

Título: Os Determinantes das Políticas Públicas: uma Revisão de Literatura**Autoria:** Pedro Luiz Costa Cavalcante

Resumo: O que, afinal, determina as políticas públicas? Para responder esta intrigante questão, cientistas sociais vêm nos últimos cinquenta anos se empenhando na análise da influência de aspectos ambientais (socioeconômicos e demográficos) e políticos na explicação das variações dos resultados das ações governamentais. Nesse contexto, o objetivo deste artigo é apresentar o desenvolvimento dessa relevante e fértil linha de pesquisa, enfatizando suas questões centrais, avanços e limitações do ponto de vista teórico e metodológico, o estado da arte da literatura nacional, como também o diálogo com outras abordagens das políticas públicas. Apesar do dilema acerca das influências da política e de aspectos socioeconômicos sobre as políticas públicas persistir, isso não necessariamente demonstra estagnação desse subcampo de estudo comparado (*comparative policy analysis*). Ao contrário, nota-se a constante evolução da abordagem que num primeiro momento, foi dominado, principalmente, pelas análises das políticas assistenciais nos estados norte-americanos. Contudo, a partir de meados dos anos 70, as pesquisas avançaram também para comparação entre países, governos locais nos EUA e na América Latina, bem como um leque diversificado de políticas. A complexidade do estudo das políticas públicas impôs a necessidade de se criar modelos e teorias para analisar seus processos e resultados, que inicialmente foram bastante influenciados pela perspectiva sistêmica de David Easton na década de 60, mas nos anos seguintes se tornaram mais ecléticas, incorporando novos postulados teóricos de distintos paradigmas das ciências sociais. No entanto, foi na esfera metodológica que a linha de pesquisa mais evoluiu. Devido à disponibilidade de novas tecnologias computacionais, as investigações avançaram tanto do ponto de vista do rigor na conceituação e tratamento das variáveis quanto na sofisticação dos métodos estatísticos, empregando desde técnicas de correlações simples a regressões múltiplas de série temporal. Apesar das limitações e críticas, essa abordagem comparada se apresenta como uma ferramenta analítica teórica e metodologicamente capaz de prover inferências válidas nas análises da administração e políticas públicas. Com efeito, é possível observar o amadurecimento de uma linha de pesquisa própria motivada pela busca da compreensão do papel das decisões sobre os resultados das ações governamentais dentro de um contexto de democracia, mas que também dialoga com outras abordagens como o neoinstitucionalismo e teoria dos ciclos políticos, por exemplo. Por fim, quanto à aplicação desse conhecimento no Brasil, o artigo demonstra que apesar de estarmos em uma etapa embrionária, o caso brasileiro, devido às suas características políticas e institucionais ímpares, é um objeto de estudo que se bem aproveitado pelos acadêmicos dentro dessa linha de pesquisa positivista tende a contribuir para a compreensão do funcionamento da administração pública brasileira.

1. Introdução

O que, afinal, determina as políticas públicas? Para responder esta intrigante questão, acadêmicos da administração pública, ciência política e economia vêm nos últimos cinquenta anos se empenhando na análise da influência de aspectos ambientais (socioeconômicos e demográficos) e políticos na explicação das variações dos resultados das ações governamentais.

Não se trata de uma temática tão contemporânea, uma vez que autores clássicos como Aristóteles, Tocqueville, Marx, dentre outros, já discutiam o relacionamento entre fatores econômicos e processos de políticas públicas sob diferentes enfoques e níveis de verificação empírica (Dawson & Robinson, 1963). Todavia, a partir dos anos 50 o tema se transforma em uma linha de pesquisa própria, fortemente influenciada pela revolução behaviorista que alterou o enfoque do campo de política comparada tradicionalmente baseados em descrições detalhadas (*thick descriptions*) para abordagem de múltiplas unidades de análise (*Large N*) de sistemas políticos, seus funcionamento e efeitos.

Esse subcampo de estudo comparado (*comparative policy analysis*), num primeiro momento, foi dominado pelas análises dos estados norte-americanos, muito em função da quantidade e qualidade dos dados disponíveis sobre resultados das políticas, do funcionamento do sistema político e das variáveis econômicas, sociais e culturais. Não obstante, as pesquisas avançaram também para abordagens comparadas de diversas áreas das políticas públicas, bem como entre os países desenvolvidos, governos locais nos EUA e na América Latina, mais especificamente, México e Brasil.

A finalidade principal dos pesquisadores dos determinantes das políticas públicas é identificar e mensurar o papel que a política, em seus aspectos diversos, desempenha. Os estudos utilizam um conjunto vasto de variáveis que se ajustam de acordo com os objetivos das investigações e disponibilidade de dados empíricos. Entretanto, de modo geral, seu eixo conceitual visa testar pressupostos clássicos da teoria da democracia mediante estratégias analíticas variadas. O compromisso é nitidamente positivista voltado à explicação da política pública e de seus resultados (*outputs*), ao invés de propor alternativas e recomendações para os problemas públicos, conforme perspectivas normativas e prescritivas.

O objetivo desse artigo, portanto, é apresentar o desenvolvimento dessa relevante e fértil linha de pesquisa, enfatizando suas questões centrais, avanços e limitações do ponto de vista teórico e metodológico, o estado da arte da literatura nacional acerca do tema, como também o diálogo com outras abordagens das políticas públicas.

2. Determinantes das Políticas Públicas

2.1. Estudos Pioneiros

A formação desse subcampo de estudo das políticas públicas se inicia a partir de um conjunto restrito de artigos e livros no decorrer da década de 60 motivados pelas descobertas das pesquisas de V.O. Key Jr. (1951) e Duane Lockard (1959). Ambos testaram a influência do processo político sobre as políticas públicas a partir do relacionamento entre competição intra e inter partidária e a adoção de políticas assistenciais (*welfare policies*).

Em investigação restrita ao sul dos EUA, Key (1951) conclui que estados com sistemas de partido único com múltiplas facções e baixa competição tendem a perseguir políticas mais conservadoras, mais próximas de interesses dos grupos da classe média e alta, o que ele

denomina de “*haves*”. Enquanto que em estados com competição normal entre duas facções coesas e duradouras, as políticas adotadas são mais liberais, isto é, respondem melhor às necessidades e aos desejos dos mais pobres ou “*have nots*”. O resultado de sua pesquisa afirma de forma objetiva que, mantendo outros fatores constantes, a competição política tende a produzir aumento dos gastos com bem-estar social.

Com o mesmo foco, Duane Lockard (1959) refina o objeto de análise de Key ao investigar se a longo prazo faz diferença um estado possuir um conjunto de partidos competitivos ou ser dominado por um único partido. Em análise de seis estados da região da Nova Inglaterra, o autor defende que estados com economias mais complexas seriam mais propensos a primeira opção (sistema de dois partidos competitivos), haja vista que a diversidade dos interesses econômicos torna os políticos menos dependentes de pequenos grupos econômicos e, assim, tendem a gastar mais com políticas aos “*have-nots*”.

