

2022



PPGD

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DIREITO • UNIRIO

REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Law and Public Policy Review

ISSN 2675-1143

Volume 4, n. 2
Julho- Dezembro

Qualis B2



Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
(UNIRIO)

 <http://seer.unirio.br/rdpp/index>

 rdpp@unirio.br

**REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS**
LAW AND PUBLIC POLICY REVIEW

VOLUME N.º 4 – NÚMERO 2

ISSN 2675-1143

Editor-Chefe:

Profa. Dra. Edna Raquel Hogemann, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Vice Editor-Chefe:

Prof. Dr. Oswaldo Pereira de Lima Junior, Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Rio de Janeiro, 2022.



Causalidade e Políticas Públicas

Causality and Public Policy

Ivan César Ribeiro¹

Universidade Federal de São Paulo. Professor. São Paulo (SP). Brasil

RESUMO

Este artigo apresenta os conceitos de causalidade, mecanismos e teorias geradoras, propondo sua utilização na análise de políticas públicas. Bucci (2013) sugere examinar casos individuais para inferir a eficácia dos marcos legais e regulatórios, enfatizando a importância de desenvolver metodologias adequadas para avançar a pesquisa na área. Sugerimos que ao deslocar o foco para os resultados das políticas e investigar tanto os mecanismos subjacentes como os modelos geradores responsáveis por esses resultados, aprimora-se a compreensão de como as políticas geram impactos. Uma análise desses mecanismos causais, sejam explícitos ou implícitos, fornece aos pesquisadores informações sobre como as políticas se desdobram e alcançam seus objetivos. Essa abordagem analítica requer considerar o contexto das políticas, ciclos de retroalimentação (*feedback*) e interações, além de cenários contrafactuais que influenciam os efeitos das políticas. Através de uma exploração empírica, com abordagem multimétodo dos mecanismos, pesquisadores podem compreender a natureza dinâmica e não linear dos processos políticos, facilitando uma análise mais abrangente.

PALAVRAS-CHAVE:

Mecanismos causais, resultados de políticas, direito e políticas públicas, políticas baseadas em evidências.

ABSTRACT

This article introduces the concepts of causality, mechanisms and generating theories, proposing their use in the analysis of public policies. Bucci (2013) suggests examining individual cases to infer the effectiveness of legal and regulatory frameworks, emphasizing the importance of developing suitable methodologies to advance research in the field. We suggest that shifting the focus to policy outcomes and delving into both the underlying mechanisms and the generating models responsible for these outcomes enhances our understanding of how policies generate impacts. An analysis of these causal mechanisms, whether explicit or implicit, provides researchers with information about how policies unfold and achieve their objectives. This analytical approach requires considering the context of policies, feedback loops, and interactions, besides counterfactual scenarios that influence policy effects. Through an empirical exploration of mechanisms, with a multimethod approach, researchers can understand the dynamic and non-linear nature of policy processes, facilitating a more comprehensive analysis.

KEYWORDS:

Causal mechanisms, policy outcomes, law and public policy, evidence-based policymaking.

¹ Orcid: 0000-0003-4706-7408. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1537678142289537>. Id SSRN: 333021.



1. INTRODUÇÃO

Bucci (2013), em sua abordagem metodológica para análise e construção de políticas públicas, propõe um processo de dedução e indução baseado em teorias, experiências e análises empíricas. Para desenvolver modelos analíticos a partir de experiências, a autora sugere a criação de "famílias" ou "casotecas", que consistem em agrupamentos de casos similares ou relacionados, permitindo a identificação de padrões, tendências e relações causais. Essa abordagem comparativa baseia-se no isolamento e correlação de variáveis jurídicas para compreender os efeitos das políticas públicas e suas interações com o contexto legal e institucional. Ribeiro (2019) sugere, no contexto do exame de políticas públicas, que essa proximidade entre teoria e investigação empírica é alcançado através das Teorias de Médio Alcance (Merton, 1968).

As reflexões de Bucci (2013) remetem à relação entre causalidade e políticas públicas, uma questão importante para a discussão sobre a formulação de políticas baseadas em evidências, avaliação de programas e intervenções políticas. Persistem, entretanto, questões sobre os métodos apropriados para determinar a causalidade, o papel dos fatores contextuais e outras dimensões da inferência causal na elaboração de políticas públicas. A natureza dos problemas de políticas públicas é muitas vezes complexa, não linear e dependente do contexto, tornando difícil estabelecer relações causais claras (Pawson & Tilley, 1997; Strand & Fosse, 2011). Os críticos argumentam que a dependência excessiva de modelos causais lineares pode simplificar a análise das intervenções políticas, ignorando nuances importantes. Coletânea do ano de 2010 da revista *Emergence: Complexity and Organization* explora esses aspectos em vários de seus artigos (Meek, 2010).

