup> – que por seus diferentes impactos na sociedade definem as relações entre os atores políticos de forma igualmente distinta. A essência do argumento é que não há um único processo político, mas “arenas de poder” que variam sistematicamente de acordo com a classificação tripartite das *policies* que elas abarcam (Lowi, 1964b: 689). As características de determinada política pública – se ela impõe custos

---

<sup>4</sup> A política distributiva impõe benefícios particularistas e custos generalizados; a regulatória altera a estrutura de custos de setores específicos; e a redistributiva define claramente dois grupos (prejudicados e favorecidos), em geral, a partir de critérios socioeconômicos, afetando a alocação de poder, renda ou riqueza.

concentrados ou generalizados, por exemplo – estruturam os conflitos e equilíbrios da arena onde ela está sendo disputada.

Na visão de Kjellberg (1977), a taxonomia das três categorias analíticas criava ambiguidade no momento da aplicação do conceito à pesquisa empírica: não era evidente em que medida os tipos eram mutuamente exclusivos. Mesmo com a extensão do esquema, pela introdução do aspecto coercitivo da atividade política (Lowi, 1972), essas dúvidas não foram sanadas. A nova tipologia continuava a omitir distinções fundamentais de políticas, e não evitava que os quatro<sup>5</sup> quadrantes parecessem se sobrepor em vários sentidos (Kjellberg, 1977).

Paul Pierson (1993) complementa essa crítica argumentando que as políticas podem ter inúmeras características relevantes, com múltiplas consequências na comunidade política. Além disso, o *policy feedback* raramente opera isolado de fatores de seu ambiente político, como as estruturas institucionais e as dinâmicas do sistema partidário. O impacto dessas políticas costuma ocorrer em interação com esses elementos contextuais. Parece duvidoso, por essas razões, esperar que uma teoria geral associe alguns poucos tipos de políticas a resultados bem definidos. Mais promissor, diz Pierson, seria a estratégia de formular teorias de médio alcance que reconhecessem tanto a complexidade do *feedback* quanto as qualidades específicas de seu contexto. É precisamente esse tipo de esforço que veremos nas próximas seções.

Hacker e Pierson (2014: 50) preferem atribuir a origem do *insight* “*policies determine politics*” somente a Schattschneider, sugerindo que o modelo de Lowi vincula temas a seus ganhadores e perdedores (difusos ou concentrados), mas não é um argumento institucionalista propriamente sobre como estruturas específicas de políticas públicas podem influenciar a política.

Apesar da dificuldade de operacionalizar os quatro “tipos ideais”, o esquema de Lowi, atualmente, continua a ser empregado como referencial teórico em pesquisas empíricas. Limonti, Peres e Caldas (2014), por exemplo, analisam a distribuição de recursos da educação nos municípios paulistas à luz da taxonomia de *policies*, combinando e até contrapondo os quadrantes. Reconhecendo que usualmente não é possível encaixar perfeitamente a política pública em uma das arenas, os autores mostram que estudá-la a partir dos parâmetros de cada arena torna seus contornos e consequências mais perceptíveis. Outros trabalhos empíricos no Brasil também têm se aproveitado dessas categorias analíticas, seja em trabalhos sobre os efeitos de políticas na desigualdade regional (Souza, 2014; Laczynski, 2012; 2018), seja no estudo da interação Executivo-Legislativo no contexto nacional pós-1988 (Santos, 1997).

#### **4. A relação umbilical do argumento com o neoinstitucionalismo**

Uma vertente teórica que acomode a política pública na posição de variável independente precisa, antes, conferir ao próprio Estado esse mesmo *status* – de autônomo em relação à sociedade civil, e não unicamente um reflexo dela. É precisamente esse o pressuposto da tradição

---

<sup>5</sup> O novo esquema incluiu um quarto tipo: a política constituinte, que modifica a estrutura de governo e o processo decisório.

weberiana, que permite analisar a ação de burocracias públicas como variável independente, capaz de formular e perseguir objetivos próprios, separados dos interesses da sociedade. Essa noção passou a encontrar guarida na análise neoinstitucionalista de *policies* nos anos 1970 e 1980, quando as correntes macro-teóricas contra as quais ela se opunha mostravam sinais de esgotamento explicativo.

Contestando a concepção de Estado como resultado da urbanização, do desenvolvimento econômico, da ação de grupos de interesse ou da luta de classes, os institucionalistas argumentam que a capacidade estatal para administrar recursos e o contexto institucional afetam as coalizões políticas entre as classes (Orloff, 1993). Ao recusar o enfoque determinista das teorias gerais típicas do estrutural-funcionalismo, o objetivo central do neoinstitucionalismo histórico é construir uma teoria de médio alcance que dê conta de estabelecer pontes entre as análises centradas no Estado e na sociedade (Marques, 1997). Para tanto, variáveis institucionais de nível intermediário, como os partidos e sindicatos, entram na explicação dos fenômenos com especial atenção às variações históricas de cada contexto particular – evitando, portanto, simplificações de análises unicasais.

As capacidades estatais passam, então, a ser medidas pelo grau de insulamento burocrático, que denota o potencial de as burocracias formularem e implementarem políticas públicas de forma mais ou menos autônoma das pressões societais. Uma vez dotadas de tal poder de elaborar estratégias próprias e exercer influência sobre grupos de interesse, as burocracias públicas tornam-se atores na comunidade política. Conforme ficará nítido, alçar o Estado à posição de ator político foi um primeiro passo necessário para promover o *policy feedback* como um mecanismo fundamental para a pesquisa em políticas públicas.

