

Publication status: Not informed by the submitting author

How do institutions and policies change? Institutions as a mechanism of endogenous changes

André Marenco, Marília Bruxel

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.6609>

Submitted on: 2023-08-14

Posted on: 2023-08-17 (version 1)

(YYYY-MM-DD)

COMO MUDAM INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS? INSTITUIÇÕES COMO MECANISMO DE MUDANÇAS ENDÓGENAS

ANDRÉ MARENCO,

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0848-9352>

amarencoufrgs@gmail.com

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS

MARÍLIA BRUXEL,

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3440-8819>

maribruxel4@gmail.com

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS

How do institutions and policies change? Institutions as a mechanism of endogenous changes

Abstract- Mahoney and Thelen's model of endogenous change represented a significant contribution to the challenge posed to the research agenda on the change of institutions and public policies. However, to give it greater consistency, it is necessary (1) to incorporate punctuated ruptures and give them an institutionally endogenous explanation; (2) incorporate a positive and innovative dimension in the status quo to the action of political institutions, resulting from their state capacity and agenda power; (3) focus on agents' assets and their ability to promote political coalitions and, finally, (4) interpret layering reforms as resulting from an opportunity structure that combines high veto points with institutional spaces and degrees of discretion for negotiation between authorities and extra-state agents. A model of endogenous institutional changes under these coordinates can contribute by replacing the fluidity in the use of analytical categories by institutional mechanisms, as well as shifting the focus of studies on the political agenda, from issues to institutional processes and decisions.

Keywords: endogenous changes, institutions, public policies

INTRODUÇÃO

Quais são as causas da estabilidade ou mudança em instituições e políticas? Como explicar a direção destas mudanças? Por que preferências governamentais sobre gasto público e oferta de serviços públicos variam? Nas últimas décadas, um leque de modelos analíticos propôs-se a responder a esse *puzzle* (Knill and Tosun, 2008; Lowi, 2009; Moran et al., 2006; Peters e Pierre, 2001; Peters and Zittoun, 2016; Sabatier, 2007; Ostrom and Basurto, 2011; Frey, 2000; Souza, 2006; Rua, 2013; Brasil e Jones, 2020; Capella, 2020; Batista, Domingos e Vieira, 2021). A literatura sobre formação de agenda procurou preencher esta lacuna lançando mão de categorias analíticas como *multiple streams* (Kingdom, 1984; Zahariadis, 2007), *policy images* (Baungartner e Jones, 1993; True, Jones e Baungartner, 2007; Baungartner et alii, 2009), *ideas* (Durnova, Fischer e Zittoun, 2016; Schmidt, 2020) e *policy beliefs* (Sabatier e Weible, 2007; Weible e Jenkins Smith, 2016). Seu limite reside na proposição de categorias analíticas fluídas e infalsificáveis e o desinteresse na apresentação de mecanismos causais (Van der Heijden et al, 2019). Ciência, à distinção de *storytelling*, caracteriza-se por explicações causais fundadas em proposições formais do tipo “se, então” e protocolos de correção de erros, baseados em evidências, replicação, generalização, falsificação (King, Keohane e Verba, 1994; Sabatier, 2007; Kellstedt e Whitten, 2009). Mais do que narrar eventos, o desafio consiste em isolar mecanismos que permitam desvendar **como** processos e mudanças ocorrem (Elster, 1989; Tilly, 2001; Mahoney, 2001; Falleti e Lynch, 2009).

Este texto está estruturado da seguinte forma: a primeira seção aborda a tensão no interior do neoinstitucionalismo, entre *path-dependency* e a necessidade de explicar mudanças institucionais. Esta seção reconhece a contribuição do modelo de mudança endógena de Mahoney e Thelen (2009), mas aponta quatro inconsistências em sua estrutura. A segunda seção procura desenvolver o modelo de mudança endógena, enfatizando a condução exercida pelas instituições políticas, não apenas na sua dimensão negativa, de impedir alterações no *status quo*, mas positivas, enquanto inovação da agenda. Finalmente, a conclusão aponta desafios para o refinamento do modelo.

MUDANÇAS ENDÓGENAS COMO MECANISMOS

A perspectiva aqui adotada considera uma progressiva convergência entre as escolas racional e histórica do neoinstitucionalismo (Katznelson e Weingast, 2005; Fioretos, Falleti e Sheingate, 2018). Desafio que resta consiste em endogeneizar a causalidade atribuída às instituições, explicando a formação de estruturas políticas que irão, uma vez constituídas, condicionar as escolhas dos agentes e os resultados de conflitos políticos (Shepsle, 1989; Diermeier e Krehbiel, 2003; Fioretos, Falleti e Sheingate, 2018).

Calcanhar de Aquiles da teoria institucionalista é o de compatibilizar noções de *path-dependency* e custos de reversão elevados baseados em sequências temporais com a ocorrência de mudanças políticas e institucionais (Conran e Thelen, 2018). Se quanto mais algo se prolonga, maiores suas chances de continuidade, como entender a mudança? Como explicar casos como o britânico, com um padrão de *statelessness* constituído desde o final da Idade Média, baseado em tradição de representação parlamentar, *common law*, liberdades civis, puritanismo calvinista, economia liberal e a ruptura representada pelo governo trabalhista pós-guerra, com a criação do sistema de saúde pública, estatizações e welfare state?

Um primeiro caminho foi compreender a mudança como resultado de fatores exógenos. De acordo com Lewis e Steinmo (2012) instituições como conjunto de regras que modelam comportamentos sociais podem ser compreendidas como similares a códigos genéticos responsáveis por replicar informação e registros biológicos, equivalendo a sistemas adaptativos complexos. Instituições políticas e sociais replicariam não através de material genético, mas social como informação, rotinas, hábitos, padrões, normas (Hodgson e Knudsen, 2010), reduzindo custos para transações e produção de equilíbrio social (North, 1990). Processos de *variação* verificados na seleção natural, poderiam ser trasladados para um modelo explicativo à evolução institucional com o auxílio das noções de *punctuated equilibrium* ou de *critical junctures* (Collier e Collier, 1991). Considerando horizontes temporais para causa e efeito de fenômenos físicos, Pierson (2004) observa intervalos curtos/curtos (tornados), curtos/longos (meteorito seguido por extinção de espécies), longos/curtos (terremotos) e longos/longos (aquecimento global). Processos de equilíbrios induzidos por instituições seriam, nesta perspectiva, resultado de fatores causais combinados em curto prazo, responsáveis por efeitos cumulativos de longa duração e elevados custos de reversão. Guerras, crises econômicas, epidemias seriam causas, entre outras, capazes de provocar

mudanças institucionais. Contudo, se para dar conta de mudanças, é preciso deslocar a explicação para fatores extra-institucionais, a consequência inevitável é um enfraquecimento à causalidade atribuída às instituições.

Por outro lado, Greif e Laitin (2004), Streeck e Thelen (2005), Mahoney e Thelen (2009) e Lewis e Steinmo (2012) incorporam ao modelo distintas fontes potenciais de mudança evolutiva endógena, ou mudanças adaptativas: (a) em primeiro lugar, as regras que modelam processos de replicação social ou institucional são **imperfeitas**, uma vez que dependem da adesão dos tomadores de decisão. Mudanças intergeracionais ou no recrutamento dos decision-makers podem gerar ruídos na aplicação das regras. Alterações incrementais nas regras introduzem *quasi-parâmetros* (Greif e Laitin, 2004: 639), induzindo mudanças nas estratégias dos agentes e provocando câmbios no equilíbrio prévio. Diferentes graus de discricionariedade de agentes ou autoridades institucionais, como salientam Mahoney e Thelen (2009: 15), podem permitir seja a sobreposição de antigas e novas regras institucionais, como também a simples negligência ou a conversão de parâmetros normativos vigentes. Empregando este framework, Falleti (2009) explicou a criação do sistema único de saúde (SUS) no Brasil, como resultado da sobreposição de novos e velhos parâmetros institucionais. Paralelo, (b) processos seletivos seriam **míopes**, implicando em que não há um padrão adaptativo isomórfico ou uma tendência linear em direção a resultados eficientes ou superiores, mas a possibilidade de múltiplos equilíbrios simultâneos (Ostrom e Basurto, 2011: 335). Finalmente, (c) instituições, como sistemas adaptativos complexos, são formadas por subsistemas internos em múltiplos níveis, o que termina por gerar níveis de *frição institucional*, responsáveis por mudanças adaptativas incrementais.

Finalmente, a refração provocada pela interferência contextual sobre os efeitos gerados por regras institucionais possui dimensão não apenas sincrônica (diferentes contextos em intervalos temporais semelhantes), como também diacrônica. Neste sentido, não se deve negligenciar mudanças e alterações provocadas nos ambientes originais nos quais instituições foram construídas, frente à menor capacidade de adaptação institucional, conduzindo a uma espécie de *esclerose* destas instituições políticas. Ou ainda, de modo mais incremental, a um conjunto de mudanças *endógenas*, como aquelas descritas por Mahoney e Thelen (2009), associando estabilidade ou mudança na agenda de políticas públicas a fatores institucionais endógenos, decorrentes de combinações distintas entre a configuração de pontos de veto institucionais e graus de discricionariedade de agentes e autoridades públicos. Reformas mais radicais (*displacement*) ocorreriam quando fracos pontos de veto e baixo grau

de discricionariedade levam a mudanças mais amplas na agenda. Combinações resultantes de fortes pontos de veto com reduzida discricionariedade dos agentes produziriam mudanças endógenas incrementais (*layering*), ou sobreposição entre novas/velhas instituições e políticas; poderiam ocorrer ainda, *drifting* (negligência das antigas regras, provocada por elevados pontos de veto e discricionariedade de autoridades e agentes), ou *conversion* (mudança no impacto ou interpretação na aplicação de antigas regras, decorrente de alta discricionariedade e escassos pontos de veto).

O modelo de *mudança gradual endógena* mudou o patamar para a construção de teorias explicativas sobre evolução institucional. Revisão de literatura (Van der Heijden and Kuhlmann, 2018) encontrou mais de 2 mil citações no Google Scholar, em trabalhos sobre social welfare, economia, meio ambiente e energia, entre outras, produzidos sobretudo por pesquisadores europeus (71%) e da América do Norte (16%). Contudo, o desenho fixado originalmente por Mahoney e Thelen não está isento de *blindspots*, inconsistências e ambiguidades. Meta-análise produzida por Van der Heijden e Kuhlmann (2017) identificou críticas na literatura, endereçadas a (a) dificuldades de diferenciar os tipos de mudança, (b) modelos de agentes demasiado estáticos, (c) capacidade explicativa da teoria. A estes, os autores acrescentaram, ainda, problemas de *conceptual stretching* (Van der Heijden and Kuhlmann, 2017:546)

Diferenciando-se destas críticas, a perspectiva aqui adotada considera que uma agenda de desenvolvimento teórico a partir desta versão proposta pelos autores deve dar conta de pelo menos quatro pontos a serem equacionados: (1) a dinâmica de mudanças pontuadas e endógenas; (2) uma dimensão pró-ativa atribuída a ação institucional; (3) os recursos de agência e, (4) os efeitos da combinação entre dispositivos institucionais e graus de liberdade de agência, sobretudo no que diz respeito a *layering*. A seguir, este texto procura fazer um inventário destas coordenadas e apontar possíveis correções.