Ambas as pesquisas demonstram uma relação entre o processo político (competição) e os resultados em termos de gastos com políticas sociais, contudo, não atentam para eventuais influências de variáveis socioeconômicas interferindo nas políticas públicas. O primeiro trabalho que introduz fatores como taxa de urbanização, industrialização e renda nos estudos comparados foi o de Robert Golembiewski (1958), embora seu foco não fosse os determinantes das políticas públicas, mas sim a análise dos efeitos dessas variáveis sobre a competição interpartidária.

Foram os trabalhos da década de 60 que contribuíram para o desenvolvimento e amadurecimento do subcampo de estudo. Diante da deficiência dos estudos com poucas unidades de observações (*small N*) em prover generalizações, as pesquisas desse período se propuseram a testar as descobertas de Key e Lockard, com base em modelos fortemente influenciados pela teoria de sistemas de David Easton (1957)¹. Até hoje essa literatura influencia as abordagens comparadas dos determinantes das políticas públicas com grande número de observações (*large-N*), porém com alterações na operacionalização das variáveis, mais rigor na coleta e tratamento de dados empíricos e sofisticação de técnicas estatísticas (Blomquist, 1999).

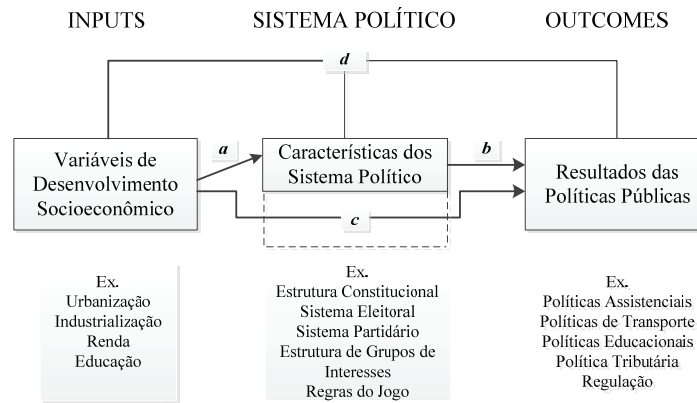
No primeiro deles, Dawson e Robinson (1963) propõem a análise de 46 estados com medidas de nove políticas ou programas de bem-estar social como variáveis dependentes e indicadores políticos e socioeconômicos como variáveis independentes. Os autores testam a hipótese de que “quanto maior for o grau de competição interpartidária dentro do sistema político, mais liberal as medidas de políticas de bem estar social o sistema irá adotar” (Dawson & Robinson, 1963, p. 270). Entretanto, suas conclusões foram surpreendentes para o período, pois se verificou que as medidas de condições externas exercem forte influência sobre o grau de competição interpartidária, porém este último é bem menos significativo para explicar os programas assistenciais nos estados norte-americanos. Estes, por sua vez, são mais condicionados a fatores socioeconômicos, em especial, renda per capita.

Seguindo os mesmos questionamentos, Thomas Dye inicia uma série de trabalhos acerca do tema. No artigo *Malapportionment and Public Policy in the State* de 1965, o autor investigou a relação entre desproporcionalidade dos legislativos estaduais e o grau de competição interna entre partidos, bem como entre competição partidária e gastos com políticas assistenciais, representado por trinta indicadores de resultados dessas políticas em todos os cinquenta estados dos EUA. Assim como Dawson e Robinson (1963), o autor credita a explicação dos resultados das políticas públicas como uma consequência das diferenças socioeconômicas dos estados e também não verifica efeito significativo das variáveis de caráter político, como exposto por Dye (1965, p. 599) no trecho a seguir:

Em geral, as escolhas políticas em legislaturas desproporcionais não são notáveis em relação às escolhas nos casos de boa proporcionalidade. A maioria das diferenças em políticas públicas que ocorrem são produtos das diferenças entre os estados e não como resultados direto das práticas de proporcionalidades. As relações que aparecem entre má proporcionalidade e política pública são tão espessas que a reorganização da proporcionalidade não deve trazer qualquer mudança significativa na política.

No livro de 1966, *Politics, Economics and the Public*, Dye vai mais além analisando um conjunto maior de variáveis políticas e socioeconômicas, com vistas a explicar a grande variação das políticas públicas de um estado para o outro. Para tanto, Dye elabora um modelo, também influenciado pela teoria sistêmica de Easton, para testar os determinantes das políticas públicas. Como é possível visualizar na figura 1, o sistema político é tido como um grupo de estruturas e processos inter-relacionados com funções de alocar, autoritariamente, valores dentro da sociedade. As características socioeconômicas da sociedade funcionam como *inputs* desse sistema. Os elos *a* e *b* indicam que esses *inputs* moldam o sistema político que, por sua vez, podem determinar os resultados das políticas públicas. O modelo sugere ainda que as características socioeconômicas podem afetar as políticas públicas (*policy outcomes*) diretamente, sem ser mediado por variáveis do sistema. Isto reduz a importância da esfera política. Por fim, a relação representada por *d* atua como um retorno (*feedback*), indicando que os *policy outcomes* têm um impacto recíproco tanto nas condições socioeconômicas quanto nas características dos sistemas.

Figura 1



Fonte: Adaptado de Thomas Dye (1966).

Com base nessas premissas e aplicando análises de correlação simples, parcial e múltipla, o autor constata que as variáveis socioeconômicas como renda, industrialização e urbanização continuam sendo mais importantes na variação entre os estados, em diversas áreas de políticas públicas. A hipótese essa também se sustenta quando adicionada uma variável de desigualdade de renda (Dye, 1969).

Do mesmo modo, Richard Hofferbert (1966) também investiga o relacionamento entre proporcionalidade do legislativo estadual, competitividade partidária e controle do legislativo sobre o conteúdo das políticas adotadas nos estados norte-americanos. Como resultado, o autor afirma: "a natureza do sistema político e sua operacionalização não parecem avançar na direção da explicação do tipo de políticas produzidas nos estado [...] contudo, uma clara indicação de que

há um relacionamento entre ambiente (variáveis socioeconômicas) e políticas públicas” (Hofferbert, 1966, p. 82).

A literatura, assim, dava sinais de desânimo nas análises dos determinantes das políticas públicas pautadas nos efeitos de circunstâncias eleitorais e institucionais, contrariando alguns pressupostos basilares da teoria da democracia. A agenda de pesquisa caminhava mais na direção do aprofundamento das abordagens do impacto de fatores socioeconômicos sobre os resultados das ações governamentais do que na ênfase do sistema político. Entretanto, no fim dos anos 60, surgem trabalhos fundamentados em técnicas estatísticas mais sofisticadas que resgatam a importância das variáveis políticas.

2.2. *A Política Importa!*

O diagnóstico acerca das baixas correlações entre política e as variações nas políticas públicas indicavam a presença de problemas na conceituação e mensuração das variáveis. A justificativa para um novo olhar dessas relações se baseava no fato de que o elemento intencional é um pré-requisito de qualquer definição de políticas públicas, uma vez que não envolvem apenas contexto. As políticas públicas são conseqüências de um processo de tomadas de decisões por um ou grupo de indivíduos que, em algum momento, se tornarão ações governamentais (Hofferbert, 1974).