Esta seção apresenta três formas pelas quais o mecanismo apareceu na literatura que fundou ou aperfeiçoou o neoinstitucionalismo histórico. Nesse corpo de textos, legados de políticas prévias tornam-se fatores explicativos de políticas posteriores – ora promovendo efeitos de aprendizagem, ora aperfeiçoando capacidades estatais, ora moldando o encaixe entre atores estatais e não estatais.

O esforço mais importante que consolida a dimensão do *feedback* como *policy learning* é o trabalho pioneiro de Hugh Hecló (1974), *“Modern Social Politics”*. O estudo sobre o Estado de bem-estar na Suécia e na Inglaterra retrata políticas públicas afetando processos cognitivos dos atores políticos. É no âmbito do papel estratégico das burocracias na inovação em políticas públicas que opera esse processo de aprendizagem, em que os tomadores de decisão se apoiam em experiências de iniciativas passadas. *“Governments not only ‘power’”*, diz o autor. *“They also puzzle. Policy-making is a form both of deciding and knowing”* (p. 305).

Esse mesmo mecanismo também é determinante em Peter Hall (1989), que investiga as razões para a alta variação entre países em suas reações à revolução keynesiana. O autor e seus colaboradores atribuem a aceitação desigual às ideias dessa escola às experiências prévias com certas políticas macroeconômicas. O argumento é que Estados criam uma predisposição a adotar plataformas com as quais já tiveram saldos favoráveis, ou que as demandas de forças partidárias e grupos de interesse podem se basear em legados de políticas já existentes. Explicação análoga



é a de Weir, Orloff e Skocpol (1988) para a resistência de liberais progressistas nos Estados Unidos a imitar o sistema previdenciário britânico, rejeitado por seus traços clientelísticos.

Adicionalmente, o legado de políticas públicas pode não só constituir fontes de informação e alavancar processos de *policy learning*, mas também prover recursos e incentivos para as elites governamentais. Nessa toada, Weir e Skocpol (1985), em capítulo do manifesto "*Bringing the State Back In*" sobre as respostas à Grande Depressão, sugerem que escolhas políticas prévias ajudaram a construir o aparato administrativo que viabilizaram a atores estatais seguir uma agenda econômica com viés keynesiano.

Paralelamente a esse movimento de trazer o Estado (ou a comunidade política) ao centro da análise, tomava vulto na literatura neoinstitucionalista a teorização da influência estatal que Skocpol (1985) denomina de "Tocquevilliana", em referência ao estudo de Alexis de Tocqueville sobre a revolução francesa e a democracia nos Estados Unidos. Essa perspectiva vai além do qualificar o Estado como ator e inaugura um enquadramento que as instituições fazem da luta política no qual elas definem a cultura política e as estratégias dos atores, além de sinalizar para a sociedade quais demandas ela pode reivindicar.

Um elemento-chave desse caráter "Tocquevilliano" do Estado é um terceiro tipo de manifestação do mecanismo de *policy feedback*, distinto tanto do efeito sobre aprendizagem quanto daquele sobre capacidades estatais. Esse *feedback* reside nos pontos de acesso ou alavancagem que grupos de interesse encontram no interior das instituições políticas nacionais. Desenhos organizacionais e formatos de políticas determinam o encaixe do Estado com atores e estruturas de mobilização da sociedade, provocando uma possível alteração no conjunto de demandas pleiteadas.

Theda Skocpol (1992), com a obra "*Protecting Soldiers and Mothers*", marca o avanço teórico em direção a esse mecanismo e oferece uma das principais contribuições à compreensão da política social estadunidense pré-*New Deal*. A autora examina as condições de aprovação de uma legislação moderna de proteção às mães, que mobilizou um clube de mulheres interessadas. Nesse livro, a configuração prévia de políticas é tratada como uma variável que, combinada a regras eleitorais e partidos políticos, afeta os limites e oportunidades dos grupos interessados da sociedade civil frente ao Estado. O que possibilita a aprovação de uma determinada inovação em política social é um certo enquadramento "Tocquevilliano" que organiza as preferências dos agentes politicamente ativos e define o grau de abertura que eles terão para se inserir no sistema decisório.

Nesse estágio da reflexão neoinstitucionalista, são os órgãos administrativos do Estado que constituem o foco central da análise: como observa Marta Arretche (1996), os interesses sociais são variáveis analíticas somente sob o ângulo da relação das burocracias com atores não estatais. Mas, sobretudo por meio da demonstração do poder das políticas de influenciar interesses de grupos sociais, já havia ficado nítido nesse primeiro momento o caráter endógeno da formação de preferências. Isso criava um ponto de discordância no interior do institucionalismo entre históricos e partidários da escolha racional – para quem as preferências são exógenas aos acontecimentos políticos.

Para o argumento de Schattschneider e Lowi enfim ganhar sentido e centralidade em um campo com características teóricas que conformam uma visão de Estado, foi necessário dotar as burocracias da capacidade de formular estratégias próprias, incorporar aprendizados e criar instrumentos para influenciar atores não estatais. O Estado precisa figurar como ator político para interagir com os efeitos das políticas públicas e, dessa forma, viabilizar o *feedback*. O institucionalismo histórico constituía um terreno fértil onde esse mecanismo poderia se enraizar porque, além da autonomia conferida à burocracia pública, nesse campo o desenho de políticas e o enquadramento que ele oferece são decisivos na formação das preferências dos atores envolvidos.