O debate também gira em torno da tensão entre o rigor metodológico no estabelecimento da causalidade e a necessidade de resultados práticos e contextualmente relevantes das políticas públicas. É preciso encontrar um equilíbrio entre validade interna e validade externa em estudos de inferência causal para garantir a relevância e aplicabilidade dos resultados da investigação para decisores políticos e profissionais (Schmidt, 2018; De Azevedo & Araújo, 2007).

2 PRESSUPOSTOS

Os pressupostos para um debate sobre causalidade e políticas públicas devem facilitar o entendimento de como as relações causais são estabelecidas, compreendidas e aplicadas na implementação e avaliação de políticas. Alguns dos pressupostos-chave para este debate, com



ampla discussão nos campos da avaliação de políticas públicas e da economia, mas pouco explorados dentro de uma abordagem de Direito e Políticas Públicas, envolvem diferenciar relações causais de simples associação ou correlação, entender o que são os cenários contrafactuais, considerar a ordem temporal de causas e efeitos, entre outros aspectos explorados no restante desta seção.

2.1 ASSOCIAÇÃO VERSUS CAUSALIDADE

Barrowman (2014) aborda a confusão entre causalidade e correlação na ciência e na vida diária, sugerindo que a causalidade é mais complicada do que muitas vezes se acredita e que interpretações erradas podem levar a decisões erradas. O autor usa o exemplo do tabagismo e do câncer de pulmão para mostrar que só porque duas coisas ocorrem juntas nem sempre significa que uma causa a outra - embora fumar seja um fator de risco significativo e contribua para a probabilidade de desenvolver câncer de pulmão, não é a única causa nem é necessário para sua ocorrência. Evidente que não pretendo sugerir neste artigo que políticas não devam desestimular o tabagismo.

Quando falamos de associação, empregamos usualmente indicadores da relação entre duas ou mais variáveis - um desses indicadores é, por exemplo, o coeficiente de correlação. Essas medidas examinam se uma dimensão de uma política pública, digamos o investimento em políticas de saúde, e uma segunda variável, por exemplo a emissão de gases que provocam o efeito estufa, possuem movimentos coordenados. Examina-se se estas variáveis se movem na mesma direção ou em direções opostas, e se isso pode ser fruto do acaso, ou seja, se essa coordenação tem significância do ponto de vista estatístico.

Essa associação entre saúde e poluição atmosférica provavelmente existe, e deve ser positiva. Mas seria absurdo propor que o investimento em políticas de saúde é responsável pelo efeito estufa. Na verdade, as políticas de saúde possuem várias externalidades positivas, melhorando o bem-estar da população, reduzindo o absenteísmo e aumentando a produtividade dos trabalhadores.

Por seu turno, essa maior produtividade, na ausência de uma política de desenvolvimento sustentável, pode levar a uma maior emissão de CO₂ e outras substâncias, afetando a qualidade do ar. Percebe-se que a relação não é direta, se dá através do aumento de produtividade e só ocorre na ausência de políticas efetivas de descarbonização e de desenvolvimento sustentável. Trata-se de um fenômeno que chamamos de “causado por



terceiros” (*third causation*), neste caso a produtividade se comporta como um intermediador dos efeitos que procuramos explicar (Simon, 1954). Ainda neste sentido, veja-se o estudo de Ribeiro (2005), examinando a relação entre maior formalismo da Justiça e indicadores de corrupção e desenvolvimento econômico. Estudo anterior sugeriu, através de testes econométricos, que a relação entre formalismo e, entre outros resultados, corrupção, seria direta (Djankov *et al.*, 2003). Ribeiro (2005) mostrou que essa relação seria intermediada pela desigualdade social e que, quando levada em conta essa desigualdade, o efeito do formalismo sobre a corrupção seria o inverso do proposto naquele estudo, com maior formalismo reduzindo a corrupção.