O quadro 1, abaixo, sintetiza as alterações propostas no modelo de mudança endógena de Mahoney e Thelen. Em cinza a proposição original, as setas indicam deslocamentos nas categorias de Mahoney e Thelen e em preto, as modificações alternativas:

	AGÊNCIA
	Discricionariedade +
	Ativos
	Coalizões

INSTITUIÇÃO		-	+
	O CONTEXTO POLÍTICO	ENFORCEMENT	REFORMA
Pontos de veto + Poder agenda Capacidade estatal		+ T	Layering subversivos
	-	Displacement [*] Insurgentes DERIVA	Conversion Oportunistas CAPTURA

Quadro 1- Mudança gradual endógena revisada

1. Mudanças exógenas ou endógenas não devem ser vistas como mutuamente excludentes. Embora a primeira geração do institucionalismo histórico tenha privilegiado a análise de processos de equilíbrio pontuado e *critical junctures* (Collier e Collier, 1991; Pierson, 2004), enquanto a segunda geração deslocou seu foco de observação para eventos incrementais (Lieberman, 2001; Greif e Laitin, 2004; Streeck e Thelen, 2005; Mahoney e Thelen, 2009; Hacker, Pierson e Thelen, 2015) um modelo analítico consistente deve ser apto a integrar ambos processos à explicação, sem incorrer em um relativismo virtualmente infalsificável. A observação de que o recurso a eventos exógenos como explicação para a quebra de *positive feedback* e estabilidade institucional termina por esvaziar a inferência institucional, uma vez que causas são externas à estas, é procedente. Contudo, esta percepção não pode negligenciar que (1) choques exógenos acontecem, e suas causas e efeitos devem ser analiticamente incorporados e, (2) o impacto destas pontuações sobre instituições e *policies* deverá ser diferente, considerando a resiliência e densidade institucionais. Nesta direção, Tilly (1991) mostrou que o impacto da guerra sobre Estados é diferente, segundo a capacidade de extração fiscal e recrutamento de soldados de cada um; Skocpol delimitou a ocorrência de revoluções conforme a deterioração de meios de coerção em diferentes estados nacionais; mais recentemente, Cheibub, Hong e Przeworski (2020) analisaram as respostas de instituições autoritárias e democráticas à pandemia de Covid-19, considerando a celeridade e severidade na adoção de medidas de *enforcement* como lockdowns; Weible et al (2020) discutiram capacidades adaptativas discrepantes frente ao desafio posto pela pandemia.

Mahoney (2015) desenvolve um esforço importante de construção de um quadro mais compreensivo de mudanças institucionais. Seu novo painel apresenta mudanças

punctuated, incrementais contínuas e descontínuas, considerando a velocidade e a duração das mudanças. Pontuações corresponderiam a grandes transformações, rapidamente desencadeadas e de curta duração, após as quais suceder-se-iam longos períodos de estabilidade. Podem ser do tipo *critical junctures*, quando processos de mudança são desencadeados pela vulnerabilidade do *status quo*, ou do tipo *path-dependency*, quando há dependência de trajetória em circunstâncias nas quais a atratividade de novas alternativas (institucionais, tecnológicas) seria o motor capaz de provocar a interrupção na estabilidade prévia. Paralelo, *layering* e *displacement* seriam exemplos de variações incrementais descontínuas, constituídas por uma série de mudanças ocorridas em diferentes momentos temporais, mas em direção convergente. Finalmente, transformações incrementais contínuas poderiam ser ilustradas pelo modelo *drift*, correspondendo à obsolescência gradual e quase imperceptível do *status quo*, levando à não aplicação de regras e políticas.

Finalmente, um acréscimo importante introduzido por Mahoney à sua “teoria geral da mudança endógena” consiste no isolamento de condições permissivas e causas geradoras da mudança. As primeiras, de modo geral relacionadas às instituições, decorreriam de vulnerabilidades estruturais e oportunidades dentro do *status quo*, requisitos insuficientes, mas necessários para transformações. Já causas geradoras estariam associadas a fatores ligados à *agência*, (“sparks”), exigência necessária e suficiente. Mudanças *punctuated* dependeriam tanto de condições permissivas como causas geradoras. Em contraste, câmbios incrementais ocorreriam quando da ausência de condições, combinada à presença de causas geradoras. Finalmente, a preservação do *status quo* seria mais provável na ausência de ambos, condições e causas.

2. Parece haver um dilema de “cobertor curto” na solução encontrada por Mahoney. Por um lado enfatiza que rupturas temporalmente rápidas e de curta duração (*critical junctures*, *path-dependency*) são passíveis de processos endógenos. Ao mesmo tempo, associa unilateralmente mudanças incrementais à *agência*, uma vez que independente das condições, a presença desta já configura os requisitos para a inovação gradual. Onde restariam neste cenário as instituições, elas ainda importariam?

O ecletismo analítico parece sempre tentador. Afirmar que tanto instituições quanto agentes *importam* produz uma zona de conforto intelectual, embora empobreça a possibilidade de construção de inferências causais e a falsificação de hipóteses. Uma agenda

de investigação institucionalista não precisa negligenciar a existência de agência, mas não deve subsumir a causalidade decorrente de constrangimentos institucionais sobre estratégias e ações dos agentes. Como isto ocorre, através de quais mecanismos as instituições exercem este constrangimento, e quais os recursos à disposição para agentes são elementos necessários para completar o quadro.

Na versão original de Mahoney e Thelen, instituições compõem o contexto político, modulando as distintas possibilidades de mudança por meio de sua configuração de pontos de veto. Da mesma forma, Tsebelis (2002) demonstrou a estabilidade do *status quo* como função do número, distância e coesão dos veto-players políticos e institucionais, fatores que reduziriam as áreas de sobreposição das curvas de indiferença destes veto-players, minimizando o *winset*, espaço potencial de mudanças possíveis no SQ. Contudo, aqui a capacidade institucional para moldar processos políticos parece restringir-se a uma dimensão **negativa**: impedir ou restringir mudanças no *status quo*.

Mas, instituições não exercem, também, uma dimensão **positiva** de poder alocativo? Instituições como força-motriz de inovação e mudança no status quo podem ser resultado de dispositivos de (a) poder de agenda, (b) capacidade estatal e, (c) agenda de *policies* como moldura para margens de discricionariedade.

Poder de agenda pode ser compreendido com base em duas dimensões (Huber, 1996; Santos e Borges, 2018): como capacidade potencial para selecionar e excluir temas da agenda pública ou como estruturação de regras de decisão políticas, atribuindo jurisdições fixas e exclusivas sobre determinadas áreas de políticas públicas para determinados agentes. Interessa, particularmente neste ponto, dissecar os mecanismos correspondentes às regras de decisão que conferem prerrogativas a agentes políticos específicos. Poder terminativo de comissões no Congresso norte-americano sobre certas áreas de legislação e *policies* (Shepsle and Weingast, 1987), poderes pró-ativos presidenciais (Shugart and Carey, 1992), como a exclusividade conferida pela Constituição brasileira de 1988 ao Poder Executivo para propor legislação sobre matéria orçamentária, administrativa ou com repercussão financeira e, ainda, dispor de instrumento para alterar o *status quo* sem prévia aprovação legislativa (Figueiredo e Limongi, 1999) e “ativismo judicial” correspondem a exemplos de poder de agenda. Dispositivos institucionais desta natureza reduzem custos de transação política para tomada de decisões, limitando riscos para a ocorrência de ciclos de maioria e paralisia decisória. Desconsiderar variações presentes na atribuição de poder de agenda a agentes institucionais (Executivo, Congresso, Judiciário) termina por projetar um ponto cego na literatura sobre

agenda-setting, precisamente na pergunta sobre a conversão de *issues* em políticas governamentais.

Como demonstrou Lowi (2009) em sua conhecida taxonomia, variações nas *policies* adotadas podem dizer respeito à probabilidade de coerção na sua aplicação (imediate ou remota) e seu destinatário (individual versus ambiental/coletiva). Desta forma, políticas redistributivas são aquelas que geram ganhadores e perdedores identificáveis: implicam na alocação progressiva ou regressiva de recursos, renda ou propriedade de x para y , desenhando jogos de soma-zero. Na mesma direção, políticas regulatórias geram aplicação de regras e sanções, promovendo benefícios sociais difusos. Para Tsebelis (1990), instituições podem ser *eficientes* ou *redistributivas*, à medida que alteram o SQ, melhorando a condição de todos ou de alguns em detrimentos de outros, respectivamente. Da mesma forma, graus de incerteza afetam a escolha por instituições eficientes ou redistributivas (Tsebelis, 1990).

O ponto aqui é que a “capacidade” necessária para implementar agendas de políticas em áreas de conflito reduzido e interação horizontal é distinta daquela exigida quando trata-se de transferir e realocar recursos, regular trocas econômicas, impor sanções e determinar ganhadores e perdedores (Huber and Ting, 2012). Neste ponto, vale a pena uma volta às origens. Revisitando trabalho seminal de Tilly (2007) sobre *state capacity*, esta é compreendida em modo restrito, equivalente à intervenção de agentes estatais capaz de **alterar** a distribuição de recursos, prerrogativas, status, renda ou propriedade previamente fixados, utilizando meios como coerção, decisões, regulamentos, procedimentos, leis, informação, conforme depreende-se em suas palavras,

State capacities means the extent to which interventions of state agents in existing non-state resources, activities and interpersonal connections alter existing distributions of those resources, activities and interpersonal connections as well as relations among those distributions. (Tilly, 2007:16)

Não muito distante deste ponto, podemos encontrar as coordenadas para “capacidade estatal”, fixadas por Skocpol (1985):

implement official goals, especially over the actual or potential opposition of powerful social groups or in the face of recalcitrant socioeconomic circumstances. (Skocpol, 1985: 9).