Diante dessa premissa, Sharkansky e Hofferbert (1969) empregam análise fatorial na elaboração das variáveis dependentes e independentes e aplicam correlação parcial e múltipla para avaliar o relacionamento entre as dimensões econômicas, políticas e das políticas públicas no nível estadual. A vantagem do uso de fatores se deve, principalmente, à possibilidade de criar variáveis complexas e reduzir as ocorrências de multicolinearidade, apesar do risco de perda da variância. As análises indicam que não existe uma resposta única sobre o grau de relevância política ou econômica nos resultados das políticas. Mais importante é a descoberta que as condições socioeconômicas distintas influenciam de forma variada as áreas das políticas públicas e, principalmente, que a dinâmica política estadual impacta em certas políticas, mesmo quando a variação socioeconômica é controlada. Em outras palavras, analisando as políticas da dimensão educação/assistência social, observa-se correlação mais forte com a dimensão de competição política, participação eleitoral e riqueza, enquanto que o eixo de rodovias e recursos naturais possui relação mais próxima com industrialização.

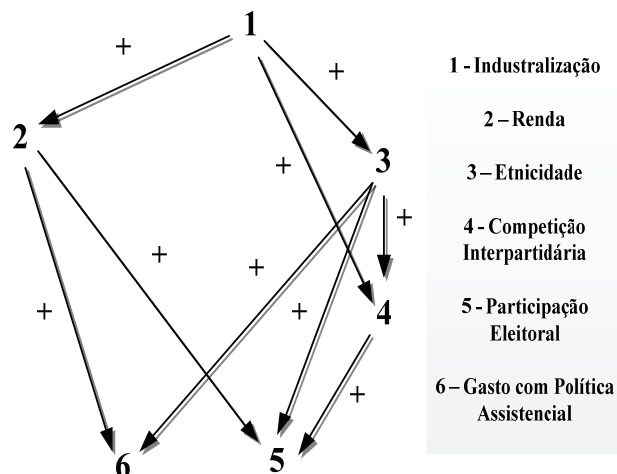
Cnudde e McCrone (1969) também apresentam críticas às opções metodológicas dos trabalhos pioneiros e propõem a análise com base em um modelo de desenvolvimento sequencial. Assim, os autores afirmam que embora não seja possível estimar as magnitudes dos impactos da competição política e da participação eleitoral, de fato eles existem. Todavia, isso ocorre com intensidade maior nos gastos das políticas assistenciais do que em relação a outras. Seguindo essa mesma lógica sequencial, acadêmicos como Tompkins (1975), Lewis-Beck (1977) e Uslaner e Weber (1975) passaram a utilizar análise da trajetória (*path analysis*) nos estudos comparados, enfatizando o caráter interativo, bem como os efeitos parciais das variáveis políticas e socioeconômicas na análise das políticas públicas.

De acordo com essa abordagem, os problemas da literatura dos determinantes das políticas públicas poderiam ser solucionados mediante a utilização de procedimentos estatísticos que fossem aplicados num contexto específico de sequência causal. Isto porque a negligência dos relacionamentos diretos e indiretos entre as variáveis independentes tendem a produzir resultados irrealistas e não capturam com precisão às complexidades do comportamento humano. O postulado basilar é que quem decide sobre as políticas públicas, sejam eles legisladores ou governadores, respondem a incentivos e constrangimentos, como a riqueza do estado, por

exemplo. Isto é, o nível de renda da população influencia a delimitação do público alvo das políticas assim como o orçamento público disponível que tendem a incentivar e constranger as alternativas de tomada de decisão.

Em termos práticos, o método consiste no uso sistemático dos procedimentos de correlação simples, parcial ou de regressão múltipla para examinar causas inter-relacionadas, sem, contudo, omitir os efeitos indiretos que ocorrem, especialmente, em casos onde a multicolinearidade é grande (Lewis-Beck, 1977). Tompkins (1975), por exemplo, utiliza um conjunto de coeficientes de regressão padronizados provenientes de seis regressões múltiplas e os ordena numa sequência temporal. Trata cada regressão como uma variável dependente para ser explicada por todas as outras variáveis que a precede na ordem causal. A partir de teorias da economia, Tompkins (1975) propõe um modelo (figura 2) para análise dos estados norte-americanos, baseado nas seguintes premissas: a industrialização aumenta a competição política direta e, indiretamente, ao elevar riqueza, ao mesmo tempo em que gera maior diversidade étnica, fator indutor de participação eleitoral que, por sua vez, tende a influenciar os gastos com política assistencial junto com a variável riqueza.

Figura 2



Fonte: Adaptado de Gary Tompkins (1975)

Em outra tentativa analítica, Hofferbert (1974) amplia as dimensões da abordagem comparada com um modelo que procura demonstrar o quão complexo e multicasual é o sistema de políticas públicas, indicando que a flexibilidade dos tomadores de decisões em um período finito pode ser restringida por uma série de fatores amplamente incontrolláveis. Em outras palavras, pressupõe que as decisões políticas são incrementais e nunca realizadas num vácuo histórico, social e político. Logo, os resultados (*policy outputs*) ou um padrão decisório específico como os gastos assistenciais, por exemplo, são escolhas produzidas pelas elites, operando dentro do que o autor denomina de *policy-conversion mechanism* (um órgão ou agência específica), afetados pelas instituições governamentais (constituições ou relacionamento Executivo-Legislativo), massa (*public mass*), pelo ambiente socioeconômico e, por fim, pelo arcabouço histórico-geográfico.

De fato, a abordagem apresenta uma perspectiva comparada mais abrangente e dinâmica na medida em que incorpora fatores relevantes como condições históricas e geográficas e,

principalmente, o papel da sociedade civil que dentro de sistemas políticos democráticos desempenham um papel essencial na pressão dos governantes e, conseqüentemente, impactam na determinação das políticas públicas. Esse último aspecto passou a ser explorado nas ciências sociais, como os trabalhos seminiais de Robert Putnam (1999) e Rice e Sumberg (1997) que reportam forte relacionamento entre a cultura cívica e o desempenho governamental em regiões da Itália e dos EUA, respectivamente.

Mazmanian e Sabatier (1980) aplicaram esse modelo de seis níveis na análise das decisões das comissões costeiras do estado da Califórnia (EUA). Com uso de regressão múltipla, identificaram algumas correlações entre as variáveis de participação cidadã, características demográficas, dentre outras, e as decisões das comissões.

Não obstante, o modelo de Hofferbert apresenta o problema de colinearidade entre as variáveis preditoras. Isto é, mesmo que seja possível medir os efeitos independentes de cada estágio, por meio de análise de regressão, definir a variação explicada pelas trajetórias do desenvolvimento da sequência, incluindo os seus efeitos indiretos, é algo bastante complicado (Mazmanian e Sabatier, 1980). Ademais, o próprio Hofferbert (1990) reconhece que outras fraquezas do seu modelo, relacionadas à negligência quanto aos fatores relativos ao processo de implementação e à análise mais dinâmica que incorpora mecanismos de retorno (*feedback*).