Assim, ao contrário do que postulavam os pluralistas, os *inputs* que chegam ao Estado não são exteriores, mas dependem dele. Isso complexifica o modelo clássico e confere certa circularidade e endogeneidade ao diagrama de Easton: *inputs* e *outputs* passam a se confundir e a se determinar reciprocamente.

## 5. A política das políticas de bem-estar social

O argumento de que políticas públicas mobilizam recursos e incentivos que impactam interesses organizados e a elite governamental é convincente, mas perde de vista um nível fundamental da consequência de decisões de políticas prévias. Isso porque o *policy feedback* pode ir além e fornecer recursos e incentivos também a membros individuais do eleitorado. Pierson (1993) não se surpreende que os cientistas políticos tenham demorado para examinar detalhadamente esse efeito: a menos que o *feedback* induzisse diretamente ação política, seria improvável que atraísse prontamente atenção do campo. Não por acaso, o maior apelo ao estudo do tema vem do trabalho de um sociólogo, Gøsta Esping-Andersen (1990), em *Three Worlds of Welfare Capitalism*.

Antes de entrar em Esping-Andersen, é útil situá-lo no debate sobre a formação de *welfare states*. O primeiro esforço bem desenvolvido nessa direção é o de Harold Wilensky, que sublinhava a relação entre expansão do Estado de bem-estar social e processos de crescimento econômico. O autor sugeria que *“strong economies produce strong welfare states”*, alçando a afluência do país à variável decisiva (Wilensky, 1975). Outras versões do determinismo econômico, como a nova lógica do industrialismo, enquadravam os modelos de política social como consequência de mudanças na economia a nível global (Schwartz, 1994).

Essa abordagem não dedicava atenção suficiente à *politics* das mudanças em políticas sociais – problema que viria a ser remediado com a perspectiva dos recursos de poder, que atribuía o crescimento de *welfare states* à força de sindicatos e partidos de esquerda. Tal explicação logrou sucesso considerável ao tratar das variações entre países na provisão de política social durante as três décadas seguintes à segunda guerra mundial (Korpi, 1985; Esping-Andersen, 1985).

Esping-Andersen (1990), em particular, inova ao criticar o uso de tendências do montante de gastos sociais como *proxies*, por captarem unicamente padrões orçamentários de curto-prazo, ignorando mudanças na configuração de programas que exercem impactos duradouros no desenvolvimento do Estado de bem-estar. O autor introduz à análise dimensões como uso de serviços estatais, benefícios focalizados, compromisso com o pleno emprego e progressividade dos impostos – abarcando a estrutura para além do tamanho dos *welfare states*. “*It is difficult to imagine that anyone struggled for spending per se*”, justifica (p. 21). Esse método deságua em uma tipologia sobre três regimes de bem-estar social com estruturas distintas: o liberal, o conservador e o social-democrata.

Em um primeiro momento, o neoinstitucionalismo entra na discussão sobre política social rebatendo a máxima de Wilensky, em favor da ideia de que Estados fortes, e não a economia, produzem *welfare states* fortes – sendo essa força definida nos termos da capacidade administrativa dos governos e da coesão institucional (Hecló, 1974). O desenvolvimento do Estado de bem-estar foi teorizado como resultante de regras que ditam a competição eleitoral, a relação Executivo-Legislativo e o papel de governos subnacionais (Hall, 1986; March e Olsen, 1989), além de ser influenciado por pontos de veto associados ao federalismo ou ao bicameralismo (Huber, Ragin e Stephens, 1993).

No entanto, a mudança no contexto político gradualmente realçou o esgotamento explicativo de todas essas linhas teóricas: a partir da década de 1970, a pressão fiscal altera dramaticamente a posição dos *welfare states*. Os choques do petróleo e a fraca *performance* da economia minam suas fontes orçamentárias e a fé keynesiana na associação virtuosa entre crescimento do PIB e gasto. No Reino Unido de Margaret Thatcher e nos Estados Unidos de Ronald Reagan, por exemplo, o Estado de bem-estar não era tratado simplesmente como vítima da desaceleração econômica, mas uma de suas principais causas – na forma de desincentivos ao trabalho e ao investimento. A grande questão a ser discutida se desloca, então, da inexorável expansão dos programas sociais para como eles se adaptam a uma atmosfera de austeridade.

Tanto Thatcher quanto Reagan governavam em um contexto de concentração do poder no Executivo e de fraca oposição à plataforma de cortes nos gastos sociais. De acordo com a abordagem que enfatiza os recursos de poder e com a que frisa a importância de instituições políticas, esses fatores seriam altamente favoráveis ao objetivo de desmontar o Estado de bem-estar.

Paul Pierson (1994), em sua tese de doutorado intitulada “*Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*”, elucida por qual motivo essa agenda de austeridade não foi tão bem-sucedida como as teorias existentes previam nos casos estadunidense e britânico, empregando um argumento seminal condensado também em outros trabalhos do autor (Pierson, 1993; 1996; 2002). Segundo ele, a perspectiva dos recursos de poder de Esping-Andersen foi exitosa em apontar as razões para variações entre países apenas nos processos de expansão das políticas de bem-estar. De fato, sindicatos centralizados, partidos de esquerda fortalecidos e partidos conservadores fragmentados foram causas relevantes da provisão social durante as três décadas seguintes à segunda guerra mundial, mas elas não explicavam padrões de *retrenchment* (austeridade).