Os marcos estabelecidos de que “capacidades estatais” implicam em alterar distribuição prévia de recursos (Tilly) e que isto ocorre diante de real ou potencial oposição

(Skocpol), exigem atributos distintos de mera eficiência ou governança, correspondendo a cenário de interações de soma-zero, e condições capazes de produzir *enforcement* junto a potenciais prejudicados ou perdedores como resultado das escolhas promovidas por agentes estatais (Acemoglu, Garcia-Jimeno and Robinson, 2015; Akhtari et al., 2015; Nistotskaya and Cingolani, 2016; D’Arcy and Nistotskaya, 2017).

Baixos índices de “capacidade estatal” inviabilizam a provisão de bens públicos e não garantem um ambiente favorável à interações democráticas (Acemoglu e Robinson, 2019). À medida em que cresce a escala em que burocracias públicas codificam e fazem cumprir leis, ofertam segurança, recolhem impostos que irão financiar serviços públicos, promovem investimentos e asseguram a legitimidade de decisões democráticas, é de se esperar que indicadores de bem estar e transparência institucional registrem avanços. Contudo, pode-se esperar um *turning point*, a partir do qual a assimetria nas relações entre *principals* (cidadãos, políticos) e seus agentes (burocratas) cria incentivos para a captura das agências governamentais pelo civil service, independente de o quão profissionalizado este seja (Niskanen, 1971; Miller and Moe, 1983; McCubbins; Schwartz, 1984; McCubbins, Noll, Weingast, 1987; Lewis and Selin, 2015).

Isto posto, os desafios para o uso de “capacidade estatal” como ferramenta analítica válida para explicar processos de mudança estão associados a duas fronteiras: (1) a identificação de recortes analítico parcimonioso e uma métrica para “capacidade estatal”, através de variáveis e indicadores apropriados para mensurá-la; (2) uma focalização das áreas de políticas públicas que podem ser explicadas por esta categoria analítica, distinguindo-a de um instrumento de mil-utilidades.

No modelo de Mahoney e Thelen, discricionariedade diz respeito a uma propriedade de “targeted institutions”, enquanto oportunidades existentes para a interpretação ou aplicação de leis e regras. Graus de liberdade são oferecidas a agências, ministérios ou órgãos públicos para a implementação de políticas governamentais. Discricionariedade pode ser vista, assim, sob os moldes da relação entre principal e agente. Autoridades políticas dependem de expertise técnica e especialização operacional para executar programas oficiais, através de uma engenharia institucional que pode variar em um continuum centralização-descentralização. Baungartner e Jones (1993) fazem referência à arenas paralelas (comissões legislativas, secretarias, agências e ministérios) e seriais (órgãos de decisão centralizada), explicando o deslocamento para esferas centralizadas como resultado de uma categoria fluída, “policy images”. Pista mais consistente pode ser localizada na indicação de Lowi, de

que *policies* moldam as *politics*: políticas que resultam em soma variável, com beneficiários identificáveis, sem perdedores definidos e baixo nível de conflitos, apresentam ganhos de eficiência quando sua implementação adota desenho descentralizado, baseado em especialização operacional e com graus de discricionariedade para seus agentes; políticas com resultado de soma-zero (redistributivas e regulatórias) deflagram conflitos, projetam custos políticos mais elevados para sua escolha, exigindo capacidade de *enforcement* na execução, centralização decisória e menor discricionariedade.

A compreensão de discricionariedade abre espaço para interpretações ambíguas que se dividem em duas principais possibilidades/abordagens. Para além da noção de espaço para mobilização de recursos e capacidade de agência, discricionariedade pode, também, aludir ao funcionamento interno da instituição. Desse modo, o conceito se restringe ao espaço de interpretação dos agentes sobre a aplicação das regras, porém não se estende a mensuração da sua capacidade de mudá-las. Assim, a liberdade para mobilização de recursos e a formação de coalizões, relativas aos agentes, ilustrariam os custos de agência para criar ou eliminar instituições – não o seu grau de discricionariedade. Sob essa perspectiva, devem-se associar à composição dos mecanismos de mudança endógena, ao lado de pontos de veto e discricionariedade (funcionamento interno da instituição), os custos para o câmbio institucional.

3. Agentes movem-se, sob restrições institucionais, buscando maximizar utilidades visando alterar a matriz de *pay-offs* ou a mudança institucional (Tsebelis, 1990). Suas estratégias dependem sobretudo de (1) graus de discricionariedade para interpretação dos marcos normativos, como salientam Mahoney e Thelen, mas também de (2) investimentos em *asset specificity* (Pierson, 2004) e (3) a constituição de coalizões de interesses.

Instituições constroem a ação de agentes, mas estes escolhem cursos de ação considerando a possibilidade de (re) interpretar as regras, mobilizar recursos políticos, econômicos, sociais, culturais, relacionais ou ampliar a coordenação com outros agentes, através de coalizões buscando modificar equilíbrios prévios. Equilíbrios sociais podem resultar assim da percepção de riscos de piora na posição relativa com a mudança, custos de transação elevados para o convencimento dos demais agentes, ou ainda, da existência de mecanismos de *self-reinforcing*, que tornam a alteração do *status quo* um processo difícil e de ocorrência pouco provável. Regras que estabelecem quórum elevado para a mudança de dispositivos constitucionais podem constituir procedimento que contribui para a inércia institucional. Em direção semelhante, o número e posição dos pontos de veto institucionais

reduz a área potencial de inovação, restringindo as probabilidades de mudança no *status quo* e a instabilidade institucional (Tsebelis, 2002). O ponto aqui consiste em que a análise não pode deixar de lado um esforço em dissecar a constituição dos agentes políticos: condições, como em jogos iterativos, que tornam mais provável o conhecimento e previsão do comportamento dos demais, alterando a estrutura de prêmios e sanções para a mudança ou continuidade institucional, dependem das condições de ingresso e mobilidade no interior de organizações, reduzindo custos de transação, ampliando a informação disponível e favorecendo oportunidade para *commitment* e cumprimento de acordos, ou, inversamente, tornando mais incertas e imprevisíveis as ações de cada membro, mesmo aos olhos dos demais. Da mesma forma, as curvas de indiferença dos pontos de veto institucionais não são exógenamente fixadas ao processo político, podendo ser reformatadas com base em informação e utilidade representada pela própria instituição para os grupos específicos de agentes.

Weingast (1997) simula um modelo de jogo para projetar diferentes possibilidades na relação entre Instituições e dois grupos de cidadãos (A e B). Instituições possuem duas alternativas: respeitar ou violar direitos dos cidadãos, dispendo de recursos como monopólio da violência legítima, estrutura administrativa e informação assimétrica e tem de escolher entre transgredir contra todos (A e B), contra um (A ou B) ou nenhum. O resultado do jogo depende das respostas produzidas por cada grupo de cidadãos (A e B), submetendo-se ou desafiando as Instituições.

No primeiro cenário, instituições transgridem contra A e B simultaneamente. Se ambos grupos aceitam a transgressão da Instituição, esta obtém ganhos elevados pelo êxito de sua iniciativa, combinado à ausência de resistência. Se apenas um dos agentes desafia Instituições, estas ainda são bem sucedidas por poder isolar a resistência, enquanto o desafiante tem de arcar com os custos de sua ação, expondo-se à repressão. Se A e B coordenam ação comum desafiando a Instituição, produzem condições para fixar limites para ações e prerrogativas futuras da Instituição.

Um segundo cenário ocorre quando a Instituição viola direitos de apenas um dos agentes. O resultado dependerá da decisão estratégica tomada pelo agente não afetado. Este possui incentivos para decidir pela omissão, contando com o enfraquecimento do rival, simultâneo à possibilidade de desfrutar dos benefícios de aliado da Instituições. Em contraste, se o agente não afetado incorpora à seu cálculo estratégico um fator temporal considerando que no futuro a violação poderá voltar-se contra ele, e decide coordenar sua

ação com o agente atingido, o resultado deverá ser uma contenção institucional, com limitação em suas margens de prerrogativas e autoridade. Finalmente, um cenário onde a Instituição se encontre enfraquecida, podem haver incentivos para uma estratégia de desafio, pois poderão obter ganhos adicionais. Neste ponto, o problema analítico consiste em discernir que contexto oferece incentivos para [i] menor concentração de recursos de poder institucionais e [ii] a resolução de problemas de coordenação que torne mais provável uma negociação que permita coordenação de A e B contra a Instituição.

4. Da taxonomia de mudanças graduais endógenas de Mahoney e Thelen, *layering* é aquela que, provavelmente, tenha tido destino mais profícuo como ferramenta analítica para auxiliar na investigação de processos de câmbios institucionais e de *policies* (Van der Heijden and Kuhlmann, 2017). Esta foi a perspectiva analítica adotada em diversos trabalhos voltados a reconstituir políticas públicas no Brasil (Falleti, 2009; Gomide et al., 2014; Vieira e Gomes, 2014; Coraiola et al, 2015; Miranda e Calmon, 2016; Arretche, Marques e Farias, 2019; Filgueiras e Aranha, 2019). Conforme a versão original de Mahoney e Thelen, *layering* consistiria em uma sobreposição de novas políticas e instituições à camadas formadas pela preservação do *status quo*, através da iniciativa de *subversives*. Este resultado seria produto de coordenadas formadas por fortes pontos de veto, responsáveis por impedir a remoção de leis e políticas estabelecidas, com baixa discricionariedade dos agentes públicos para a interpretação legal. Aqui, contudo, reside um aspecto paradoxal do modelo: é compreensível que pontos de veto impliquem na preservação do *status quo*; entretanto, qual o espaço ou recursos políticos para ação de reformistas em um contexto de forte rigidez institucional, quando as margens para a interpretação e aplicação das regras são escassas? A sobreposição de camadas de novas/velhas instituições não deveria corresponder a uma estrutura de oportunidades marcada por dois polos -mesmo que assimétricos- com preservadores da ordem de um lado, reformistas do outro e com graus de liberdade para introduzir nova configuração, diante da ambiguidade normativa?

Sob esta localização, é possível isolar mais um questionamento ao modelo: na versão original de Mahoney e Thelen (2009), *displacement* resultaria de uma combinação de frágeis barreiras a limitar mudanças no *status quo*, com reduzidas margens de discricionariedade dos agentes políticos. Ainda conforme os autores, este deslocamento da ordem prévia representaria um tipo de mudança endógena. Posteriormente, ao incorporar velocidade e duração dos processos de mudança, Mahoney (2015) descreve transformações *punctuated* novamente como endógenas. Esta endogenia pode ser interpretada como a busca de causas institucionais para explicar a mudança institucional. Neste ponto, há uma

inconsistência que não deve escapar ao analista. Se o foco das lentes do investigador deve procurar na dinâmica institucional os mecanismos responsáveis por uma ruptura capaz de deslocar o *status quo*, onde estariam localizadas estas engrenagens, quando ambos os polos - veto-players e agentes políticos- dispõe de escassos recursos institucionais? Ou bem a reconstrução de processos terá de olhar para fontes exógenas responsáveis por deslocar as placas tectônicas da ordem política (guerras, revoluções, crises econômicas, epidemias), ou as coordenadas para transformações por *displacement* são diferentes.