É justamente a questão do dinamismo ou mudanças nas políticas públicas que nos remete a outro aspecto pouco valorizado até então pelo subcampo de estudo, o aspecto temporal. As investigações restritas ao corte transversal (*cross section*) possibilitam inferências sobre processos que, normalmente, ocorrem no decorrer do tempo? Diante deste questionamento, Virginia Gray (1976) utiliza tanto a análise de regressão com corte transversal, método padrão da linha de pesquisa, quanto à análise de regressão longitudinal ou de série temporal, para testar a teoria da competição política. Isto é, de acordo com o grau de ameaça da competição eleitoral sentida pelos líderes partidários, estes mobilizam eleitores e oferecerem políticas benéficas para atrair os menos favorecidos ou “*have not*”. A partir da comparação da proporção de variação explicada pelo modelo e os sinais preditores dos coeficientes de regressão, Gray demonstra que a análises de série temporal são mais robustas na explicação da variância.. A pesquisa indica, ainda, a importância de se separar as áreas das políticas públicas, conforme já recomendava Sharkansky e Hofferbert (1969), devido aos efeitos distintos que a competição partidária e a comparecimento eleitoral exercem sobre os resultados das diferentes políticas públicas.

Agregando também a dimensão temporal, mas com enfoque no papel dos partidos políticos, Edward Jennings (1979) compara mudanças na política e nas políticas públicas em oito estados entre 1938 a 1970. Os resultados também apontam que mesmo controlando por transformações nos recursos econômicos, o fator partidário, aparentemente, faz a diferença na variação das políticas assistenciais. Entretanto, o que é mais importante na pesquisa é o fato de que não é o rótulo do partido que conta, mas sim a variação dos partidos, de acordo com relevantes atributos, tais como a sua base de apoio, valores e ideologia dos líderes e grau de coesão partidária.

Após a hegemonia dos estudos focados nos estados norte-americanos, em meados da década de 70, a linha de pesquisa ultrapassa essa fronteira e se direciona também à comparação entre países e governos locais, bem como amplia o leque de políticas públicas analisadas.

Castles e McKinlay (1979) utilizam uma amostra de dezoito nações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para examinar aspectos como renda per capita, tipo de estrutura política (unitária ou federalismo) e ideologia partidária do governo, em relação à variação dos gastos assistenciais. Os resultados indicaram que os partidos importam,

juntamente com fatores socioeconômicos e a variedade de outros aspectos políticos como, por exemplo, a estrutura política descentralizada.

A questão ideológica também está presente no trabalho de Douglas Hibbs (1977) que examina os padrões das políticas e seus resultados associados a governos de partidos de esquerda e direita em democracias capitalistas. A conclusão geral é que as políticas macroeconômicas perseguidas pelos governos de esquerda e direita são amplamente acordadas com os interesses do objetivo econômico e com as preferências subjetivas da base eleitoral que apóia o partido. Segundo Hibbs (1977, p. 1487): “os resultados macroeconômicos não são totalmente endógenos, mas, obviamente, são influenciados em grande medida por escolhas políticas de curto e longo prazo”.

Com unidades de observação semelhantes, David Cameron (1978) investiga as causas da expansão do papel do governo fundamentado em cinco teorias oriundas da economia e da ciência política. No que concerne à influência das variáveis políticas, Cameron (1978) reitera a sua importância sobre a configuração da economia do setor público, em especial, da variável ideologia do partido de governo, embora a competição eleitoral apresente apenas uma correlação modesta, com o aumento da intervenção estatal na economia.

Com efeito, é notória a avaliação positiva do desenvolvimento do subcampo de estudo no decorrer dos anos 70. Em síntese, a complexidade das investigações e conseqüentes avanços na aplicação das técnicas estatísticas contribuíram na restauração da relevância da dimensão política nos estudos comparados dos determinantes das políticas públicas. Apesar do fato de persistir a falta de consenso na literatura, desde então a questão central do debate não gira mais em torno do embate entre fatores socioeconômicos e políticos. Os problemas das pesquisas se voltaram para a análise da interação entre essas dimensões e seus graus de influência.

Nesse contexto, Imbeau, Pétry e Lamari (2001) elaboram uma pesquisa bibliográfica com as principais obras que analisam a influência partidária sobre as políticas públicas e classificam a literatura em duas vertentes: ‘escola da convergência’ e os adeptos da perspectiva de que ‘a política importa’. Os primeiros argumentam que as sociedades industrializadas do século vinte se tornaram cada vez mais similares, encarando os mesmos tipos de problemas e aplicando os mesmos tipos de soluções. Logo, as diferenças políticas, culturais e institucionais pouco servem para explicar as variações das políticas públicas. Em contrapartida, a segunda vertente embora não negue a influência de fatores socioeconômicos, preconiza a existência de correlação entre variáveis partidárias e resultados das políticas públicas.

Em convergência com essa última vertente, Charles Barrilleaux e Mark Miller (1988) procuram explicar as variações nas decisões da política de saúde (*Medicaid*) nos estados dos EUA, com base na premissa de que as características dos estados refletem no seu desenvolvimento econômico. Isto é, estados pobres tendem a ter burocracia pouco profissionalizada, tributação regressiva, baixos níveis de participação política e de competição. Por conseguinte, promovem programas menos generosos e inovadores. Em suma, o fundamento é que o desenvolvimento econômico é um catalisador do desenvolvimento político e das políticas públicas. Como conclusão, os autores argumentam que as medidas do sistema político afetam o esforço do gasto positivamente, sugerindo que a ideologia, a diversidade dos grupos de interesses, e burocracia profissional importam. Tais resultados convergem com a abordagem dos gastos em assistência social, educação e rodovias de Hwang e Virginia Gray (1991) que defendem que o impacto das variáveis do sistema político é significativo na política assistencial, mas não nas demais, enquanto a riqueza continua a ser um determinante importante em todas as três áreas.

No que tange à abordagem do desempenho macroeconômico, Alvarez, Garrett e Lange (1991) analisam os efeitos das características dos movimentos sindicais sobre a política econômica de governos de esquerda e de direita. Com base em um modelo de série temporal, agrupado (*pooled time series*) com dados de dezesseis democracias entre 1967 e 1984, os autores concluem que a influência sobre a política macroeconômica de fatores políticos e estruturas organizacionais sindicais são mutuamente contingentes, haja vista que duas configurações das condições organizacionais da política e economia são apoiadoras de resultados macroeconômicos desejáveis. Em outras palavras, o desempenho é considerado melhor em uma configuração tida como ‘coerente’ – governo de esquerda e movimento sindical forte ou governo de direita e sindicatos frágeis.

Por fim, cabe destacar que os estudos da esfera local também são importantes para analisar de forma sistemática e comparada os determinantes das políticas públicas. De modo geral, estas pesquisas são residuais, sobretudo, na literatura estadunidense, pois a comparação entre um número vasto de cidades, nesse país, é comprometida por uma série de fatores relativos à heterogeneidade institucional e de competência. As estruturas políticas e administrativas variam desde executivo eleito a indicado pelo conselho municipal, podendo ser apenas cerimonial ou administrativo, com eleições formalmente partidárias ou não. Além disso, enquanto algumas cidades são responsáveis por certas atribuições, como transporte público, por exemplo, outras não são (Blomquist, 1999). Por conseguinte, tais variações prejudicam as investigações científicas focadas nos efeitos de variáveis similares sobre o desempenho das políticas públicas.