O argumento institucionalista de que sistemas políticos que concentram autoridade com poucos pontos de veto favoreceriam a imposição da plataforma do Executivo é, na sua visão, igualmente insatisfatório. Se a agenda é impopular, o poder centralizado enfrenta o obstáculo de maior *accountability*, uma vez que o público geral está ciente de quem é responsável pelos cortes de gastos e quem poderia preveni-los. Também não há razão para acreditar que as capacidades burocráticas seriam particularmente importantes para a etapa de contração do Estado de bem-estar: eliminar serviços e benefícios não requer grandes aparatos administrativos.

A resposta de Pierson a esse impasse teórico repousa em um novo tipo de *policy feedback*, que se diferencia daqueles mecanismos propostos em estágio anterior da reflexão neoinstitucionalista focados nos órgãos administrativos do Estado. A relevância do desenho de políticas públicas permanece intacta, mas agora ele afeta a *politics* pela via eleitoral, moldando as preferências dos votantes. Esping-Andersen (1990) havia sugerido que "*a theory that seeks to explain welfare-state growth should also be able to understand its retrenchment or decline*" (p. 32). A rejeição a essa frase é o ponto de partida de Pierson: conforme argumenta, a contenção de gastos é um empreendimento fundamentalmente distinto da expansão do Estado de bem-estar e, em razão disso, o filme não pode ser simplesmente rebobinado.

Há dois problemas com a suposição de que a mudança política na fase de redução espelha o processo de ampliação de programas sociais. Em primeiro lugar, os objetivos e estratégias dos *policy-makers* são diferentes em cada um desses estágios. Ao estender benefícios, reformadores precisam se preocupar somente com o custo difuso do aumento de impostos. Os governos costumam contornar isso encobrendo o fardo tributário, arrecadando taxas indiretas ou exigindo contribuições via seguridade social. A etapa de retirar auxílios e serviços, por outro lado, é mais traiçoeira e envolve a imposição de perdas concretas a grupos concentrados de eleitores em troca de ganhos incertos. Potenciais aliados na arena política precisam ser convencidos de que o preço da reforma em questão é administrável – tarefa cuja execução pode ser extremamente dificultada pela indignação popular.

Pierson toma emprestado o conceito de Kent Weaver (1986) para caracterizar o *retrenchment* como um exercício de *blame avoidance* – termo que contrasta com a ideia de *credit claiming* de David Mayhew (1974), que descreve a fase de formação do *welfare state*. Mesmo Thatcher, em posse de autoridade política centralizada e uma oposição dividida, teve que reconhecer o potencial de desaprovação popular resultante das reformas que propunha. Reagan, em uma posição institucional mais frágil, enfrentou dificuldades ainda maiores.

O segundo problema de assumir a simetria entre as duas fases está em perder de vista que entre elas ocorreu uma mudança substantiva, que é o próprio desenvolvimento da estrutura sólida de políticas sociais. O maior exemplo desse escopo expandido da atividade governamental era a *American Association of Retired People*, criada em 1958, com 28 milhões de membros. Esses programas tornam-se elementos centrais do cenário político, e trazem consigo redes densas de grupos de interesse e ligações que a população estabelece com certos benefícios. À medida que a própria estrutura do *welfare state* passa a determinar as perspectivas de reformá-lo, intensificava-se o imperativo de tratar *policies* não somente como variáveis dependentes, mas também como independentes.

Dessas duas distinções entre as fases de expansão e contração resulta uma nova forma de *politics*, que condena os governantes ao esforço contínuo de minimizar a oposição generalizada. A rejeição ao *retrenchment* ganha ainda mais corpo pela tendência, bem documentada pela psicologia comportamental, de eleitores reagirem mais fortemente a perdas do que a ganhos equivalentes (Kahneman e Tversky, 1979). O *welfare state*, dessa forma, cria seu próprio eleitorado: cada programa, por sua estrutura particular, define suas próprias restrições às mudanças futuras.

Em sua tese de doutorado, Pierson faz um estudo de caso comparativo sobre três campos de políticas públicas: previdência, moradia e auxílio de renda. Investiga, em cada um deles, onde Thatcher e Reagan tiveram êxito, onde falharam e procura explicar os padrões encontrados. A aposentadoria dos idosos na Inglaterra, por exemplo, foi um alvo relativamente maior dos cortes. Isso porque nos Estados Unidos a rede de seguridade social era um programa unificado, que concedia pensão aos idosos havia já algum tempo. Seria mais fácil, nesse contexto, mobilizar a oposição entre aqueles que seriam diretamente afetados pelas medidas de austeridade. O sistema previdenciário britânico, ao contrário, era altamente fragmentado, com diferentes grupos recebendo benefícios distintos, e parte da população elegível ainda não havia sido contemplada.