Por sua vez, por que *drift* deveria resultar de pontos de veto e discricionariedade fortes? Se os graus de liberdade para a interpretação das regras é amplo, por que agentes (simbiontes ou parasitários, nos termos de Mahoney e Thelen) não promovem novas camadas institucionais ou de políticas? Deriva, ao contrário, parece resultar mais de uma situação em que de um lado, instituições detém escassos recursos (não apenas negativos, para impedir alterações no SQ, mas também para promover ou introduzir alterações), ao mesmo tempo que não existem agentes dispostos ou capazes de propor reformas.

Finalmente, conversão representaria processos de mudança gradual endógena caracterizados pela alteração no impacto das antigas regras ou *polícies*, sem a sua substituição, negligência ou introdução de novas leis. Resultaria de uma estrutura de oportunidades institucional traduzida em elevadas margens para a discricionariedade na interpretação e aplicação das regras, com limitados pontos de veto e seriam operadas por agentes designados como oportunistas. Apesar de um *winset* amplo, estes não teriam interesse em substituir o *status quo*, apenas em interpretá-lo a seu favor. A dúvida neste ponto residiria na medida em que a extensão temporal de *conversion* não o converteria em um subtipo de *layering*. Em outras palavras, interpretação marginal das regras, reiterada no tempo deve transformar regras informais em parâmetros efetivos e padronização de comportamentos institucionais, sobrepondo novas camadas às previamente existentes.

INSTITUIÇÕES COMO MECANISMO DE MUDANÇAS ENDÓGENAS

Mudança endógena não diz respeito à velocidade ou extensão temporal do processo -abrupto ou gradual-, mas ao fato de que seus mecanismos causais são deflagrados e condicionados pela configuração institucional. A maior ou menor disponibilidade de recursos institucionais como capacidades administrativas, fiscais e regulatórias, poder para definir a agenda e prerrogativas para vetar *issues* moldam estruturas de oportunidade para as

estratégias dos agentes, fixando diferentes resultados conforme estes disponham de graus de liberdade para interpretar as regras, mobilizar *assets* ou promover coalizões de interesses.

A primazia institucional sobre as interações com os agentes fica evidenciada quando se as apresenta de forma sequencial:

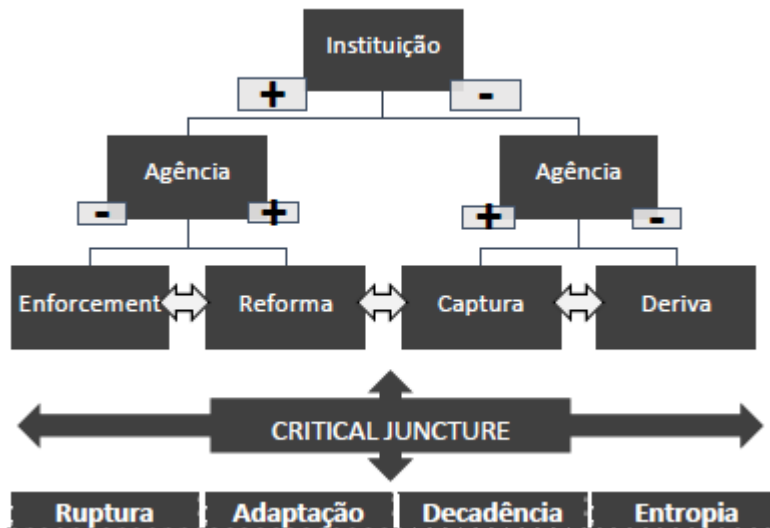


Fig.1 Padrão sequencial de mudança institucional

Nesse sentido, os cenários de mudança (**enforcement**, **captura**, **reforma**, **deriva**), constituídos a partir de diferentes graus de simetria entre instituição e agente, acabam por configurar os impactos gerados por choques e incertezas (**ruptura**, **adaptação**, **decadência**, **entropia**).

De acordo com Silberman (1993) administração pública baseada em carreiras burocráticas seria mais provável em contextos marcados por elevada incerteza política, caracterizada por imprevisibilidade/instabilidade na sucessão governamental e escala de *accountability*. Alta incerteza em países como França e Japão durante o século XIX teria incentivado a escolha por burocracias estáveis e orientadas por normas “escritas e exaustivas” e, portanto, menos submetidas à influência de políticos eleitos. Contudo, um exercício de regressão temporal permite localizar assimetrias entre instituições e agentes, bem como **enforcement** institucional como fatores de ruptura com o *status quo* prévio à profissionalização administrativa.

Caso exemplar nesta direção pode ser isolado na revolução dos jovens turcos liderados por Mustafá Kemal Attatürk contra o legado do império otomano. A abolição do sultanato em 1922 e do califado a seguir abriram um ciclo de reformas de orientação ocidental, secular e racionalista, lideradas por militares e burocracia civil, formados no interior da administração otomana e distinguidos do resto da sociedade pela elevada educação (Eisenstadt, 1984; Frey, 1965; Ozelli, 1974; Heper, 1984; Turan, 1984; Ahmad, 1993). Influenciados pelo positivismo recepcionado na sociedade otomana por Ziya Gökalp, nutriam a vocação de uma modernização conduzida por enforcement estatal:

More generally, a combination of Ottoman military and administrative elites had accepted the idea of organizing and/or extending their loyalties to a political organization which had defined its mission as the liberation of the Turkish heartland from foreign occupation and the sultan's government from captivity (...) Whether of military or civilian origin, they constituted an intelligentsia, and a political class whose mission was to retain political, economical and social control over society. Their approach to administration was regulative, rather than representational or mobilizational. (Turan, 1984: 103)

Mudanças orientadas para a modernização turca foram introduzidas através da Lei de Unificação Educacional (1924), determinando o controle de todas as instituições escolares pelo Ministério da Educação, obrigatoriedade do ensino primário e o fechamento das Madraças, o casamento civil (1926), Código Civil (1926), Código Penal (1926), legislação sobre herança (1926) a substituição do alfabeto árabe pelo latino (1928), introdução do calendário gregoriano e sistema métrico (Turan, 1984). Em 1934 as mulheres obtiveram acesso ao voto e o direito de serem eleitas para postos políticos.

A administração patrimonialista otomana caracterizava-se pela ausência de padronização de seleção, carreiras e salários dos servidores de governo. Os kemalistas buscaram reformar a administração pública, introduzindo recrutamento competitivo e meritocrático, bem como carreiras orientadas pela escolarização e antiguidade. Neste sentido, foram introduzidas a Lei 799 (1926), que constitui uma categoria específica de funcionários profissionais, e as leis 1108 (1927) e 1452 (1929) que definiram salários de servidores e o orçamento do serviço público (Akkoyunlu, 2021). A morte de Mustafa Kemal, em 1938

deflagra um conflito de facções no interior do CHP. Crise fiscal, fracasso na promoção de uma reforma agrária em 1945 e a implantação do multipartidarismo promovem a erosão da centralização kemalista e pressões por mecanismos de patronagem na burocracia governamental.

Da mesma forma, durante a Primeira República (1889-1930), o Brasil foi marcado pela patronagem, herança da presença da Coroa Portuguesa no país, que centralizou o poder no Estado e fortaleceu o poder dos coronéis. Posteriormente, a modernização do Estado brasileiro impulsionada por Vargas a partir da década de 1930, pode ser observada na presença de um título específico sobre o serviço público na Constituição de 1934, na criação do Conselho Federal do Serviço Público e a Lei do Reajustamento, em 1936, na obrigatoriedade de realização de concurso público, introduzida na Constituição de 1937 (Gouvêa, 1994; Abrucio et al, 2010; Pacheco, 2010; Olivieri, 2011). Posteriormente, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, buscava padronizar procedimentos de gestão de pessoal na administração pública, como promoções, transferências e medidas disciplinares. Deste ponto em diante, o processo de profissionalização da administração pública brasileira converte-se de *enforcement* em *layering*, com diferentes reformas marcando expansão e retração no rigor empreendido na adoção de impessoalização burocrática: o fim do Estado Novo, em 1945, testemunha um esvaziamento do DASP, cancelamento de concursos e a efetivação dos interinos e extranumerários; o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis (1952) reafirma a obrigatoriedade do concurso público para ingresso na carreira pública, princípio atenuado na prática ou por expedientes como a Lei 4.069, de 1962 (Abrucio et al, 2010). O produto parece ser um *híbrido* com órgãos caracterizados por recrutamento meritocrático e impessoal, ao lado de áreas marcadas por patronagem e discricionariedade na seleção de pessoal administrativo. Finalmente, a Constituição de 1988 fixa a exigência de concurso para ingresso no serviço público e amplia procedimentos de controle externo e transparência sobre a administração (Abrucio et al, 2010; Cavalcante e Carvalho, 2017; Lopez e Guedes, 2018). Estas indicações parecem consistentes com os achados de Longo e Echebarría: tendências de desenvolvimento do serviço público resultariam de um trade-off entre centralização e descentralização: incremento em sistemas e procedimentos baseados em mérito seriam gerados pela presença de agências centrais de coordenação administrativa, responsáveis por conferir maior consistência estrutural ao serviço público. Paralelo, maior integração seria função de ganhos em capacidades funcionais, provocadas por reforço em processos de descentralização.

Finalmente, eficácia seria produto de um mix entre centralização/descentralização (Longo e Echebarria, 2014: 68).

Em comum, nos marcos constitutivos da profissionalização do serviço público turco e brasileiro, pode-se identificar um padrão de *enforcement*, mudança endógena resultante de inovações introduzidas na agenda a partir de iniciativas institucionais insuladas e assimétricas em relação aos recursos disponíveis por agentes extra-estatais. Ponto cego no modelo de Mahoney e Thelen (2009) consiste, assim, em não incorporar esta dimensão pró-ativa da intervenção institucional, enquanto inovação e mudança no *status quo*, e não apenas ponto de veto à sua remoção. O prolongamento temporal posterior a seu momento fundacional pode abrir espaço para reformas incrementais, combinando diversas camadas como racionalidade burocrática, politização da administração pública e mudanças gerenciais (Rouban, 2021).