A despeito da predominância de estudos de casos, a abordagem dos governos locais procurou contornar esses obstáculos e também apresenta o mesmo dilema da literatura comparativa, entre estados e países, caracterizado pela existência das vertentes sintetizadas por Imbeau, Pétry e Lamari, (2001). Próximo da ‘escola da convergência’, o trabalho de Paul Peterson (1981), *City Limits*, referência na análise de governos locais, apresenta uma explicação puramente econômica da existência de políticas redistributivas nos municípios. O argumento do autor demonstra um forte determinismo econômico na medida em que a capacidade fiscal seria a principal barreira à adoção de novas políticas nas cidades e não variáveis partidárias, de participação ou competição eleitoral. Em sentido oposto, Feiock e West (1993), em pesquisa sobre a adoção de programas de reciclagem seletiva pelos municípios norte-americanos, encontram apoio empírico na afirmação de que a capacidade fiscal importa, todavia, as variáveis relativas à necessidade, competição partidária, organização dos grupos de interesses e riqueza também exercem influência sobre a adoção da política. Ademais, a pesquisa agrega um aspecto central no estudo das administrações locais - o papel das relações intergovernamentais. Os resultados indicam que em municípios de estados que provêem apoio financeiro e legal para reciclagem existe maior propensão à adoção de programas desse tipo.

Observa-se, portanto, que a linha de pesquisa continuou aprimorando a fundamentação teórica e o rigor metodológico. Embora as comparações entre governos estaduais e países desenvolvidos, bem como a atenção às políticas sociais e econômicas sejam dominantes, o subcampo de estudo comparado nos últimos anos ampliou de forma significativa os seus objetos de análise.

2.3. A Linha de Pesquisa no Brasil

Conforme mencionado, o desenvolvimento de estudos comparados com grande número de observações em nível local, de forma geral, é mais escasso em função dos obstáculos da

análise nos EUA. Com efeito, os pesquisadores norte-americanos, em sua maioria, têm procurado investigar os efeitos da política na determinação das políticas públicas e do desempenho governamental no país federativo mais próximo, o México (Clearly, 2007).

No Brasil, embora esse tipo de estudo comparativo disponha de um terreno fértil devido às particularidades da estrutura federativa brasileira e do papel de destaque das prefeituras na gestão das principais políticas públicas (Arretche, 2000; 2004; Franceze e Abrúcio, 2009), a produção acadêmica ainda é bastante limitada. Tal fato pode ser explicado, tanto pela escassez de dados confiáveis sobre as políticas públicas e desempenho governamental, quanto pelo nosso curto período democrático.

Em artigo sobre o processo de municipalização da saúde no Brasil, Marta Arretche e Eduardo Marques (2002) procuram avaliar o impacto de um conjunto amplo de variáveis sobre a provisão da política de saúde em 1.643 municípios de cinco estados brasileiros. A política é representada por duas variáveis: oferta municipal de serviços de saúde e gestão da rede hospitalar instalada no município, resultantes de análise fatorial de uma série de indicadores. As variáveis independentes envolvem aspectos administrativos e financeiros dos governos locais, o legado de políticas prévias, as novas regras do jogo federativo e a dinâmica política e eleitoral. Como resultados da regressão múltipla, Arretche e Marques não identificam significância estatística nas variáveis de competição eleitoral (eleições majoritárias) e nem relação executivo-legislativo. Todavia, o alinhamento partidário revelou uma correlação estatística significativa com a oferta de serviços ambulatoriais, embora, negativa. Isto indica que numa situação de prefeito e governador do mesmo partido, a provisão municipal de serviços ambulatoriais tende a ser menor. Em suma, os fatores relativos à dinâmica política local pouco explicam as políticas de saúde no âmbito local que, por sua vez, são mais dependentes da estratégia de descentralização do governo federal e, também, da capacidade de investimento da prefeitura.

Direcionado ao estudo dos gastos em determinadas políticas, Leandro Ribeiro (2005) investiga o impacto da dinâmica democrática nos municípios brasileiros, com destaque para os partidos políticos, sobre o desempenho das administrações locais, representados pelos esforços com a provisão de políticas nas áreas de educação e cultura, saúde e saneamento, habitação e urbanismo e assistência social e previdência. O autor ressalta que a opção pelo gasto e não por indicadores de resultados ou impacto é uma alternativa adequada para se compreender o empenho dos governos com a prestação dessas políticas, dentro da perspectiva de que o orçamento é reflexo de escolhas alocativas dos governantes. As hipóteses da pesquisa procuram testar os efeitos de variáveis como prefeito do Partido dos Trabalhadores, competição eleitoral, fragmentação e a existência de coligações, além de dados acerca das políticas prévias e de uma série de fatores de caráter socioeconômico. Com base em três modelos distintos de regressão múltipla, Ribeiro (2005) identifica efeitos distintos que variam de acordo com a área da política pública, o que converge com a literatura dos estados norte-americanos (Cnudde & McCrone, 1969; Sharkansky & Hofferbert, 1969; Gray, 1976). De modo geral, conclui-se que o poder explicativo das variáveis políticas é relativamente baixo, sobretudo, a competição política e os indicadores de pontos de veto (fragmentação na Câmara dos Vereadores e ocorrência de coligações). Por outro lado, a questão partidária obteve correlação estatisticamente significativa, apesar de ter efeitos reduzidos, os governos do PT apresentam gastos maiores do que os demais partidos.

Com atenção também à questão financeira, Gilmar Rodrigues (2007) procura identificar a interferência político-ideológica na destinação de gastos públicos (funções orçamentárias de governo) nos municípios do Estado de Santa Catarina durante duas administrações (1993-1996 e

1997-2000). Para tanto, a pesquisa utiliza análise exploratória de dados para testar a hipótese, ainda pouco examinada na literatura brasileira, de que partidos de diferentes concepções ideológicas aplicam de formas distintas os recursos públicos. Em conclusão preliminar, de acordo com as palavras de Rodrigues, (2007, p. 277):

A ideologia partidária não se apresenta como um fator determinante para orientar a aplicação dos gastos públicos nos municípios catarinenses ou mesmo que tal ideologia não tem força suficiente para romper as barreiras estruturais do sistema organizativo e administrativo municipal.

Finalmente, vale destacar a investigação de Denilson Coelho (2010) que analisa os determinantes da criação pelos governos municipais de programas de transferência de renda e da adesão a um programa federal dessa natureza. O universo da pesquisa engloba 645 municípios do Estado de São Paulo e a fundamentação teórica bebe na fonte dos estudos sobre difusão ou emulação de políticas públicas. O autor utiliza dois modelos estatísticos, *logit* e análise de sobrevivência (*survival analysis*), o primeiro para analisar a adesão ao programa federal e o outro na abordagem da criação de programas próprios. Como variáveis independentes são incluídos fatores relativos ao sistema político municipal - competição política, alinhamento partidário e chefes do PT ou PSDB (partidos precursores desse tipo de programa), aspectos geográficos como proximidade geográfica com municípios que criaram o programa em anos anteriores e, por fim, variáveis socioeconômicas. No que tange à difusão ou criação de novos programas na perspectiva horizontal, o modelo estatístico apresenta os coeficientes de competição política, chefes do PT e chefes do PSDB como variáveis significativas, ao passo que o nível de riqueza dos municípios é irrelevante. Em relação à adesão - análise vertical - a variável renda da família é a única que apresenta significância estatística com sinal positivo. Em contrapartida, o alinhamento entre o partido do chefe e do presidente não aparenta ser importante. Logo, Coelho (2010) afirma que, nessa situação, os critérios impessoais do programa federal foram seguidos de modo a priorizar os municípios menos desenvolvidos economicamente, consequentemente, a população mais carente.