2.2 RACIOCÍNIO CONTRAFACTUAL

O raciocínio contrafactual na inferência causal consiste em comparar o que aconteceu com o que poderia ter acontecido na ausência de uma intervenção política. Os pressupostos envolvem a necessidade de construir cenários alternativos, ou “contrafactuais” como se fala nos campos da econometria e da jurimetria, apropriados para avaliar com precisão os impactos das políticas (Heckman & Vytlacil, 2007).

Um exemplo dessa necessidade de um contrafactual robusto é a avaliação de políticas de recolocação no mercado de trabalho. Suponha que um governo ofereça treinamento para trabalhadores desempregados, para aumentar suas chances de conseguir nova colocação. Observar que quem fez o curso consegue emprego em menor tempo não é indicativo suficiente da eficácia da política, já que as pessoas que resolvem frequentar o programa podem ter características como diligência, resiliência e outras, relacionadas a uma chance maior de conseguir emprego.

Essas características poderiam tanto fazer com que essas pessoas tenham uma maior probabilidade de frequentar o programa, como de procurar de forma diligente por uma vaga. Trata-se de uma ocorrência da chamada autosseleção (Nunes *et al.*, 2015), que pode ser agravada se estas características não forem possíveis de se observar.

A solução seria, idealmente, observar o resultado para cada uma dessas pessoas que procuram emprego se ela frequentasse o programa de qualificação e se ela não frequentasse. A impossibilidade de observar uma pessoa fazendo e, ao mesmo tempo, não fazendo algo deixa como alternativa procurar-se um contrafactual adequado, recorrendo a técnicas como o uso de



experimentos naturais, o pareamento de observações e outras (Balke & Pearl, 1995; Guo & Fraser, 2014).

2.3 ORDEM TEMPORAL

Os debates sobre causalidade e políticas públicas envolvem discussões sobre como estabelecer qual é a sequência das intervenções, resultados e potenciais fatores de confusão para determinar relações de causa e efeito (Kleinberg, 2019). Ou seja, importa saber em que ordem se deu essa sequência de eventos, já que a suposição é a de que causas antecedem efeitos. A tarefa, que parece simples, importa localizar adequadamente esses fatores, como na anedota sobre os pássaros sobre os trilhos – será que é o voo dos pássaros que *causa* a chegada do trem?

Em outro exemplo, já no campo das políticas públicas, podemos examinar a redução da criminalidade na cidade de Nova Iorque nos anos 90. Em 1993, Rudy Giuliani foi eleito prefeito, e iniciou uma política de tolerância zero, punindo pequenos delitos como estratégia para redução da criminalidade mais grave. As taxas de fato caíram, mas Donohue e Levitt (2001) sugerem que isso, provavelmente, decorreu da diminuição dos casos de gravidez não planejada que a decisão da Suprema Corte sobre aborto gerou (caso *Roe v. Wade*, em 1973). O assunto é polêmico, mas mostra a necessidade de considerar a ordem temporal de acontecimentos e variáveis para estabelecer relações de causalidade.

Para um exemplo no Brasil, Ribeiro (2008) examina a segurança jurídica do instituto da arbitragem, como política de redução do contencioso. O autor observa que o número de decisões que sustentavam a validade de cláusulas submetendo questões à arbitragem ou mantendo decisões arbitrais parecia mostrar uma tendência de crescimento no período de 1998 a 2004. Nota, entretanto, a importância de examinar decisões anteriores e posteriores à manifestação do Supremo Tribunal Federal sobre a questão, no Agravo Regimental em Sentença Estrangeira (AgRg em SE 5.206), que em 12 de dezembro de 2001 reconheceu a validade de sentença arbitral (Ribeiro, 2008:116).

2.4 SENSIBILIDADE AO CONTEXTO

As relações causais nas políticas públicas são influenciadas pelos contextos em que estas são implementadas. A tradição das revisões sistemáticas e meta análises, com origem na literatura médica, tendem a simplificar o contexto das políticas. Intervenções mais complexas, como é o caso de programas governamentais, estão sujeitos à influência de muitos fatores -



quando esses fatores são capazes de influenciar os resultados de determinadas intervenções, são classificados como variáveis contextuais. Uma avaliação de políticas precisa levar em conta este contexto, sendo essa a proposta, por exemplo, da chamada “avaliação realista” (Pawson & Tilley, 1997).

Isso acontece principalmente quando se procura o conhecimento do próprio processo de políticas públicas (na expressão de Lasswell, 1971, o “*knowledge of the policy process*”), e não apenas o conhecimento de questões técnicas úteis a uma política em particular (“*knowledge in the policy process*”), podendo se apontar esse aspecto como a diferença entre a chamada revisão sistemática tradicional e a avaliação realista.