Reformas resultam de menor assimetria entre instituições e agentes. De um lado, a configuração de pontos de veto institucionais inibe probabilidades de remoção do *status quo*; paralelo, coalizões de interesses dentro e fora das instituições dispõe de margens de ação e interpretação normativa e recursos de mobilização política. Este cenário assemelha-se à mudança por *layering*, não fosse o fato de que aqui grau para a discricionariedade dos agentes é o que impulsiona as reformas por camadas.

A constituição do sistema nacional de pós-graduação no Brasil pode ser analisada sob estas lentes. A CAPES foi criada em 1951, como “Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior”, parte de uma agenda desenvolvimentista durante o segundo governo Getúlio Vargas (1950-54). A racionalização e profissionalização da administração pública e a necessidade de formação de profissionais especializados frente às exigências de fomento à industrialização do país, estimularam a criação de uma agência federal destinada ao aperfeiçoamento de pessoal. Suas primeiras ações foram a contratação de professores visitantes estrangeiros, intercâmbio e cooperação entre universidades brasileiras e internacionais, concessão de bolsas de estudos e promoção de eventos científicos. Com a implantação do regime autoritário, em 1964, a CAPES deixa de estar vinculada diretamente à Presidência da República, passando a fazer parte do organograma do Ministério da Educação. Em 1965 são criados os primeiros cursos de pósgraduação: 27 mestrados e 11 doutorados. Neste mesmo ano, o Parecer 977/65 fixa as regras para a organização do sistema de pósgraduação no Brasil. A partir de 1976, a CAPES passa a avaliar periodicamente os cursos de pósgraduação instalados no país e, em 2007 é aprovada lei no Congresso Nacional que amplia as responsabilidades da CAPES, incorporando também a tarefa de fomentar a

formação de professores para a educação básica. O núcleo da construção do sistema nacional de pós-graduação consiste na centralização regulatória exercida pela CAPES, que dispõe da prerrogativa de aprovar a criação de cursos novos, avaliá-los periodicamente e alocar recursos financeiros conforme o ranking de cada Programa (Marengo, 2015). A constituição do sistema nacional de pós-graduação sob um regime autoritário -portanto, sob fortes pontos de veto- não teria sido possível em contexto onde não existissem margens de discricionariedade para iniciativas dos agentes. Isto fica evidente na observação de Balbachevsky:

Naqueles anos, as políticas brasileiras de C&T passaram por uma grande mudança: pela primeira vez o governo brasileiro buscou articular o desenvolvimento científico com uma estratégia mais ampla de desenvolvimento do país. Esta iniciativa fica mais inteligível quando se considera o consenso tácito que então se construiu entre importantes lideranças científicas nacionais (várias delas com conhecida vocação esquerdista) e o setor nacionalista das forças armadas. (Balbachevsky, 2005: 278)

Exclusão constitui um traço comum a regimes autoritários. Entretanto, O'Donnell (1987) chamou a atenção para as diferenças no uso da repressão pelos militares argentinos e brasileiros: mais capilar e penetrante sobre a sociedade, na Argentina, mais seletivo e dirigido à quadros políticos, no Brasil. O ponto é que o regime autoritário brasileiro foi caracterizado pela combinação de constrangimentos a direitos civis e políticos, repressão seletiva à elite política e grupos de esquerda e a manutenção de uma competição eleitoral bipartidária, restrita às câmaras legislativas e governos locais. A iniciativa de sanitaristas estabelecendo as bases de um futuro sistema de saúde pública, analisada por Faletti e a coalizão de cientistas e militares para a formação de um sistema nacional de ciência e tecnologia somente foram possíveis pelos espaços existentes nas margens do regime autoritário. Mobilizando recursos específicos como o conhecimento técnico, estas coalizões puderam utilizar a discricionariedade existente nas extremidades do regime para criar novas políticas e instituições. A *pátina* resultante pode ser observada desde então, na dualidade entre a expansão do sistema universitário predominantemente privado e o desenvolvimento da pós-graduação fortemente regulada, com parâmetros de produtividade científica, internacionalização e com hegemonia pública.

A adoção de políticas de ação afirmativa a partir de 2003 -traduzidas em cotas raciais e sociais para o ingresso em universidades públicas brasileiras- pode ser caracterizada como processo de reforma por *layering*, na qual a ambiguidade legal amplia margens de discricionariedade de agentes públicos, contornando fortes e estabelecidos pontos de veto institucionais e políticos. Por um lado, a Constituição brasileira consagra o princípio da autonomia universitária, conferindo a estas instituições graus de discricionariedade em seus procedimentos administrativos, entre os quais a definição de regras de admissão universitária, configurando um sistema paralelo e não serial de decisão (True, Jones e Baungartner, 2007). A descentralização na implementação de cotas raciais pode ser observada no predomínio inicial de universidades estaduais: introduzidas em 2001 em duas instituições estaduais (Universidade Estadual do Paraná e Universidade Estadual do Norte do Paraná) até 2007, eram 22 instituições de ensino superior estaduais e 16 federais com este procedimento de ingresso. A partir de 2008 cresce o número de universidades federais com políticas de ação afirmativa. Este fator foi ainda reforçado pela política do Ministério da Educação (MEC), cuja orientação terminou por reforçar a autonomia das universidades federais. Paralelo, a contestação sobre a adoção de cotas raciais e a incerteza provocada por eventual interpretação de inconstitucionalidade pelos tribunais produziram uma *sobreposição*, com a generalização de regras universitárias combinando critérios raciais e sociais como procedimento de reserva de vagas.

Diante da dificuldade de incluir as cotas no Estatuto da Igualdade Racial, ou de aprovar uma lei, o que só viria a acontecer no ano de 2012, o Governo Federal parece ter optado por evitar um confronto direto com os opositores da ação afirmativa, sem, no entanto, se furta à criação de fortes incentivos institucionais para a proliferação dessas medidas, tais como programas de bolsas, recursos para universidades que as implementassem e apoio a projetos de lei que as regulamentassem. (Daflon et al., 2013: 309)

Logo após o julgamento pela Suprema Corte brasileira, que reconheceu a constitucionalidade de cotas raciais, o governo federal sanciona a Lei 12.711, que torna obrigatória a reserva de vagas em todas as Universidades federais. Prevendo implantação progressiva a partir de 2013, foi estabelecida sua plena aplicação de 2016 em diante com a seguinte distribuição das vagas para ingresso nas instituições federais de ensino superior: ingresso universal (50%), egressos de escolas públicas (50%), egressos de escolas públicas

com baixa renda (25%), pretos, pardos, indígenas de escolas públicas e/ou baixa renda (conforme proporção demográfica).

O julgamento da constitucionalidade das cotas raciais pelo Supremo Tribunal Federal e a Lei Federal de 2012 representaram transferência das políticas de ação afirmativa, de um processamento paralelo, representado por decisões descentralizadas tomadas por Conselhos de cada uma das instituições estaduais e federais de ensino superior, para uma arena serial, correspondendo política obrigatória, implementada em todo o território nacional. Em princípio, reserva de vagas constituiria política redistributiva (Lowi, 2009), uma vez que implica em transferência de bem comum, correspondendo a um jogo de soma zero, com ganhadores e perdedores identificáveis, sendo de se esperar, portanto, conflitos intensos em torno a sua escolha/aplicação. Contudo, é preciso considerar dois elementos: (1) em primeiro lugar, o governo federal já havia implementado o Programa REUNI, com a expansão no número de universidades federais no país, que subiram de 45 (2003) para 63 (2016). Assim, parte importante das admissões condicionadas à políticas de ação afirmativa ocorreu em novas universidades, criadas já sob a égide das novas regras, ou beneficiaram-se da ampliação de vagas nas universidades já existentes. Ou seja, não chega a haver uma transferência de vagas, do ingresso universal para ações afirmativas. Paralelo, (2) a forte expansão no número de admissões nas instituições federais do ensino superior através da reserva de vagas para egresso de escolas públicas, com baixa renda e/ou negros, pardos e indígenas, foi acompanhada pela significativa expansão no número total de admissões nas universidades federais. O resultado foi que embora as admissões pelo critério universal não tenham acompanhado a tendência de crescimento registrado, permaneceram nos níveis registrados no início do período. Isto mitigou os efeitos da expansão de admissões por ação afirmativa como um jogo de soma-zero, no qual vagas de acesso universal teriam sido redistribuídas para a reserva por critério social ou racial.

Captura constitui padrão de mudança endógena, caracterizada pela combinação de deterioração institucional com janela de oportunidades para estratégia de agentes visando tomada institucional.

Empregando o advocacy coalition framework (ACF), Capelari et al. (2020) descrevem as mudanças verificadas nas agências de regulação ambiental brasileiras após as eleições presidenciais de 2018. Considerando as coalizões existentes na área ambiental, identificadas por Araújo (2013) -*tecnocratas esclarecidos, socioambientais, desenvolvimentistas modernos e desenvolvimentistas tradicionais*- Capelari et al. mostram como a mudança de governo confere

janela de oportunidade para a captura de agências ambientais por representantes do agronegócio, com repercussões sob a forma de redução na extensão dos parques naturais, multas ambientais, liberação de atividades agrícolas e mineradoras e exclusão de representantes de organizações sociais do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Decisões unilaterais, barreiras à negociação e desprezo à informação científica completam o padrão de captura desta arena pelos *desenvolvimentistas tradicionais*. Ressalvas podem ser feitas à interpretação oferecida pelo ACF ao processo, localizadas em (a) realinhamento de coalizões como resultado de mudanças institucionais (alteração de governo federal) e não a causa de alterações nas *polícies*; (b) ações baseadas em interesses econômicos e não sistema de crenças do tipo *policy core*. De qualquer forma, a sequência parece clara: **desinstitucionalização > captura institucional > conversão ou omissão na aplicação de legislação e políticas**.

Diferente de Mahoney e Thelen, que circunscrevem *drift* a fortes pontos de veto e discricionariedade dos agentes e mais próximo a Streeck e Thelen (2005) ao referir-se a *exhaustion*, **deriva** parece estar relacionada a processo incremental contínuo (Mahoney, 2015), gerado por esgotamento decorrente de retornos institucionais decrescentes, combinado a ausência de agentes políticos dotados de recursos estratégicos aptos a promover mudanças. O ocaso das experiências de Orçamento Participativo pode representar ilustração adequada a este padrão.