3. Características e Diálogo com outras abordagens de políticas públicas

O tópico anterior teve como finalidade demonstrar o quanto esse subcampo de pesquisa comparada expandiu e diversificou a análise empírica e sistemática dos resultados das ações governamentais. Depois dos trabalhos pioneiros nos anos 60, o quantitativo de pesquisas teve um aumento exponencial na década seguinte, sobretudo, no âmbito da ciência política e administração pública norte-americanas. De acordo com Uslaner (1978), tal crescimento deve-se à disponibilidade de novas tecnologias computacionais - *softwares estatísticos*, bem como uma preocupação geral com o estudo das políticas públicas. Apesar da sua evolução, a linha de pesquisa apresenta limitações e problemas que serão sintetizadas neste tópico. Além disso, são discutidas as suas principais características críticas, bem como o seu relacionamento com importantes abordagens e modelos das políticas públicas.

Vale salientar que os estudos das políticas públicas em si consistem em um objeto de pesquisa bem complexo, principalmente, pela natureza do processo que inclui aspectos de temporalidade, múltiplos participantes, interesses e interação entre eles, além de diferentes arenas decisórias (Greenberg *et al*, 1977; Sabatier, 1999). Todavia, essa complexidade não impede a pesquisa empírica sistemática, apenas a torna mais desafiadora.

Dentre as críticas à abordagem comparada, Blomquist (1999) avalia que o sistema político unitário com um só tomador de decisão, seja legislativo ou executivo, dos modelos clássicos de Dawson-Robinson, Dye e Hofferbert, acaba por remover elementos vitais na análise das políticas públicas. Além disso, tais modelos e suas adaptações têm como finalidade explicar os resultados das políticas públicas que na sua maioria são representados pelos níveis de gastos. A premissa é que o aumento da despesa numa jurisdição indica a natureza dos serviços prestados, porém outros fatores tais como qualidade da burocracia, por exemplo, podem exercer mais influência sobre a qualidade ou quantidade dos serviços públicos. Nesse sentido, Ira Sharkansky (1967, p. 1074) testa essas hipóteses e conclui: “é evidente que os níveis de gastos estaduais e municipais não exercem influência sobre a natureza dos serviços públicos. Há muitas relações fracas e algumas relações negativas entre gastos correntes e serviços e, entre as mudanças nos gastos e mudanças nos serviços”. Em outras palavras, as despesas do governo não necessariamente se traduzem em grau de efetividade ou de comprometimento com a da política.

Do mesmo modo, o uso do gasto como resultado das políticas públicas esbarra no problema do bolo de mármore (*marble cake*), uma vez que a maioria das ações governamentais não é produto de um único nível governamental. Nesse sentido, a analogia ao bolo de mármore deve-se ao fato de ser impossível separar, examinar e medir os resultados provenientes de um nível de governo particular com total precisão. Hofferbert (1990) acrescenta que a maioria da literatura enfatiza as fases de formação ou adoção da política e pouca atenção é direcionada à implementação, avaliação ou *feedback* nos estudos empíricos. Este aspecto, segundo ele, restringe as abordagens de atuarem como ferramentas para construção teórica do processo de políticas públicas. Por outro lado, o fato da análise das políticas públicas ser um campo complexo, é natural envolver uma ampla gama de objetos de estudo. Dessa forma, os modelos que investigam os determinantes das políticas públicas abordam um aspecto específico do tema, particularmente, seus resultados, enquanto outras estratégias analíticas procuram ocupar outros espaços. Mais recentemente, por exemplo, os estudos específicos sobre as etapas de formulação e implementação ganharam ferramentas analíticas sólidas e sofisticadas como o modelo de *Advocacy Coalition Framework* de Hank Jenkins-Smith e Paul Sabatier (1999) e a Teoria do Pontilhamento-Equilíbrio (*Punctuated Equilibrium Theory*) de James True, Bryan Jones e Frank Baumgartner (1999).

A questão do dinamismo também é objeto de crítica aos modelos comparados, tanto porque tratam o conflito político como fixo ou por que, de modo geral, não captura as mudanças nas políticas no decorrer do tempo. No primeiro caso, o grau de envolvimento da elite e das massas, a configuração dos grupos de interesse e outras medidas são tiradas em um momento no tempo e não permitem variação, exceto entre jurisdições. Ademais, a análise dos níveis de gastos em um determinado ano ignora as características do ciclo orçamentário que se difere dos ciclos administrativos e políticos (Tucker, 1982). O processo é raramente resultado de uma decisão binária ou até mesmo de uma cadeia de decisão, normalmente, o processo se desenvolve no tempo, envolvendo um número grande de pontos de decisão. Porém, a opção por métodos de série temporal em abordagens comparadas, desde a década de setenta, de certa maneira contorna essa crítica.

Finalmente, qualquer análise de políticas públicas requer a observância de um processo pautado por múltiplos participantes com interesses, crenças e ideias diversas e ambíguas. Blomquist (1999) argumenta que os modelos clássicos se restringem à análise dos interesses políticos dos participantes ao passo que negligenciam a importância das crenças, ideias e informações do processo das políticas públicas. E, assim, não acomodam as etapas

intermediárias entre certas condições socioeconômicas e as demandas feitas ou apoios providos do sistema político e nos quais o sistema responde. Quanto às ideias, uma vasta literatura preconiza sua importância na análise dos resultados das políticas, considerando que não podem ser explicados somente por meio da combinação de interesses e poder. Estes devem ser abordados de maneira conjunta com as ideias devido as suas naturezas interdependentes (Yee, 1996). O mesmo raciocínio é seguido pelo modelo de Fluxos Múltiplos de John Kingdon (1984) utilizado, sobretudo, na análise das fases de formação da agenda e de formulação, bem como pelos trabalhos de difusão ou emulação de políticas que, de forma sucinta, examinam, comparativamente, os processos de adoção de novos programas sociais pelos governos subnacionais (Walker, 1969). Em ambos os casos, o papel das ideias e crenças é incorporado às investigações.

Além delas, outras duas perspectivas teóricas comparadas de política pública possuem interface com os estudos dos determinantes das políticas públicas: a teoria dos ciclos políticos (*Political Business Cycles*) e o neoinstitucionalismo.