Retomando o exemplo de Ribeiro (2005), a variável de desigualdade social pode ser definida como uma medida do contexto. O resultado é que o autor mostra e que uma política de combate à corrupção, através do estabelecimento de mecanismos formais, funciona em ambientes de alta desigualdade. O autor também mostra que nem toda regra formal resulta na redução da desigualdade, mas apenas aquelas identificadas com o devido processo legal. Regras que se distanciam deste contexto têm o efeito de aumentar a corrupção.

2.5 INTERAÇÕES E CICLOS DE FEEDBACK

O reconhecimento de ciclos de feedback, interações e consequências não intencionais é outra suposição subjacente aos debates sobre causalidade e políticas públicas. Deve-se reconhecer a interligação das intervenções políticas e como elas podem produzir efeitos em cascata ou resultados não lineares, como na teoria de feedback de política (Mettler & Sorelle, 2018). A abordagem proposta por estes autores explora a influência de políticas pretéritas na criação de novas políticas e no engajamento dos indivíduos. Revela como mudanças ao longo do tempo e comportamento estão interligados, destacando como políticas configuram o cenário e a participação. Esta teoria possibilita a compreensão da influência recíproca entre políticas e política, oferecendo perspectivas para pesquisadores interessados nos efeitos das políticas públicas nas decisões e ações, e é apenas uma das possibilidades de análise.

Neste sentido, o foco por vezes excessivo em apenas uma etapa ou aspecto de uma política tem pouco poder analítico. Este é o caso, por exemplo, dos estudos que, ao examinar os efeitos da burocracia sobre a implantação e sobre os resultados das políticas públicas, concentram-se em apenas uma de suas camadas, ignorando os fluxos e retroalimentações que ocorrem. Considerar na implementação apenas o alto funcionalismo, como os membros eleitos



do poder executivo, as camadas intermediárias ou mesmo apenas a chamada burocracia de nível de rua ignora essas interações.

2.6 PLURALISMO METODOLÓGICO

Outro pressuposto no debate é a aceitação do pluralismo metodológico na inferência causal, reconhecendo que diferentes metodologias de pesquisa, como experimentos quantitativos, estudos de caso qualitativos e abordagens de métodos mistos, podem contribuir para a compreensão da causalidade nas políticas públicas sob diversas perspectivas (veja a coletânea editada por Della Porta & Keating, 2008).

Esse pluralismo, entretanto, deve evitar o ecletismo metodológico, com a construção *ad hoc* de costuras metodológicas pouco rigorosas. O risco também é o do uso de abordagens metodológicas que tenham uma base pouco científica, típica das proposições de métodos feitas por consultores e não cientistas – veja-se, a esse respeito, as proposições de métodos para estudo de caso feitas por Robert Yin (Platt, 2007), que ignora problemas como as possibilidades de generalização e que não dialoga com a literatura científica sobre o método de estudo de casos (Ragin & Becker, 1992).

2.7 RELEVÂNCIA E CAPACIDADE DE AÇÃO DAS POLÍTICAS

Fischer (2007) sugere que as inferências causais não devem apenas ser livres de valores e inequívocas, mas também adaptadas às necessidades e aos contextos dos decisores políticos, dos profissionais e das partes interessadas envolvidas nos processos políticos. Esta perspectiva mostra que a evidência empírica deve ir além do mero rigor acadêmico, devendo apresentar aplicações práticas e diretas. Em especial no contexto da abordagem Direito e Políticas Públicas, deve se revestir de uma finalidade positiva (ou prescritiva).

Para que a investigação contribua para a formulação e implementação de políticas, deve abordar as preocupações, restrições e oportunidades enfrentadas pelos responsáveis pela tomada de decisões. Em um cenário em que as decisões políticas podem ter consequências de amplo alcance no bem-estar social, na estabilidade econômica e na sustentabilidade ambiental, a procura de evidências que sejam metodologicamente sólidas e relevantes para as preocupações políticas é um quesito importante. O que se percebe é que, ao apresentar uma natureza prescritiva, a abordagem Direito e Políticas Públicas mostra uma proximidade muito grande com as correntes filosóficas e epistemológicas pragmáticas.