Inaugurado após conquista da administração municipal de Porto Alegre pelo Partido dos Trabalhadores, o Orçamento Participativo (OP) ganhou prestígio e repercussão internacionais, à medida em que representou experiência de inclusão social com efeitos redistributivos sobre a alocação de recursos orçamentários locais (Abbers, 2000; Avritzer, 2006). Sua consolidação inicial em Porto Alegre permitiu a difusão do modelo para outras administrações municipais e regionais, sendo incorporado em diagnósticos e proposições das Nações Unidas e Banco Mundial (Banco Mundial, 2008; Oliveira, 2016). Todavia, após seu zênite no início dos anos 2000, a dinâmica do OP portoalegrense inicia curva declinante, entrando em trajetória de deriva na década seguinte. Analisando as causas para seu declínio, Rennó e Souza (2012) identificaram inflexão nas curvas de participação em 2003 com declínio acentuado após 2004, com a mudança partidária no executivo municipal. Paralelo, neste período os autores verificaram igualmente queda nas demandas concluídas e redução na percepção de *empowerment* por parte de organizações sociais envolvidas no processo (Rennó e Souza, 2012). Ainda para um inventário das causas capazes de explicar o declínio do OP Peres (2020) aponta três fatores: (1) setorialização e verticalização de políticas

públicas, repercutindo em fragmentação da participação; (2) matriz tributária baseada em impostos indiretos, implicando em maior vinculação de receitas e volatilidade macroeconômica; (3) ênfase da agenda nas despesas, incrementando conflitos distributivos entre participantes. Santos et al (2020) identificaram probabilidade de adoção deste desenho institucional a presença de facções mais esquerda no interior do Partido dos Trabalhadores.

Baixa institucionalização, ciclos eleitorais, oscilações financeiras e conflitos distributivos terminaram por erodir experiências de OP. Por outro lado, custos políticos e reputacionais de suprimi-lo, terminaram condenando este modelo à deriva institucional.

Choques exógenos ocorrem e uma explicação institucionalista não pode desconsiderar sua existência. Guerras desencadeiam revoluções (Skocpol, 1979), ou criam janelas de oportunidade para políticas sociais ou welfare state (Skocpol, 1992), revoluções promovem rupturas abruptas (Moore, 1966; Skocpol, 1979; Tilly, 1991; Boix, 2003), clivagens sociais, religiosas ou territoriais provocam revoluções e geram divisões e alinhamentos partidários (Lipset e Rokkan, 1967), epidemias desencadeiam mudanças demográficas, políticas ou culturais (Weible et al, 2020; Walker et al, 2020, Cheibub, Hong e Przeworski, 2020; Mazzucato e Kattel, 2020; Bol et al, 2020). Todos estes processos afetam, de algum modo, as instituições.

Critical junctures podem ser compreendidas como mudanças rápidas e de curta duração, com legados duráveis e temporalmente extensos (Collier e Collier, 1991). O seminal trabalho de Lipset e Rokkan (1967) sobre a formação de sistemas partidários europeus em 1920, vigentes, ainda, em 1967, ilustra a aplicação do modelo através de três passos principais: conflitos e crises que fragilizam o status quo > constituição de nova ordem institucional (*critical juncture*) > legado. Nesse sentido, clivagens centro/periferia, Estado/Igreja, proprietários/trabalhadores conduzem a momentos críticos, gerando legados duráveis. No México (início do século XX), camponeses e trabalhadores, por meio de protestos e conflitos com senhorios e proprietários, conseguiram a formulação de extensa legislação que lhes incorporasse direitos e promovesse a reforma agrária. A partir dessa, um novo partido, Partido Revolucionário Institucional (PRI), inicialmente Partido Nacional Revolucionário (PNR) e, depois, Partido Revolucionário Mexicano (PRM), estabeleceu um legado de hegemonia no governo mexicano, ocupando os cargos da presidência de 1929 a 2000 (Montaño e Pablos, 2017).

O ponto aqui é o de que o produto do impacto exercido por choques exógenos deve diferir, segundo a densidade e resiliência da configuração institucional. Guerras podem levar a criação de novos estados, a revoluções sociais, a estímulos para a promoção de programas de proteção social ou a entropia. Respostas institucionais à pandemia da Covid-19 foram discrepantes e nações como Alemanha, Coreia do Sul, Nova Zelândia e Vietnã contaram com instituições públicas resilientes, com atributos de adaptação, alinhamento de serviços públicos, disponibilidade de informação digital e planejamento de cenários pós-pandemia (Mazzucatto and Kattel, 2020; Égert et al., 2020). Considerando-se que *critical junctures* causam impactos variados conforme variam as instituições, os padrões de câmbio (profundidade das mudanças, avanços democráticos) decorrentes desses choques também serão diferentes.

A longo prazo, equilíbrios do tipo *enforcement* restringem o espaço para o surgimento de *insiders*, agentes dispostos e capazes para conduzir negociações com o *establishment*. À medida que choques exógenos levam ao colapso institucional, o padrão de mudança mais provável será o de **ruptura** promovida por *outsiders*, ou o deslocamento liderada por insurrectos, nos termos de Mahoney e Thelen. Transições por colapso, como a revolução portuguesa ou as redemocratizações argentina e uruguaia podem ilustrar este padrão.

Maior equilíbrio entre Instituições e agentes, traduzido em padrão de reformas endógenas produz estrutura de oportunidade mais favorável à plasticidade institucional para **adaptação** à choques exógenos e conflitos políticos. A sequência *liberalização-democratização* (Dahl, 1997), as reformas sequenciais que sobrepuseram diferentes camadas de direitos de cidadania *civil-político-social* (Marshall and Bottomore, 1992; Bendix, 1964; Sátyro et al, 2019) atestam as capacidades adaptativas das democracias liberais em moldar-se sob o impacto de *critical junctures* representados por industrialização, disputas religiosas, massificação da política, guerras, totalitarismos, colapso financeiro, conflitos sociais. A conquista do gabinete parlamentar pelo Labor Party, em 1945, constituiu oportunidade para a implementação do Beveridge Report, adaptando as instituições liberal-representativas britânicas ao novo welfare state. Reformas foram introduzidas através da criação de pensões para filhos (Family Allowances Act, 1945), de um sistema de seguridade social (National Insurance Act, 1946), criação do National Health System (1946), seguro para acidentes de trabalho (Industrial Insurance Act, 1946), pela extensão da proteção social aqueles que não podiam contribuir e remoção das Poor Laws (National Assistance Act, 1948), constituição de tribunais para julgar alugéis (Landlord and Tenant Act, 1947).

Evidências sobre a **decadência** democrática são abundantes. *Critical junctures* representadas pela crise econômica de 2008, transformações demográficas e tecnológicas, desemprego e imigração, reduziram a capacidade de agenda governamental em oferecer respostas a emprego, proteção social e violência. Neste período a deterioração no desempenho de democracias constitucionais ocorreu em menor frequência por golpes convencionais, como intervenções militares, e mais sob a forma de lenta decadência incremental de regras e procedimentos característicos da *rule of law*, promovidos por líderes eleitos sob regras liberal democráticas (Levitsky e Ziblatt, 2018; Runciman, 2018; Mounk, 2018; Fukuyama, 2015; Diamond, 2015; Mainwaring Bizarro, 2019).

Finalmente, se a fragilidade institucional combinada à proatividade de agentes políticos conduz à captura e posterior decadência institucional, um cenário em que instituições e agentes estão ausentes -ou ao menos debilitados- produz uma sequência no qual a incerteza e imprevisibilidade crescentes levam da deriva à **entropia** institucional. Elevados índices de homicídios, feminicídios e violência policial, combinados à baixas taxas de resolução de homicídios (25%) revelam a fragilidade institucional na aplicação da lei e efetividade da segurança pública (Lima, 2019). Frente a essa incapacidade institucional, ainda, Ministério Público, Poder Judiciário, polícias e agentes extra-estatais conquistam amplas margens de discricionariedade para operar.

CONCLUSÃO

O modelo de mudança endógena de Mahoney e Thelen representou um aporte significativo ao desafio posto à agenda de investigações sobre câmbio de instituições e políticas públicas. Contudo, para conferir-lhe maior consistência, é preciso (1) incorporar rupturas pontuadas e conferir-lhes explicação institucionalmente endógena; (2) incorporar dimensão positiva e de inovação no *status quo* à ação de instituições políticas, decorrente de sua capacidade estatal e poder de agenda; (3) focar nos ativos dos agentes e sua capacidade em promover coalizões políticas e, finalmente, (4) interpretar reformas por *layering* como resultantes de estrutura de oportunidades que combina elevados pontos de veto com espaços institucionais e graus de discricionariedade para negociação entre autoridades e agentes extra-estatais. Um modelo de mudanças institucionais endógenas sob estas coordenadas pode contribuir substituindo a fluidez no emprego de categorias analíticas por mecanismos

institucionais, bem como deslocar o foco dos estudos sobre agenda política, de *issues* para processos e decisões institucionais.

Ainda dentro da abordagem do modelo de mudança endógena, aponta-se a necessidade de delimitar e definir de modo mais claro conceitos principais. Em outras palavras, sugere-se que sejam elencados, por exemplo, os fatores que determinam o grau de discricionariedade dos agentes do modelo, de quais maneiras esse espaço pode se originar e como esse se relaciona com o contexto em que opera. Isso pois, essas diferenças, alinhadas aos diferentes padrões de reforma (deslocamento, sobreposição, conversão e deriva), podem esclarecer impasses de imobilização dos agentes, ambiguidade nos modos de mudança e conceptual stretching, presentes no modelo de Mahoney e Thelen (Van der Heijden and Kuhlmann, 2017).

Foi exposto que uma mudança tem seus mecanismos causais determinados pela interação de condições institucionais específicas. Entretanto, como ficam essas interações após a mudança? Por lógica deveriam se alterar, tendo em vista que a cada padrão de mudança são conferidas características específicas, do contrário, uma mesma instituição sempre perceberia os mesmos tipos de mudança. Ainda assim, considerando-se um cenário de “deriva”, por exemplo, que após um choque pontuado reconfigura-se a “entropia”, fragilidade institucional e agentes ausentes ainda seriam mantidos. Que tipo de mudança deveria ocorrer para que se estabelecesse um cenário propício (determinado grau de recursos institucionais e recursos de agência) para um novo padrão de mudança (enforcement, reforma, captura) se estabelecer? Ainda dentro dessa questão de como se dá a passagem de um padrão de mudança a outro, questiona-se, mais precisamente, se há algum ciclo/ordem que se apresente de modo que seja possível prever qual próximo padrão de mudança que deve ocorrer.

Destaca-se a necessidade de aprofundar os estudos dos episódios marcados por critical junctures, tendo em vista que ainda existem questões a serem exploradas como: relações de ordem/encadeamento entre instabilidade institucional e os choques pontuados, isto é, conjunturas críticas são geradas por conflitos ou podem gerá-los? Em que medida o grau de estabilidade que é conferido aos legados firmados pelas conjunturas críticas podem ser considerados duradouros? Ou, ainda, podem-se desenvolver estudos acerca da influência das fases de configuração dos cenários econômicos, sociais e políticos – anteriores às clivagens e conflitos – e das consequências – reações em cadeia, pós conjuntura crítica, pelas

quais emerge o legado institucional –adicionadas por Collier e Collier (1991) ao modelo de Lipset e Rokkan (1967).