A primeira, fundamentada no paradigma da escolha racional, se propõe a explicar as interações entre as decisões de políticas econômicas e as escolhas estratégicas dos políticos (Nordhaus, 1975). A expectativa é que o ciclo de negócios (macroeconomia do setor público) seja influenciado pela agenda do ciclo eleitoral. O detentor de um cargo em anos eleitorais se comporta de maneira oportunista utilizando-se de política expansionista para estimular a economia, seja com crescimento do PIB real ou redução do desemprego, de modo a potencializar suas chances de reeleição. No início do governo, em contrapartida, a tendência é oposta, os políticos adotam políticas restritivas, aumentando o desemprego para reduzir a inflação. Com efeito, o período de competição eleitoral tende a refletir de forma cíclica na economia. Essa literatura é incorporada em algumas análises mais abrangentes dos determinantes das políticas públicas, como nas pesquisas de Crepaz (1998) e Cameron (1978).

No que tange ao neoinstitucionalismo, Immergut (2006) argumenta que foram justamente os estudos das políticas públicas que ajudaram a ressuscitar o interesse pelas instituições em meados dos anos 80. Assim, proliferaram pesquisas de caráter comparativo com vistas a verificar em que medida as instituições, as regras formais e informais do jogo político, importam na explicação da ação, processos e produtos. Dentre elas, a coletânea de artigos sobre a relevância das instituições sobre as capacidades governamentais (Weaver & Rockman, 1993), as análises comparadas da rede de proteção social dos Estados Unidos e países europeus (Weir, Orloff, & Skocpol, 1988) e das reformas da saúde na França, Suíça e Suécia (Immergut, 1996), como também os estudos de política fiscal (Stein, Talvi & Grisanti, 1998).

As conclusões desses estudos corroboram com a afirmação de Thelen e Steinmo (1999) de que as estruturas institucionais influenciam os resultados, embora não seja a sua única causa. Mais importante do que as características formais das instituições estatais e sociais é como a configuração institucional dada modela as interações políticas. Realmente, a retomada da atenção às instituições transformou o estudo comparado das políticas públicas. Tal fato fica evidente na incorporação de variáveis institucionais formais ou informais nas análises de determinantes das políticas públicas, tais como a existência de judiciário independente, estrutura federativa, regras eleitorais, dentre outras. Da mesma forma, a questão institucional também serve para identificar similaridades entre as unidades de análise, possibilitando o foco apenas na variação de outras características desejadas, como partidos, eleições e condições socioeconômicas.

Em síntese, a complexidade do estudo das políticas públicas impôs a necessidade de se criar uma variedade de modelos e teorias para analisar seus processos e resultados, conforme

ficou claro nas discussões desse tópico. Tais estratégias analíticas, em diferentes medidas, se complementam e, ao mesmo tempo, corroboram para o desenvolvimento conjunto e abrangente desse campo de estudo das políticas públicas. Assim, é oportuna a analogia utilizada por Willian Blomquist (1999) entre o epidemiologista e o patologista, para diferenciar os estudantes dos determinantes das políticas públicas e os analistas do seu processo (*policy making*):

Interessa-se pelo mesmo objeto de estudo, a doença. Porém, enquanto o último [patologista] está interessado em prover explicação narrativa do processo da doença, o primeiro [epidemiologista] está interessado em prover a probabilidade do cenário da doença aparecer e prevalecer em uma população de tamanho N. Embora o assunto seja o mesmo, eles estão preocupados em responder questões diferentes, assim como os estudos comparados da tradição de Dye, Sharkanky e Hofferbert e as novas abordagens do processo das políticas públicas. (Blomquist, 1999, p. 283)

4. Considerações Finais

A revisão de literatura procurou discutir o quão abrangente e multidisciplinar é a análise dos determinantes das políticas públicas. O dilema que persiste a mais de meio século nas ciências sociais acerca das influências da política e de aspectos socioeconômicos ainda não foi solucionado, o que não necessariamente demonstra estagnação da abordagem. Ao contrário, nota-se uma clara evolução do subcampo de estudo nos anos 60 e intensificado nas décadas seguintes.

A despeito das limitações e críticas, essa abordagem comparada é caracterizada pela constante tentativa de aprimorar seus modelos teóricos e técnicas metodológicas. Do mesmo modo, as investigações avançaram nas análises das políticas assistenciais nos estados norte-americanos, incorporando novas unidades de observação como também um leque diversificado de políticas. Assim, os modelos e teorias desse subcampo se posicionam como uma ferramenta analítica teórica e metodologicamente capaz de prover inferências válidas na análise da administração e políticas públicas.

Com efeito, é possível perceber o amadurecimento de uma linha de pesquisa própria motivada pela busca da compreensão do papel das decisões sobre os resultados das políticas governamentais dentro de um contexto de democracia. Entretanto, o que também ficou evidente no tópico final deste artigo é a capacidade de articulação dos estudos dos determinantes com outras abordagens, seja complementando-as ou ocupando espaços vagos, dentro desse complexo desafio de investigar cientificamente as políticas públicas.

Por fim, em relação à aplicação desse conhecimento no caso brasileiro, o artigo demonstrou que ainda estamos em uma etapa embrionária. A despeito da incipiente literatura, é importante reiterar que as características políticas e administrativas do nosso arcabouço institucional são ímpares para esse tipo de abordagem, sobretudo, após as deliberações da Constituição de 1988 que tornaram os mais de cinco mil municípios protagonistas na prestação de serviços à sociedade. Embora longe dos países desenvolvidos no que tange à transparência e disponibilização de informações governamentais, o Brasil é um excelente objeto de estudo que se bem aproveitado pelos acadêmicos dentro dessa linha de pesquisa positivista tende a contribuir para a compreensão do funcionamento da administração pública brasileira.

5. Referências Bibliográficas

- Alvarez, M., Garrett, G. & Lange, P. (1991). Government Partisanship, Labor Organization, and Macroeconomic Performance. *The American Political Science Review*, Vol. 85, No. 2, pp. 539-556.
- Arretche, M. (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: FAPESP.
- _____. (2004) Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*. 18(2), pp. 17-26.
- Barrilleaux, C. & Miller, M. (1988). The Political Economy of State Medicaid Policy. *The American Political Science Review*, Vol. 82, No. 4, pp. 1089-1107.
- Baumgartner, F., Jones, B. & True, J. (1999). Punctuated Equilibrium Theory. In Sabatier, P. (ed.) *Theories of the Policy Process*. New York: Westview Press.
- Blomquist, W. (1999). The Policy Process and Large N-Comparative Studies. In Sabatier, P. (ed.) *Theories of the Policy Process*. New York: Westview Press.
- Cameron, D. The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. *The American Political Science Review*, Vol. 72, No. 4, pp. 1243-1261.
- Castles, F. & McKinlay, R. (1979). Does politics matter? An analysis of public welfare commitment in advanced democratic states. *European Journal of Political Research* 7(2), pp. 169-186.
- Cleary, M. (2007). Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico. *American Journal of Political Science*. Vol. 51, 2, pp. 283-299.
- Cnudde, C. & McCrone, D. (1969). "Party Competition and Welfare Policies in the American States. *American Political Science Review*, 63, pp. 858-66.
- Coelho, D. (2010) Competição política e a nova agenda social: por que os partidos políticos de esquerda e direita difundiram programas de transferência de renda no Brasil? Apresentado no 13º Congresso do BIEN. São Paulo, julho.
- Crepaz, M. (1998). Inclusion versus Exclusion: Political Institutions and Welfare Expenditures. *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 1, pp. 61-80.
- Dawson, R. & Robinson, J. (1963). Interparty Competition, Economic Variables, and Welfare Policies in the American States. *Journal of Politics*, 25, pp. 265-289.
- Democratization, and Globalization in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Center Press and The Johns Hopkins University Press, Cap. 13, pp. 375-406.
- Dye, T. (1965). Malapportionment and Public Policy in the States. *The Journal of Politics*, Vol. 27, No. 3, pp. 586-601.
- _____. (1966). *Politics, Economics, and the Public: Policy Outcomes in the American States*. Chicago: Rand McNally, 1966.
- _____. (1969). Income Inequality and American State Politics. *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 1, pp. 157-162.
- Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, 9, pp. 383-400.
- Feiock, R. & West, J. (1993). Testing Competing Explanations for Policy Adoption: Municipal Solid Waste Recycling. *Political Research Quarterly*, Vol. 46, No. 2, pp. 399-419.
- Franzese, C. & Abrucio, F. (2009) A combinação entre federalismo e as políticas públicas no pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: Rocha, M. (Org.). *Reflexões para Ibero- América: avaliação de programas sociais*, pp. 25-42. Brasília: ENAP.