A conclusão final foi que o sucesso de ataques diretos aos programas sociais foi, em termos gerais, limitado. Ainda que o *welfare state* de fato tenha sido golpeado, seus principais componentes permaneceram intactos e o gasto social se manteve praticamente na mesma parcela como proporção do PIB nos dois países. É verdade que a desigualdade de renda cresceu significativamente em ambos os governos, e certamente as políticas públicas tiveram papel nesse processo. Mas o estudo de Pierson não é propriamente sobre desigualdade, e sim sobre as mudanças qualitativas no Estado de bem-estar, em sintonia com o método de Esping-Andersen. Nesse sentido, o balanço é que as alterações foram menos significativas do que as continuidades das políticas.

A durabilidade dos programas se mostrou muito mais complexa do que simplesmente o reflexo da medida em que seus benefícios eram universais ou focalizados. O *retrenchment* ocorreu onde o apoio de grupos de interesse era fraco, ou onde os reformadores encontraram meios de prevenir a mobilização da oposição. Por outro lado, organizações trabalhistas – uma força decisiva na expansão das políticas sociais – exerceram impacto apenas lateral nessa disputa. Um dos maiores achados da tese foi justamente documentar a importância declinante dos sindicatos para o *status* político do *welfare state*, enquanto outras bases sociais foram mais atuantes.

Pierson identifica, além disso, algumas estratégias de contornar a oposição, necessárias para governantes implementarem agendas de austeridade. A mais frequente é a ofuscação dos custos, em que fluxos de informação são manipulados para diminuir a ciência das consequências negativas de certas decisões. O uso de impostos indiretos, por exemplo, torna menos explícita a ligação da política com seu ônus em termos de bem-estar, assim como o atraso na execução de cortes orçamentários em vez de impor perdas imediatas, com maior potencial mobilizador. Dispositivos institucionais também podem ser explorados como tática de *blame avoidance*, a exemplo de transferir autoridade a governos subnacionais com o fim de deslocar a responsabilidade a políticos locais. Isso demonstra o papel crucial que o *policy feedback* pode exercer na disputa política em torno de medidas populares.

Além de ampliar o leque de atores considerados, essa abordagem oferece a vantagem adicional de reconhecer que o *policy-making* e o comportamento eleitoral ocorrem em um contexto em que a informação é um recurso escasso, frequentemente distribuído de forma desigual. Nesse caso, o *feedback* pode operar induzindo a ciência dos indivíduos, por meio das políticas, sobre a atividade do governo, ajudando-os a navegar nas complexidades do mundo social. É uma espécie de *policy-learning* que não se mantém restrito às burocracias, e alcança parcelas importantes do público geral. Uma vez que o conhecimento é tratado como poder, cria-se espaço para a manipulação estratégica do desenho de políticas, produzindo assimetrias de informação que reduzem a habilidade de eleitores de reconstruir cadeias causais.

Outra contribuição notável do autor foi atribuir a esse *policy feedback* de conexão eleitoral a lógica de *path-dependence*. Se Douglass North (1990) inovara ao reconhecer que os fatores do desenvolvimento tecnológico apontados por Brian Arthur (1988, 1989) poderiam também ser aplicados às instituições, Pierson estende o argumento ao papel das políticas sociais de influenciar a *politics*. Não só pontos de veto institucionais, mas adaptações individuais e organizacionais dificultam a reversão. Os mesmos mecanismos de Arthur, importados da economia neoclássica – efeito aprendizagem, efeito coordenação e expectativas adaptativas –, são transpostos à dinâmica eleitoral. Cria-se, assim, um processo *self-reinforcing* ao longo do tempo, durante o qual escolhas iniciais incentivam o surgimento de redes sociais e econômicas que aumentam o custo das alternativas possíveis, fechando à chave decisões anteriores.

Cientistas políticos demoraram para incorporar esses processos de *path-dependence* a seus modelos de desenvolvimento de políticas. Segundo Pierson, essa resistência se deve à tendência do *feedback* de despolitizar assuntos. Seu resultado é não o conflito sobre alternativas a serem implementadas, mas precisamente a ausência desse conflito. Nos termos de Bachrach e Baratz (1962), esses efeitos *lock-in* levariam a “*non-decisions*”.

A extensa e detalhada tese de Pierson (1994) foi posteriormente condensada em artigos mais curtos (Pierson, 1996; 2002). A marca de “*Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*” é a preocupação do autor em dialogar mais diretamente com Esping-Andersen. O conceito de *re-commodification* é empregado para caracterizar o esforço de reestruturar o Estado de bem-estar de regimes liberais, restringindo as alternativas da população à participação no mercado de trabalho, estreitando elegibilidades e cortando benefícios. Ainda que se oponha à teoria dos recursos de poder, Pierson sai em defesa da tipologia das três economias políticas do *welfare state*, argumentando que esses três mundos diferem em aspectos críticos, que geram dinâmicas políticas distintas de reestruturação da política social. Em cada um dos tipos de regime, o apoio popular e a natureza das pressões envolvendo a agenda de *retrenchment* engendram alinhamentos políticos e reformas plausíveis específicas. Em resumo, “*there is not a single ‘new politics’ of the welfare state, but different politics in different configurations*” (Pierson, 2002: 455).

Em “*The New Politics of the Welfare State*”, o escopo da análise se estende para quatro casos: para além de Inglaterra e Estados Unidos, também entram no estudo Alemanha e a Suécia. Os dois primeiros, conforme já visto, eram protótipos do neoconservadorismo, mas os dois últimos também enfrentavam choques orçamentários severos. Na Alemanha, uma coalizão de

centro-direita ascendia ao poder em 1982; na Suécia, a crise fiscal da década de 1990 sobrepôs-se a um mandato da direita entre 1991 e 1994. Esse é o texto em que o autor é mais enfático sobre resiliência dos programas sociais: nos quatro países, a rede de políticas associada ao *welfare state* já maduro é apresentada como barreira à mudança radical.