Há, especificamente, uma dificuldade em perceber, no processo de passagem da “deriva” a “entropia”, evolução pontuada, marcada por critical junctures, tendo sido mais frequente, nos casos analisados, uma mudança incremental contínua. Nesse sentido, cabe questionar se “entropia” seria uma exceção ao modelo ou, ainda, se mudanças incrementais também poderiam gerar novos padrões.

Tendo em mente pesquisas futuras, questiona-se como os agentes e a combinação dos pontos de veto e discricionariedade se comportam em períodos de longa estabilidade - caso que pode ser percebido em alguns países da América Latina, como Argentina, Uruguai, México, frente às reformas da administração pública. Assim, propõe-se explorar novos mecanismos causais que possam ser aplicados a esses períodos ainda utilizando a mesma lógica do modelo de mudança de Mahoney e Thelen.

Referências

ABBERS, Rebecca. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Colorado: L. Rienner, 2000.

ABRUCIO, Fernando; PEDROTI, Paula e PÓ, Marcos Vinícios. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas, in M.R. Loureiro; Maria Rita; F. Abrucio, Fernando; R. Pacheco (eds) *Burocracia e Política no Brasil. Desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, pp 27-71, 2010.

ACEMOGLU, Daron and ROBINSON, James. *The narrow corridor: states, societies, and the fate of liberty*. New York : Penguin Press, 2019.

ACEMOGLU, Daron; GARCIA-JIMENO, Camilo and ROBINSON, James. State Capacity and Economic Development: A Network Approach. *American Economic Review* . Vol 105(8): 2364-2409, 2015.

AHMAD, Feroz. *The Making of Modern Turkey*. London; New York: Routledge, 1993.

AKHTARI, Mitra et al. *Political Turnover, Bureaucratic Turnover, and the Quality of Public Services*. Working Paper, Harvard University, 2015.

AKKOYUNLU, Karabekir. *The Civil Service in Brazil and Turkey: A Comparative Study*. Brasília: Enap : Flacso Brasil, 2018.

ARRETCHE, M., MARQUES, E. e FARIAS, C. As políticas da política. Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Unesp, 2019.

AVRITZER, Leonardo. New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics, *International Journal of Urban and Regional Research*, Oxford, v. 30, n. 3, p. 623–637, 2006.

BALBACHEVSKY, E.. A pós-graduação no Brasil: novos desafios para uma política bem-sucedida. In: Colin Brock e Simon Schwartzman. (Org.). Os desafios da educação no Brasil. 1ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2005, v. 1, p. 285-314.

BANCO MUNDIAL. Para um orçamento participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre. Relatório 40144-BR. Washington (DC): Banco Mundial, 2008. http://siteresources.worldbank.org/INTBRAZIL/Resources/OP_port.pdf.

BATISTA, Mariana; DOMINGOS, Amanda e VIEIRA, Bhreno [2020]. Políticas públicas: modelos clássicos e 40 anos de produção no Brasil. *BIB*, São Paulo, n. 94, pp. 1-25.

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

BAUMGARTNER, Frank R. and JONES, Bryan D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993

BENDIX, Reinhard. *Nation-Building and Citizenship: Studies four our changing social order*. Oakland, John Wiley and Sons, 1964.

BOIX, Carles. *Democracy and Redistribution (Cambridge Studies in Comparative Politics)*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BOL, Damien et al. The effect of COVID-19 lockdowns on political support: Some good news for democracy? QPE Working Paper, May 4 2020.

BRASIL, F. e JONES, B. Agenda Setting: mudanças e a dinâmica das políticas públicas: Uma breve introdução. *Revista De Administração Pública*, 54(6), 1486-1497, 2020.

CAPELARI et al. Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. *Rio de Janeiro* 54(6), pp.1691-1710, 2020.

CAPELLA, A. C.. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. *Revista De Administração Pública*, 54(6), 1498-1512, 2020.

CAVALCANTE, Pedro e CARVALHO, Paulo. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. Rio de Janeiro, *Revista de Administração Pública*, 51/1, 2017.

CHEIBUB, Jose Antonio; HONG, Ji Yeon Jean and PRZEWORSKI, Adam. Rights and Deaths: Government Reactions to the Pandemic (July 7, 2020). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3645410> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3645410>

COLLIER, Ruth Berins , and COLLIER, David. *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America* . Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991.

CONRAN, James; THELEN, Kathleen. Institutional Change. In: Fioretos, Orfeo; Falletti, Tulia Gabriela; Sheingate, Adam (orgs.). *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford: Oxford University Press, pp. 51-70, 2016.

CORAIOLA, Diego et al. Conciliando agência e contexto na dinâmica da mudança institucional. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 13, 4, 2015.

DAFLON, Veronica et al. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. *Cadernos de Pesquisa*, vol.43, 148, pp.302-327, 2013.

DAHL, Robert. *Poliarquia. Participação e oposição*. São Paulo, Edusp, 1997.

D'ARCY, Michelle and NISTOTSKAYA, Marin. State first, then democracy: using cadastral records to explain governmental performance in public goods provision. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 30, No. 2, pp. 193-209, 2017.

DIAMOND, Larry. Facing Up to the Democratic Recession. *Journal of Democracy* 26, no. 1, pp.141–55, 2015.

DURNOVÁ A., FISCHER F., ZITTOUN P. Discursive Approaches to Public Policy: Politics, Argumentation, and Deliberation. In: Peters B., Zittoun P. (eds) *Contemporary Approaches to Public Policy*. International Series on Public Policy. Palgrave Macmillan, London, 2016.

ÉGERT, B. et al. Walking the tightrope: Avoiding a lockdown while containing the virus. *OECD Economics Department working paper 1633*, 2020.

EISENSTADT, S.N. The Kemalist Regime and Modernization: Some Comparative and Analytical Remarks. In: LANDAU, Jacob. *Ataturk and the Modernization of Turkey*. Boulder, Westview Press, pp. 3-15, 1984.

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

FALLETI, T.; LYNCH, J. Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. *Comparative Political Studies*. 42(9):1143-1166, 2009.

FALLETI, Tulia. Infiltrating the state: the evolution of health care reforms in Brazil, 1964-1988. IN: MAHONEY, James and THELEN, Kathleen *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press, 2009

FIGUEIREDO, Argelina and LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*, São Paulo, FGV, 1999.

FILGUEIRAS, Fernando and ARANHA, Ana Luiza. Institutional change and accountability: procedural ecology and defiance of the Brazilian case. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 28, 2019.

FIORITOS, Orfeo; FALLETI, Tulia and SHEINGATE, Adam [2016] *Historical Institutionalism in Political Science*. In _____ (eds). *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford University Press.

FREY Frederick. *The turkish political elite*. Cambridge, MIT Press, 1965.

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

FUKUYAMA, Francis. Why Is Democracy Performing So Poorly? *Journal of Democracy* 26, no. 1, pp.11–20, 2015.

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

GOUVEA, Gilda. *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*. São Paulo, Sumaré, 1994.

GREIF, A. and LAITIN, D. A Theory of Endogenous Institutional Change. *American Political Science Review*, 98(4), pp. 633-652, 2004.

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

HEPER, Metin. Atatürk and the Civil Bureaucracy. In: LANDAU, Jacob. *Ataturk and the Modernization of Turkey*. Boulder, Westview Press, pp. 89- 97, 1984.

HODGSON, G.; KNUDSEN, T. *Darwin's conjecture: the search for general principles of social and economic evolution*, Chicago, The Chicago University Press, 2010.

HUBER, John D. *Rationalizing Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HUBER, John and TING, Michael. *Redistribution, pork and elections*. Columbia University, Working Paper, May 2012.

KATZNELSON, Ira and WEINGAST, Barry (eds). *Intersections Between Historical and Rational Choice Institutionalism*. In. ____ *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice In.*, Russell Sage Foundation, New York, 2005.

KELLSTEDT, Paul e WHITTEN, Guy. *Fundamentos da pesquisa em Ciência Política*. São Paulo: Blucher, 2015.

KING, Gary; KEOHANE, Robert and VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry*. Scientific Inference in Qualitative Research, Princeton University Press, 1994.

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

KNILL, Christoph and TOSUN, Jale. Policy-making. In: CARAMANI, Daniele (ed). *Comparative politics*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 495-519.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *How democracies die* . New York: Broadway Books, 2018.

LEWIS, David and SELIN, Jennifer. (2015), *Political Control and the Forms of Agency Independence*. *George Washington Law Review*, vol. 83, nº 4/5, pp. 1487-1516.

LEWIS, O.; STEINMO, S. "How Institutions Evolve: Evolutionary Theory and Institutional Change", *Polity*, 44, pp. 314-339, 2012.

LIEBERMAN, Evan. Causal inference in historical institutional analysis: A specification of periodization strategies. *Comparative Political Studies*, 34(9), 1011-1035, 2001.

LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. *Estudos Avançados*, 33 (96), pp. 53-68, 2019.

LIPSET, Seymour and ROKKAN, Stein. *Party Systems and Voter Alignments* New York: Free Press, 1967.

LONGO, Francisco and ECHEBARRIA, Koldo (2014). Behind the Results: A Snapshot of the Progress Made and Opportunities for Enhancing the Civil Service in Latin America. IN: CORTAZAR, Juan et al. (eds). *Serving citizens: a decade of civil service reforms in Latin America (2004-13)*. Washington, Inter-American Development Bank.

LOPEZ, Felix G. e GUEDES, Erivelton . *Atlas do Estado Brasileiro: Uma análise multidimensional da burocracia pública brasileira em duas décadas (1995-2016)*. Brasília: IPEA, 2018.

LOWI, Theodore. *Arenas of Power*. London: Paradigm Publishers, 2009.

MAHONEY, James and THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. IN: MAHONEY, James and THELEN, Kathleen *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press, 2009

MAHONEY, James. Beyond correlational analysis: Recent innovations in theory and method. *Sociological Forum*, 16(3), 575-593, 2001.

MAHONEY, James. Conceptualizing and explaining punctuated versus incremental change. Northwestern University, working paper, 2015. acessado em 08 junho 2021 em <http://politics.virginia.edu/sites/politics.virginia.edu/files/Gradual%20versus%20Punctuated%20Change%20Circulation.doc>

MAINWARING, Scott and BIZARRO, Fernando . The Fates Of Third-Wave Democracies. *Journal of Democracy* 30, no. 1, pp. 99–113, 2019.