3. O FOCO EM RESULTADOS

Ao iniciar um estudo de causalidade, começar pelos resultados de uma política permite aos investigadores trabalhar retroativamente para identificar os fatores e mecanismos que contribuíram para esses resultados. Investigadores podem cair na armadilha de tratar os instrumentos políticos, tais como medidas regulamentares ou jurídicas, como o objetivo final da elaboração de políticas e não como ferramentas para alcançar objetivos sociais mais amplos. Esta perspectiva pode levar a um enfoque equivocado na concepção e implementação de regulamentos, sem atenção suficiente ao seu impacto nos resultados.

Quando os instrumentos políticos, regulatórios e jurídicos são vistos como fins em si mesmos, existe o risco de desalinhamento entre os objetivos pretendidos das políticas e os seus resultados. Os investigadores que dão prioridade à conformidade com regulamentos ou à aplicação da lei como alvo principal negligenciam a avaliação de o quanto medidas abordam eficazmente os problemas sociais ou produzem as mudanças desejadas no comportamento ou nas condições da sociedade.

Um exemplo desta situação é o chamado “Paradoxo de Harrington”, que se refere a uma situação intrigante no contexto da regulamentação ambiental. Esse paradoxo observa que, apesar da aplicação frouxa das leis ambientais, a taxa de conformidade entre as empresas reguladas permanece alta. Por exemplo, entre 1982 e 1985, a indústria de celulose e papel nos Estados Unidos apresentou uma taxa média de conformidade de cerca de 75%, enquanto dados da Agência de Proteção Ambiental dos EUA (EPA) indicam taxas de conformidade de 90% ou mais em alguns setores industriais (Decker, 2003).

O autor levanta uma questão importante, procurando investigar o que motiva as empresas a cumprirem a regulamentação ambiental mesmo diante de uma fiscalização considerada fraca. O paradoxo sugere que, contrariamente à expectativa de que a aplicação rigorosa seja necessária para garantir a conformidade, as empresas podem optar por seguir as regulamentações por outros motivos, abrindo possibilidades de atuação em políticas ambientais para além dos aspectos de regulação formal.

Fixar-se nesses instrumentos como fins em si mesmos traz também como risco a potencial negligência dos fatores contextuais e dos desafios de implementação que fazem a intermediação entre regulamentações e resultados, como discutido na seção 2.4 retro. Ao enfatizar os mecanismos formais de execução de políticas sem considerar as realidades práticas



da sua implementação, os investigadores podem deixar de identificar mecanismos causais importantes.

Essa recomendação de precaução com uma visão voltada apenas aos instrumentos formais de regulação não significa que estes não devam compor qualquer análise proficiente de políticas públicas. As técnicas de Análise de Impacto Regulatório já foram sugeridas muitas vezes como informativas no delineamento de políticas e mesmo no estabelecimento de relações causais (Ribeiro, 2020; 2010a; 2010b), e técnicas como a de mapeamento institucional e regulatório e análises semelhantes podem melhorar as decisões governamentais.

4. BOUDON E MECANISMOS

Boudon (1979; 1998) enfatiza o papel dos mecanismos para o entendimento das decisões individuais, dos processos cognitivos e do comportamento racional na formação dos resultados sociais. A ênfase de Boudon no individualismo metodológico ressalta a importância de analisar fenômenos sociais partindo de ações, crenças e escolhas individuais. Esta perspectiva sugere que os resultados das políticas públicas provem de decisões e comportamentos individuais agregados, e não apenas de forças sistêmicas ou de restrições estruturais. O alinhamento de Boudon com a teoria da escolha racional destaca a ideia de que os indivíduos agem com base em cálculos, preferências e incentivos. No domínio das políticas públicas, esta perspectiva sugere que os decisores políticos, as partes interessadas e os cidadãos tomam decisões guiadas pelo interesse próprio, pela informação disponível e pelos resultados esperados, influenciando a eficácia e a implementação das políticas.

No domínio das políticas públicas, estes fatores cognitivos podem influenciar a adoção, implementação e avaliação de políticas, impactando a sua eficácia e sustentabilidade. Com base na ênfase de Boudon na racionalidade individual, os formuladores de políticas podem usar contribuições das ciências comportamentais para projetar políticas que se alinhem com os processos de tomada de decisão, preferências e incentivos dos cidadãos. Ao incorporar uma compreensão dos mecanismos sociais na concepção das políticas, os decisores políticos podem aumentar a eficácia e a aceitação das intervenções.