O argumento piersoniano, nas décadas seguintes à publicação em livro de *"Dismantling the Welfare State?"*, acabou sendo com frequência confundido com proposições simples, retiradas desses artigos mais curtos sem o devido cuidado. Uma conclusão atribuída à sua obra foi particularmente atacada: a de que retornos crescentes fazem que reformas em programas sociais sejam praticamente inviáveis. Uma literatura demonstrou empiricamente que a estrutura do Estado de bem-estar social pode passar por profundas transformações (Korpi e Palm, 2003; Allan e Scruggs, 2004). Além disso, as premissas de Pierson relacionadas ao comportamento do eleitor foram acusadas de excessivamente simplistas por Nathalie Giger e Moira Nelson (2013), segundo as quais a maioria da população não apoia incondicionalmente o *welfare state*, e está disposta a aceitar alguns cortes em prol da estabilidade econômica. Outros estudos apontam que não há evidência em favor da hipótese de que votantes punam sistematicamente o partido que retroceda na agenda social (Schumacher, Vis e Van Kersbergen, 2013).

Esse conjunto de evidências, de fato, pode desafiar algumas premissas de Pierson, mas reduzir sua obra à suposição da inércia de *welfare states* não é fazer justiça a seu argumento. O estudo de caso feito em sua tese de doutorado é muito mais nuançado do que essa literatura subsequente faz parecer: o autor identifica considerável erosão de programas sociais, particularmente na área de previdência e moradia sob Thatcher e na de seguro-desemprego e saúde sob Reagan. Pierson não exclui a possibilidade de um *retrenchment* substantivo; em vez disso, descreve sob quais condições ele se torna provável. Portanto, as críticas à ênfase na resiliência de programas sociais negligenciam o peso da agência na teoria. A popularidade e o *path-dependence* de políticas sociais não são necessariamente decisivos, mas compõem o contexto sob o qual os reformadores agem estrategicamente.

## 6. Ganhos analíticos

Em frase célebre, Downs (1957) diz que políticos *"formulate policies in order to win elections, rather than win elections to formulate policies"* (p. 28). O ganho analítico de teorizar a política pública simultaneamente como causa e consequência do processo político e eleitoral consiste em inverter por completo essa ideia, superando o foco restrito às eleições. Na perspectiva downsiana, as políticas só entram no modelo na conclusão – se é que de fato entram – e os partidos buscam unicamente cargos no governo. Trazer as políticas para o centro da análise na forma de variáveis tanto dependentes quanto independentes, como proposto inicialmente por Schattschneider e Lowi, resulta em um modelo muito mais verossímil, em que atores poderosos são afetados por políticas ou podem buscar ganhar uma eleição justamente com o fim de implementá-las.

Hacker e Pierson (2014) elencam duas contribuições que a abordagem schattschneideriana, ou *"policy-focused"*, oferece à Ciência Política, sanando o esgotamento explicativo da teoria do eleitor mediano. A primeira é colocar a política pública como parte fundamental do contexto em que atores operam (*"policy as terrain"*), influenciando as forças partidárias, a mobilização de grupos, as identidades políticas e as estratégias dos tomadores de decisão. O resultado mais visível dessa agenda de pesquisa é o conjunto de estudos sobre políticas públicas influenciando as preferências dos eleitores. Soss (1999), por exemplo, investiga os efeitos de programas sociais na participação política da população mais pobre, enquanto Campbell (2003) estuda a seguridade social e a respectiva mobilização entre os idosos.

Mais recentemente, Alisha Holland (2018) demonstra que eleitores latino-americanos que não recebem benefícios sociais apresentam expectativas deprimidas, e se mantêm céticos sobre a possibilidade de seu voto se converter em políticas que aumentarão seu bem-estar. Já os beneficiários dessas políticas atribuem mais credibilidade a plataformas que prometem expandi-las. São ganhos tangíveis associados às políticas, portanto, que determinam expectativas otimistas ou deprimidas acerca da intervenção do Estado. De forma semelhante, no Brasil, Marta Arretche (2018) documenta que a constitucionalização de direitos em 1988 deu forma a uma categoria de beneficiários que, alçada à condição decisiva no processo eleitoral, passou a votar sistematicamente em favor da expansão de políticas sociais – evitando sua regressão.

A segunda contribuição da abordagem é compreender as políticas públicas como vitórias de longo prazo conquistadas pela reconfiguração da governança (*"policy as prize"*). O que está em jogo para atores políticos não é somente a consequência imediata de ganhar ou perder a eleição, como nas coalizões de Downs. Esses atores têm demandas por políticas específicas e buscam conciliá-las com o objetivo de se manter no poder. A política pública é, então, o grande prêmio: *"policies are not a sideshow; they are often the main show"* (Hacker e Pierson, 2014: 15).

Essa ideia permite explicar fenômenos políticos atuais que, nos termos de Kuhn (1962), constituiriam "anomalias" sob a ótica do paradigma downsiano, como a polarização assimétrica em sistemas partidários – em particular envolvendo o partido Democrata e o Republicano nos Estados Unidos. Grupos econômicos buscam políticas públicas como prêmios e pressionam os políticos para dar prioridade a esses interesses em vez de maximizar votos, o que pode afastar candidatos do eleitor mediano. Uma vez que reconhecemos isso, *"we see politics for what it is: a contest with substantive, enduring stakes"* (p. 39).