MARENCO, André. When Institutions Matter: CAPES and Political Science in Brazil. *Revista de Ciencia Política*. Santiago, v. 35, pp. 33-46, 2015.

MARSHALL, T. H. and BOTTOMORE, T. *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press, 1992.

MAZZUCATO, Mariana and KATTEL, Rainer. COVID-19 and public-sector capacity. *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 36, Number S1, pp. S256–S269, 2020.

MCCUBBINS, M.D. e SCHWARTZ, T. (1984), Congressional oversight overlooked: police patrol versus fire alarm. *American Journal of Political Science*, 28: 165-79.

MCCUBBINS, Matthew; NOLL, Roger and WEINGAST, Barry [1987]. Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics and Organization*, 3, 243-279.

MILLER, Gary and MOE, Terry [1983]. Bureaucrats legislators and the size of government. *American Political Science Review*, 77, 297-323.

MIRANDA, Luciana e CALMON, Paulo du Pin. Mudança Institucional na Administração Pública Brasileira: O caso das Ouvidorias de Agências Reguladoras Federais. *Organizações & Sociedade*, v. 23, n. 79, 2016.

MOORE, Barrington, Jr. Social origins of dictatorship and democracy. Lord and peasant in the making of the modern world. Boston: Beacon Press, 1966.

MORAN, Michael; REIN. Martin and GOODIN. The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford University Press, 2006.

MOUNK, Y. The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It. Cambridge: Harvard University Press, 2018.

NISKANEN, William A. Bureaucracy and Representative Government. New York: Aldine Atherton, 1971.

NISTOTSKAYA, Marina and CINGOLANI, Luciana [2016]. Bureaucratic structure, regulatory quality, and entrepreneurship in a comparative perspective: cross-sectional and panel data evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.26, Issue 3, pp. 519-534.

NORTH, Douglass. Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, Guillermo e SCHMITTER, Philippe. Transições dos Regimes Autoritários. Primeiras Conclusões. São Paulo, Vértice, 1988.

O'DONNELL, Guillermo. Contrapontos: Autoritarismo e Democratização, São Paulo, Vértice, 1987.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. *Opinião Pública*, vol.22, no.2, p.219-249, 2016.

OLIVIERI, Cecília. Os Controles Políticos sobre a Burocracia. *Revista de Administração Pública*, vol. 45, 5, pp. 1395-1424, 2011.

OSTROM, Elinor and BASURTO, Xavier. Crafting analytical tools to study institutional change. *Journal of Institutional Economics*, 7: 3, 317-343, 2011

OZELLI, M. The Evolution of the Formal Educational System and its Relation to Economic Growth Policies in the First Turkish Republic. *International Journal of Middle East Studies*, 5(1), 77-92, 1974.

PACHECO, Regina (2010). A agenda da nova gestão pública. in M.R. Loureiro; F. Abrucio; R. Pacheco (eds.) *Burocracia e Política no Brasil. Desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, pp. 183-218.

PERES, Ursula. Dificuldades econômicas e políticas para o orçamento participativo nos municípios brasileiros. *Cadernos CRH*, Salvador, 33, pp. 1-20, 2020.

PETERS, Guy and PIERRE, Jon (2001). Handbook of Public Administration. Sage, Thousand Oaks.

PETERS, Guy and ZITTOUN, Philippe (eds). Contemporary approaches to policy process. Theories, controversies and perspectives. London, Palgrave-MacMillan, 2016.

PIERSON, Paul. Politics in time. History, institutions, and social analysis. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

RENNÓ, Lúcio e SOUZA, Aílton. As metamorfoses do Orçamento Participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 235-252, 2012.

ROUBAN, Luc. Politization of the Civil Service. IN: PETERS, Guy and PIERRE, Jon . Handbook of Public Administration. Sage, Thousand Oaks, 2001.

RUA, M. G.. Políticas Públicas. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina UFSC, 2013.

RUNCIMAN, David. How Democracy Ends. New York: Basic Books, 2018.

SABATIER, Paul A. (org). Theories of the policy process. Cambridge: Westview Press, 2007.

SABATIER, Paul and WEIBLE, Christopher. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. IN: SABATIER, Paul A. (org). Theories of the policy process. Cambridge: Westview Press, 2007.

SANTOS, Fabiano; BORGES, Mariana. Poder de Agenda. Brasília: Enap, 2018.

SANTOS, Fabiano et al. O Partido dos trabalhadores e as instituições Participativas: a influência da dinâmica intrapartidária na adoção do Orçamento Participativo. Dados, Rio de Janeiro, vol.63(3): e20180152, 2020.

SÁTYRO, Natália et al. Comparando políticas sociais em governos de esquerda. Caderno CRH, Salvador, v. 32, n. 85, pp. 125-148, 2019.

SCHMIDT, Vivien [2020]. Interpretivism in Motion: Discursive Institutionalism as the Fourth 'New' Institutionalism. In: ECHEVERRI-GENT, John and KAMAL, Sadiq (eds). Interpreting Politics: Embedded Knowledge, India, and the Rudolph Legacy. New Delhi: Oxford University Press.

SHEPSLE, K. and WEINGAST, B. The Institutional Foundations of Committee Power. American Political Science Review, vol. 81, issue 1, pp. 85-104, 1987.

SHUGART, Matthew e CAREY, John. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SILBERMAN, Bernard. Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain. Chicago: University of Chicago Press, 1993

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In P. Evans, D. Rueschemeyer, and T. Skocpol (Eds.), Bringing the State Back In (pp. 3-38). Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, Theda. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.

SKOCPOL, Theda. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [s. l.], v. 18, n. 51, 2003, p. 15-20.

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

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

TILLY, Charles. *Coercion, Capital, and European States, AD 990–1990*. Cambridge, Mass., USA: B. Blackwell, 1991.

TILLY, Charles. Mechanisms in political processes. *Annual Review of Political Science*, 4, 21-41, 2001.

TRUE, James; JONES, Bryan and BAUNGARTNER, Frank. Punctuated-equilibrium theory in public policymaking. IN: SABATIER, Paul A. (org). *Theories of the policy process*. Cambridge: Westview Press, 2007.

TSEBELIS, G. *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. University of California Press, 1990.

TSEBELIS, George. *Veto-players. How political institutions work?* Russel Sage and Princeton, 2002.

TURAN, Ilter. Continuity and Change in Turkish Bureaucracy: The Kemalist Period and After. In: LANDAU, Jacob. *Ataturk and the Modernization of Turkey*. Boulder, Westview Press, pp. 99- 121, 1984.

VAN DER HEIJDEN, Jeroen et al. Have policy process scholars embraced causal mechanisms? A review of five popular frameworks. *Public Policy and Administration*, 0(0), pp. 1–24, 2019.

VAN DER HEIJDEN, Jeroen and KUHLMANN, Johanna. Assessing Policy Process Knowledge: A Systematic Review of Three Theoretical Approaches that are Applied to Cases of Policy Change. *European Policy Analysis*, Vol. 4, No. 1, pp. 72-93, 2018

VAN DER HEIJDEN, Jeroen and KUHLMANN, Johanna. Studying incremental institutional change: a systematic and critical meta-review of the literature from 2005 to 2015. *The Policy Studies Journal*, Vol. 45, No. 3, 2017.

VIEIRA, D.; GOMES, R. Mudança Institucional Gradual e Transformativa: a Influência de Coalizões de Advocacia e Grupos de Interesses em Políticas Públicas. *Organizações & Sociedade*, v. 21 - n. 71, p. 679-694, 2014

WALKER, G. T. P., et al. *The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression*. WHO Collaborating Centre for Infectious Disease Modelling, MRC Centre

for Global Infectious Disease Analysis, Abdul Latif Jameel Institute for Disease and Emergency Analytics, Imperial College London, 2020.

WEIBLE, Christopher and JENKINS-SMITH, Hank. The advocacy coalition framework: an approach for the comparative analysis of contentious policy issues. IN: PETERS, Guy and ZITTOUN, Philippe (eds). Contemporary approaches to policy process. Theories, controversies and perspectives. London, Palgrave-MacMillan, 2016.

WEIBLE, C. et al. COVID-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives. Policy Sciences, 53, pp. 225–241, 2020.

WEINGAST, B. The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law. The American Political Science Review, 91(2), 245-263, 1997

ZAHARIADIS, Nikolaos. The multiple streams framework. Structure, limitations, prospects. IN: SABATIER, Paul A. (org). Theories of the policy process. Boulder: Westview Press, 2007, p. 65-92.

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA:

Todo o conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo foi disponibilizado em [sabi+](https://sabiplus.com) e pode ser acessado em <https://eds.s.ebscohost.com/eds/search/basic?vid=0&sid=255d9389-3291-417f-93c3-b683d25ee8b9%40redis>

CONTRIBUIÇÃO DAS/DOS AUTORES/AS:

Marília Bruxel: Conceptualização, investigação, metodologia, análise formal, redação, visualização

André Marengo: Conceptualização, investigação, metodologia, análise formal, redação, visualização

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE:

As/os autoras/es declaram que não há conflito de interesses a mencionar

MINIBIOS

André Marengo: Comitê Gestor *Gov.Munic*-Laboratório de Pesquisas Aplicadas/UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, integra a Rede QualiGov.

Marília Bruxel: Comitê Gestor *Gov.Munic*-Laboratório de Pesquisas Aplicadas/UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

This preprint was submitted under the following conditions:

- The authors declare that they are aware that they are solely responsible for the content of the preprint and that the deposit in SciELO Preprints does not mean any commitment on the part of SciELO, except its preservation and dissemination.
- The authors declare that the necessary Terms of Free and Informed Consent of participants or patients in the research were obtained and are described in the manuscript, when applicable.
- The authors declare that the preparation of the manuscript followed the ethical norms of scientific communication.
- The authors declare that the data, applications, and other content underlying the manuscript are referenced.
- The deposited manuscript is in PDF format.
- The authors declare that the research that originated the manuscript followed good ethical practices and that the necessary approvals from research ethics committees, when applicable, are described in the manuscript.
- The authors declare that once a manuscript is posted on the SciELO Preprints server, it can only be taken down on request to the SciELO Preprints server Editorial Secretariat, who will post a retraction notice in its place.
- The authors agree that the approved manuscript will be made available under a [Creative Commons CC-BY](#) license.
- The submitting author declares that the contributions of all authors and conflict of interest statement are included explicitly and in specific sections of the manuscript.
- The authors declare that the manuscript was not deposited and/or previously made available on another preprint server or published by a journal.
- If the manuscript is being reviewed or being prepared for publishing but not yet published by a journal, the authors declare that they have received authorization from the journal to make this deposit.
- The submitting author declares that all authors of the manuscript agree with the submission to SciELO Preprints.