O conceito de mecanismos sociais de Boudon concentra-se nos processos por meio dos quais ações, interações e decisões individuais geram fenômenos sociais de nível macro. A compreensão destes mecanismos pode elucidar como as intervenções políticas produzem consequências intencionais (ou não intencionais) através da agregação de comportamentos e



escolhas individuais. Essa visão micro e macro permite considerar, por exemplo, a associação entre os efeitos de leis e regulações, tipicamente envolvendo decisões individuais e microeconômicos, e o impacto macro de instituições.

Um exemplo dessa abordagem micro e macro aparece no exame que Ribeiro (2015; 2012) faz da regulação concorrencial e prudencial no setor financeiro durante a Crise de 2008. Em um teste jurimétrico de inferência, procurando o estabelecimento de relações causais, o autor observa o efeito e as interações entre os dois tipos de regulação e os arranjos institucionais (macro) para sua aplicação. A chamada regulação prudencial, que visa evitar corridas bancárias e a tomada excessiva de risco por instituições financeiras, interage com a regulação concorrencial, que procura mitigar os efeitos danosos do aumento de poder de mercado.

Essas duas regulações não se opõem uma à outra, mas, ao contrário, se reforçam mutuamente. Uma maior aderência às regras prudenciais gera um ambiente mais competitivo. A interação desses dois tipos de regulação se relaciona, em um nível macro, com os diferentes arranjos institucionais observados em cada país. Os arranjos institucionais dividem-se entre aqueles em que existe um regulador único para os dois tipos de regulação e aqueles em que bancos e instituições financeiras estão sujeitos ao controle de dois ou mais órgãos supervisores, como é o caso do Brasil, onde o Banco Central e o CADE exercem essa supervisão. Nas duas pesquisas Ribeiro mostra que essa multiplicidade de órgãos de supervisão é a fórmula que gera o maior benefício social.

Ao aplicar as ideias de Boudon sobre mecanismos ao debate sobre causalidade e políticas públicas, os pesquisadores podem examinar como os comportamentos, crenças e escolhas individuais interagem para produzir resultados políticos. Esta análise pode melhorar a avaliação das políticas, considerando os processos cognitivos, os quadros de tomada de decisão e os cálculos racionais que sustentam a implementação e o impacto das políticas.

5. DOS RESULTADOS AO MECANISMO: MODELOS GERADORES

Assim, partindo dos resultados, pode-se passar a um esforço de compreensão dos mecanismos causais, procurando elucidar como as políticas conduzem a resultados e impactos específicos. O desenvolvimento do conceito de mecanismos causais envolve a identificação dos processos, interações e vias subjacentes através dos quais as intervenções políticas provocam mudanças nas condições sociais, econômicas ou políticas.



Podemos examinar o conceito de mecanismos sociais e as estratégias analíticas para alcançar uma melhor compreensão das políticas sem recorrer as chamadas explicações em “caixas pretas” (Boudon, 1998), usando para essa finalidade os modelos geradores de dados. Por meio de proposições sobre transparência explicativa, agência individual, interação entre razões e significados, e críticas à simplificação excessiva de modelos de escolha racional, Boudon oferece uma abordagem para compreender a ação humana, os fenômenos sociais e, na proposta aqui apresentada, as políticas públicas. Para tanto, é preciso compreender melhor o que são os mecanismos e qual sua relação com os modelos geradores.

5.1 OS MECANISMOS COMO EXPLICAÇÃO CAUSAL

A compreensão da racionalidade e dos processos decisórios, bem como as críticas ao modelo utilitarista de escolha racional, destacando suas limitações e a necessidade de considerar além do simples cálculo de utilidade, dão uma nova perspectiva para a análise causal de políticas públicas. Boudon (1998) analisa como a integração de elementos do modelo cognitivista pode enriquecer a abordagem analítica que propõe.

Dito de uma forma mais simples, os mecanismos causais representam as etapas ou processos intermediários que vinculam as intervenções políticas às suas consequências pretendidas ou não. Este quadro conceitual investiga a "caixa negra" (BOUDON, 1989) da implementação de políticas, oferecendo uma perspectiva sobre os caminhos causais e as interações que se desenrolam desde a adoção de políticas até aos resultados.

Estes mecanismos podem se apresentar de uma forma implícita ou explícita. Os primeiros referem-se a processos subjacentes que não são facilmente observáveis, mas que moldam os efeitos das políticas, tais como normas sociais ou culturas institucionais. Os mecanismos explícitos são mais tangíveis e podem ser rastreados diretamente através de políticas, concepção de programas e estratégias de implementação.