Há ainda uma contribuição adicional trazida pela teorização sobre o impacto de estruturas políticas herdadas do passado e sobre o desenvolvimento institucional como um processo de *path-dependence* que diz respeito ao método na Ciência Política – em particular, à importância de se abarcar a dimensão temporal para a compreensão de fenômenos políticos. Pierson (2004), em *"Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis"*, argumenta que a conexão adequada da história com as ciências sociais não é empírica nem metodológica, mas teórica: o uso da história é justificado simplesmente porque a vida social se desdobra em um horizonte temporal prolongado. Embasar explicações em um mecanismo que se estende no tempo soluciona o problema no qual a teoria da escolha racional incorre ao usar o passado unicamente como



potencial fonte de material empírico, em vez de base de investigação sobre como a política efetivamente se faz ao longo do tempo.

O estudo do *policy feedback*, por fim, permite aprimorar alguns pontos cegos da literatura sobre análise de políticas. Shipan e Volden (2008), por exemplo, tratam mecanismos de difusão de políticas de uma forma quase automática. No entanto, quando transitam em diferentes pontos no tempo e no espaço, as políticas se adaptam a cada contexto particular. A ideia de que *policies* influenciam *politics* evidencia que essa difusão não é direta, mas mediada por partidos, coalizões e ideologias locais que mantêm com a política pública uma relação de mútua adequação.

## 7. Conclusões

Este artigo rastreou a ideia de que *a política pública faz a política*. O texto procurou demonstrar que a formulação do argumento nas penas de Schattschneider e de Lowi pode ser lida como precursora da ramificação histórica do neoinstitucionalismo. Essa corrente reconhece que as instituições não apenas constroem as interações sociais, mas também alteram a configuração das preferências dos atores. Tal endogenização de interesses, somada à autonomia conferida às burocracias públicas para elaborar estratégias, incorporar conhecimentos e criar instrumentos, possibilitou tratar as políticas como variáveis independentes, e não mais apenas como dependentes (*inputs* do processo político, e não apenas *outputs*). Em um primeiro momento, o mecanismo do *feedback* ganhou contornos mais nítidos sob o ponto de vista dos órgãos administrativos do Estado, afetando suas capacidades, aprendizagens e encaixes com atores não estatais.

Em reflexão posterior, Paul Pierson amplifica o mecanismo, evidenciando que o papel que políticas exercem como recursos, incentivos e fontes de informação não está restrito às elites governamentais e aos grupos de interesse, mas se estende também ao público geral. Isso desata o impasse das teorias até então existentes diante dos processos de reversão de *welfare states*, nos quais a capacidade administrativa e a autonomia burocrática desempenham funções apenas marginais. Ao perseguir medidas impopulares, políticos precisam resistir ao escrutínio tanto de eleitores quanto de redes enraizadas de grupos de interesse, equilibrando-se entre suas ambições eleitorais e suas preferências por políticas.

O estudo sobre o *policy feedback* permitiu, enfim, alinhar noções como endogenização de preferências, encaixe, capacidades estatais, além de explorar a mudança institucional como processos de *path-dependence*. A relevância do impacto exercido por desenhos organizacionais e formatos de *policies* confere robustez ao argumento analisado, que está na raiz do neoinstitucionalismo histórico e ao mesmo tempo justifica o alcance e a influência do campo sobre a pesquisa em políticas públicas.

## Referências bibliográficas

- Allan, James e Scruggs, Lyle. 2004. Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies. *American Journal of Political Science*, 48(3): 496-512.
- Arretche, Marta. 1996. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, 3-40.
- \_\_\_\_\_. 2018. Democracia e redução da desigualdade: a inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33(96): 1-12.
- Arthur, Brian. 1988. Self-Reinforcing Mechanisms in Economics. In P. W. Anderson, K. J. Arrow, e D. Pines (orgs.), *The Economy as an Evolving Complex System*, 5: 9-31.
- \_\_\_\_\_. 1989. Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events. *Economic Journal*, 99: 116-31.
- Bachrach, Peter e Baratz, Morton. 1962. Two Faces of Power. *American Political Science Review*, 56(4): 947-952.
- Bachrach, Peter e Baratz, Morton. 1963. Decisions and non-decisions: an analytical framework. *American Political Science Review*, 57(3): 632-642.
- Campbell, Andrea Louise. 2003. *How Policies Make Citizens: Senior Political Activism and the American Welfare State* (Vol. 126). Princeton University Press.
- Cohen, Michael e March, James e Olsen, Johan. 1972. A Garbage Can Model of Organization Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17: 1-25.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Easton, David. 1957. An approach to the analysis of Political Systems. *World Politics*, 9(3): 383-400.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1985. *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press, 4877.
- \_\_\_\_\_. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Fiorina, Morris e Abrams, Samuel. 2009. *Disconnect: The Breakdown of Representation in American Politics*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Giger, Nathalia e Nelson, Moira. 2013. The welfare state or the economy? Preferences, constituencies, and strategies for retrenchment. *European Sociological Review*, 29(5): 1083-1094.
- Hacker, Jacob e Pierson, Paul. 2014. After the "Master Theory": Downs, Schattschneider, and the Rebirth of Policy-Focused Analysis. *Perspectives on Politics*, 643-662.
- Hall, Peter. 1986. *Governing the Economy. The politics of state intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1989. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton University Press.