- Golembiewski, R. (1958). A Taxonomic Approach to State Political Party Strength. *The Western Political Quarterly*, XI, pp. 494-513.
- Gray, V. (1976). Models of Comparative State Politics: A Comparison of Cross-Sectional and Time Series Analyses. *American Journal of Political Science*, 20, pp. 235-56.
- Greenberg, G., Miller, J., Mohr, L. & Vladeck, B. (1977). Developing Public Policy Theory: Perspectives from Empirical Research. *The American Political Science Review*, Vol. 71, No. 4, pp. 1532-1543.
- Hibbs, D. (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy. *The American Political Science Review*, Vol. 71, No. 4, pp. 1467-1487.
- Hofferbert, R. (1966) The Relation Between Public Policy and Some Structural and Environmental Variables in the American States. *The American Political Science Review*, 60, pp. 73-82.
- _____. (1974). *The Study of Public Policy*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- _____. (1990). *The Reach and Grasp of Policy Analysis: Comparative Views of the Craft*. University Alabama Press, 1 edition.
- Hwang, S. & Gray, V. (1991). External Limits and Internal Determinants of State Public Policy *The Western Political Quarterly*, Vol. 44, No. 2, pp. 277-298.
- Imbeau, L. Pétry, F. & Lamari, M. (2001). Left-right parties ideology and government policies: a meta-analysis. *European Journal of Political Research*, 40, pp. 1-29.
- Immegurt, E. (1996). Las Regras do Jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Francia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 30(13), pp. 139-165.
- _____. (2006). Institutional Constraints. In: Moran, M., Rein, M. & Goodin, R. (eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press. pp. 557-571.
- Jennings, E. (1979). Competition, Constituencies, and Welfare Policies in American States. *The American Political Science Review*, Vol. 73, No. 2, pp. 414-429.
- Jenkins-Smith, H. & Sabatier, P. (1999). Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of Public Policy*, 14 (1).
- Kingdon, J. (1984). *Agenda, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman.
- Lewis-Beck, M. S. (1977). The Relative Importance of Socioeconomic and Political Variables for Public Policy. *American Political Science Review*, 71, pp. 559-566.
- Lockard, D. (1959). *New England State Politics*. Princeton, New Jersey: The Princeton University Press.
- Marques, E. & Arretche, M. (2002). Municipalização da saúde no Brasil: diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo. *Ciência e Saúde Coletiva*. 7 (3), pp. 455-479.
- Mazmanian, D. & Sabatier, P. (1980) A Multivariate Model of Public Policy-Making. *American Journal of Political Science*. Vol. 24, No. 3 pp. 439-468.
- Nordhaus, W. (1975). The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies*, Vol. 42, No. 2, pp. 169-190.
- Peterson, P. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Putnam, R. (1999). *Comunidade e Democracia: A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV.
- Ribeiro, L. (2005). *Partidos e Políticas Sociais nos Municípios Brasileiros (1996-2003)*. Tese de doutorado defendida no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ.
- Rice, T. & Sumberg, A. (1997). The Civic culture and Government Performance in American States. *Publius: The Journal of Federalism*, 27(1), pp. 99-114.

- Rodrigues, G. (2007). Democracia e Partidos Políticos: os gastos públicos municipais como instrumentos de análise político-ideológica. In: In: Hochman, G.; Arretche, M. & Marques, E. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, Cap. 1, pp. 27- 57.
- Sabatier, P. (1999) *Theories of the Policy Process*. New York: Westview Press.
- Sharkansky, I. & Hofferbert, R. (1969). *Dimensions of State Politics, Economics, and Public Policy. The American Political Science Review*. Vol. 63, No. 3, pp. 867-879.
- Sharkansky, I. (1967). Government Expenditures and Public Services in the American States. *The American Political Science Review*. Vol. 61, No. 4, pp. 1066-1077.
- Stein, E., Talvi, E. & Grisanti, A. (1998). Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience. *NBER Working Paper 6358*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*. 2, pp. 369-404.
- Tompkins, G. (1975). A Causal Model of State Welfare Expenditures. *The Journal of Politics*. Vol. 37, No. 2, pp. 392-416.
- Tucker, H. (1982). It's About Time: The Use of Time in Cross-Sectional State Policy Research. *American Journal of Political Science*, Vol. 26, No. 1, pp. 176-196.
- Uslaner, E. & Weber, R. (1975) The 'Politics' of Re-distribution: Toward a Model of the Policy-Making Process in the American States. *American Politics Quarterly*, 3, pp. 130-170.
- Uslaner, E. (1978). Comparative State Policy Formation, Interparty Competition, and Malapportionment: a New Look at "V. O. Key's Hypotheses. *The Journal of Politics*. Vol. 40, No. 2, pp. 409-432.
- V. O. Key (1951). *Southern Politics in State and Nation*. New York: Alfred A. Knopf.
- Walker, J. (1969). The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, 63, pp. 880-99.
- Weaver, K. & Rockman, B. (ed.). (1993). *Do institutions matter?* Washington: Brookings Institution.
- Weir, M., Orloff, A. & Skocpol, T. (1998). *The politics of social policy in the United States*. Princeton University, Princeton, 1998.
- Yee, A. (1996). The Causal Effects of Ideas on Policies. *International Organization*. Vol 50, 1, pp. 69-108.

ⁱ Em termos gerais, a teoria eastoniana pressupõe que os sistemas políticos são grupos de variáveis que funcionam de forma interrelacionadas com a finalidade de prover a alocação autoritária de valores para uma determinada sociedade, ou seja, as políticas públicas ou *outputs*. Os processos são as atividades que interagem dentro do sistema (instituições e estruturas) que influenciadas pelas condições ambientais se iniciam a partir dos insumos (*inputs*) recebidos dentro do sistema político em forma de demandas e suporte.