A revelação dos mecanismos por meio de métodos de rastreamento de processos, que envolvem o detalhamento das etapas sequenciais e das decisões que se desenrolam durante a implementação da política, é uma ferramenta bastante utilizada. A análise do percurso centra-se no mapeamento das sequências causais, dos ciclos de feedback e das interações entre os intervenientes e os fatores que geram impactos políticos.

A suposição de que os mecanismos causais dependem do contexto reconhece que a eficácia e a relevância dos mecanismos variam em diferentes ambientes e configurações



políticas. Fatores contextuais, como a dinâmica política, o envolvimento das partes interessadas e as normas culturais, moldam o funcionamento dos mecanismos.

Reconhecer a diversidade de mecanismos implica que diferentes políticas possam operar através de processos e dinâmicas distintas. Existe uma série de mecanismos causais possíveis, incluindo ciclos de feedback, ferramentas políticas, estruturas institucionais e comportamentos individuais, cada um contribuindo para os resultados políticos. As suposições sobre interações e estes feedbacks dentro dos mecanismos enfatizam que os processos políticos são dinâmicos e não lineares. A análise de como os ciclos de feedback e as interações entre variáveis influenciam a progressão das políticas permite uma compreensão abrangente dos caminhos causais.

Os mecanismos causais operam em vários níveis de formulação de políticas, abrangendo desde estruturas institucionais de nível macro até comportamentos individuais de nível micro. Uma análise multinível considera como os mecanismos interagem em diferentes escalas, influenciando a implementação de políticas, os processos de tomada de decisão e os impactos das políticas.

Um último aspecto importante em relação ao uso de mecanismos para a determinação de relações causais refere-se a sua forma de enunciação, e aqui proponho uma abordagem prática para a tarefa. Descrever mecanismos não é apenas mencionar vagamente teorias que possam explicar o resultado de determinadas intervenções. A descrição de mecanismos inicia com um detalhado inventário das intervenções examinadas, com a definição de públicos-alvo, estratégias de implementação e demais detalhes da política em exame. O passo seguinte passa por definir um elenco exaustivo dos resultados possíveis, com as probabilidades, ou estimativas dessas probabilidades, para cada um destes desfechos da política. Por fim, definir os mecanismos pressupõe definir, para cada par de intervenção/não intervenção e respectivos resultados, os canais de transmissão que geram esses efeitos.

5.2 OS MODELOS E AS TEORIAS GERADORAS

A geração de modelos como estratégia de pesquisa (Boudon, 1979) lança luz sobre o papel dos modelos na Ciências Sociais e, na proposta do presente artigo, no exame de políticas públicas. A abordagem de Boudon enfatiza, como discutido, a importância da teoria da escolha racional e do individualismo metodológico no desenvolvimento de modelos para explicar os fenômenos sociais. Os modelos são ferramentas utilizadas na pesquisa social para simplificar a



realidade social e torná-la mais inteligível e, principalmente, para confrontar teorias e mecanismos com dados empíricos, procurando elucidar relações causais.

Assim os modelos servem como estruturas que permitem aos pesquisadores conceituar e estudar processos, interações e resultados sociais. Ao construir modelos baseados em pressupostos sobre a tomada de decisões individuais e a racionalidade, os investigadores podem analisar como estas ações no nível micro moldam fenômenos sociais no nível macro. Quando essa tentativa de relacionar teorias e mecanismos com dados da realidade se dá de forma mais geral ou, como prefere Boudon (1979), de forma mais intuitiva, temos as chamadas “teorias geradoras”. Proposições mais fortes dessa relação entre mecanismos e dados são chamadas de “modelos geradores”.

Em sua estratégia de pesquisa, Boudon incentiva os pesquisadores a aplicarem esses princípios teóricos a estudos empíricos em vários contextos sociais. Por exemplo, no estudo do nível de escolaridade, os investigadores poderiam utilizar o quadro de Boudon para modelar a forma como as decisões individuais relativas à escolaridade, aos recursos e às aspirações influenciam os padrões de sucesso acadêmico e de mobilidade social. Em especial, sua proposição é a de que um modelo gerador explica a distribuição de dados observada na realidade (Boudon, 1979).