- Heclo, Hugh. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Holland, Alisha. 2018. Diminished Expectations: Redistributive Preferences in Truncated Welfare States. *World Politics*, 70(4), 555-594.
- Huber, Evelyne. Ragin, Charles e Stephens, John. 1993. Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State. *American Journal of Sociology*, 99(3): 711-749.
- Immergut, Ellen. 1998. The theoretical core of the new institutionalism. *Politics & Society*, 26(1): 5-34.
- Kahneman, David e Tversky, Amos. 1979. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*, 47(2): 263-292.
- Kjellberg, Francesco. 1977. Do policies (really) determine politics? And eventually how?. *Policy Studies Journal*, 5, 554.
- Korpi, Walter. 1985. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge.
- Korpi, Walter e Palme, Joakim. 2003. New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-1995. *American Political Science Review*, 97(3): 425-446.
- Thomas, Kuhn. 1962. The structure of scientific revolutions. *International Encyclopedia of Unified Science*, 2(2).
- Laczynski, Patrícia. 2012. *Políticas redistributivas e a redução das desigualdades: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais*. Tese (doutorado em administração pública e governo) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas.
- \_\_\_\_\_. 2018. Pensando os Arranjos Intermunicipais no Combate à Desigualdade: um estudo de quatro consórcios. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 8(2): 360-378.
- Limonti, Rogério. Peres, Ursula e Caldas, Eduardo. 2014. Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 48(2): 389-409.
- Lindblom, Charles. 1979. Still muddling, but not yet through. *Public Administration Review*, 39(6): 517-526.
- Lowi, Theodore. 1964a. *At the Pleasure of the Mayor*. New York: The Free Press.
- \_\_\_\_\_. 1964b. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, 16(4), 677-715.
- \_\_\_\_\_. 1971. The Development of Arenas of Power. *Political Scientists at Work*. Belmont: Duxbury, *New Frontiers in American Politics Series*, 85-105.
- \_\_\_\_\_. 1972. Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
- March, James e Olsen, Johan. 1989. *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.

- Marques, Eduardo. 1997. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 43(1): 67-102.
- Mayhew, David. 1974. *Congress: The electoral connection*. Yale University Press.
- North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1991. *Institutions*. *Journal of economic perspectives*, 5(1): 97-112.
- Orloff, Ann Shola. 1993. *The Politics of Pensions*. Wisconsin: University of Wisconsin.
- Pierson, Paul. 1993. When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45(4): 595-628.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 1996. The new politics of the welfare state. *World Politics*, 48(2): 143-179.
- \_\_\_\_\_. 2002. Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies. *Revue Française de Sociologie*, 369-406.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. New Jersey, Princeton University Press.
- Rakoff, Stuart e Schaefer, Guenther. 1970. Politics, Policy and Political Science: Theoretical Alternatives. *Politics and Society*, 1(1): 51-77.
- Santos, Maria Helena de Castro. 1997. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. *Dados*, Rio de Janeiro, 40(3): 335-376.
- Schattschneider, Elmer. 1935. *Politics, Pressure and the Tariff*. New York: Prentice-Hall.
- \_\_\_\_\_. 1960. *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Reinhart, and Winston.
- Schmidt, Vivien. 2005. From the "old institutionalism" to the "new institutionalism". *The state: Theories and issues*, 98.
- Schumacher, Gijs. Vis, Barbara e Van Kersbergen, Kees. 2013. 'Political Parties' Welfare Image, Electoral Punishment, and Welfare State Retrenchment. *Comparative European Politics*, 11(1): 1-21.
- Schwartz, Herman. 1994. Small States in Big Trouble: State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s. *World Politics*, 46(4).
- Shipan, Charles e Volden, Craig. 2008. The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4): 840-857.
- Skocpol, Theda. 1985. Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. In: Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich; e Skocpol, Theda. *Bringing the state back in*. New York: Cambridge University Press.

- \_\_\_\_\_. 1992. *Protecting soldiers and mothers: The politics of social provision in the United States, 1870s-1920s*. Belknap Press of Harvard University Press.
- Smith, Alexander. 1969. Toward a Comparative Theory of Policy Process. *Comparative Politics*, 1(4): 498-515.
- Soss, Joe. 1999. Lessons of Welfare: Policy Design, Political Learning, and Political Action. *American Political Science Review*, 93, 363-80.
- Souza, Valdinei Costa. 2014. Política de formação de professores para a educação básica: a questão da igualdade. *Revista Brasileira de Educação*, 19, 629-653.
- Steinmo, Sven. 1993. *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Truman, David. 1951. *The Implications of Political Behavior Research*. Social Science Research Council.
- Weaver, Kent. 1986. The politics of blame avoidance, *Journal of Public Policy*, 6(4): 371-391.
- Weir, Margaret. Orloff, Ann Shola e Skocpol, Theda. 1988. *The Politics of Social Policy in the United States*. Princeton, Princeton University.
- Weir, Margaret e Skocpol, Theda. 1985. State structures and the possibilities for 'Keynesian' responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States. *Bringing the state back in*, 107.
- Wilensky, Harold. 1975. *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.

Recebido em: maio de 2021  
Aprovado em: julho de 2021