Em seu artigo de 1979, o autor examina, entre outros, dois exemplos da aplicação de teorias ou modelos geradores. No primeiro, examinando o resultado de extensa pesquisa feita com soldados recrutados e enviados para a luta na Segunda Guerra (Kendall & Lazarsfeld, 1955) e o segundo examina a escolha de instituições de ensino superior pelos estudantes, na França. No primeiro caso procura-se explicar por que a satisfação pessoal dos soldados era maior nos grupos em que havia menos chances de promoção, quando comparado com grupos onde as chances de promoção eram maiores. No segundo caso, procura-se explicar por que os estudantes franceses optavam por cursos de quatro anos, onde havia maior variação de resultados (em termos de salários recebidos) e expectativa de salário médio menor, ao invés de cursos de dois anos, em que a expectativa de salário (o salário médio) era maior, com pouca variação nos resultados.

As duas situações podem, ser explicadas nos termos da clássica teoria dos grupos de referência. Boudon, entretanto, recorre à teoria dos jogos para mostrar como decisões racionais e expectativas de ganhos podiam explicar de forma bastante acurada os resultados observados.



Modelos geradores, dessa forma, fazem a ligação entre mecanismos e dados esperados em uma pesquisa empírica, servindo como estratégia de identificação para teorias concorrentes.

Ao delinear a forma como as políticas produzem efeitos através de mecanismos específicos, os avaliadores podem atribuir mudanças às intervenções, aumentar a validade das alegações causais e informar a concepção de políticas futuras com base em provas empíricas de caminhos causais. O teste destes mecanismos se dá através deste trabalho de predizer, para cada mecanismo descrito, que configuração de dados empíricos se espera encontrar na realidade.

Por exemplo, ao se sugerir o mecanismo que explica a redução da pobreza associada à distribuição de auxílios sociais é o da acumulação de capital humano, decorrente da melhora de indicadores de saúde e do acesso à educação, podemos definir um modelo (ou, mais fracamente, uma teoria) geradora de dados. Nesta situação, espera-se observar um aumento de indicadores de resultados de saúde (ganho de peso em crianças, redução de morbidade e mortalidade e outros) e de educação (anos de estudo, desempenho em provas como o PISA e outras) para os recipientes do auxílio social. Mais ainda, se for possível determinar quando esse ciclo de acumulação de capital humano se concretiza, é de se esperar que a redução do auxílio não devolva seus beneficiários à condição de pobreza anterior.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre causalidade e políticas públicas nos ajuda a entender os impactos das intervenções governamentais. Ao analisarmos as propostas de Bucci (2013) e as reflexões de autores como Heckman e Boudon, é possível identificar como os mecanismos causais podem ser usados na análise de políticas públicas e na compreensão dos caminhos que levam a determinados resultados.

É importante observar como a proposta de criar "famílias" de casos semelhantes, sugerida por Bucci, permite a identificação de padrões e tendências que auxiliam na dedução e indução de relações causais. Essa abordagem comparativa, aliada aos pressupostos discutidos no texto, como a distinção entre associação e causalidade, a importância do raciocínio contrafactual, a ordem temporal dos eventos, a consideração dos mecanismos causais e a sensibilidade ao contexto, faz parte do ferramental para análise causal de políticas públicas.

Ao focar nos resultados das políticas como ponto de partida, como sugerido, torna-se possível uma análise dos mecanismos que levam a esses resultados. De acordo com Boudon, a compreensão das ações individuais, dos processos cognitivos e do comportamento racional são



essenciais para identificar como mecanismos sociais produzem resultados. Essa lógica pode ser empregada na análise de políticas públicas. A análise dos mecanismos causais, sejam eles implícitos ou explícitos, permite desvendar as etapas intermediárias que conectam as intervenções políticas aos resultados desejados. Essa investigação, conforme ressaltado no texto, exige transparência explicativa, sensibilidade ao contexto e reconhecimento dos ciclos de *feedback* e das interações que moldam os efeitos das políticas públicas. Ao reconhecer os mecanismos causais, os pesquisadores são capazes de captar a dinâmica e não linearidade dos processos políticos. A identificação e compreensão dos mecanismos pode embasar a formulação de políticas com base em evidências empíricas sólidas.

Portanto, a abordagem proposta neste artigo permite uma análise das relações causais nas políticas públicas, evidenciando a importância de se partir dos resultados para a compreensão dos mecanismos subjacentes às intervenções. Analisar os mecanismos causais em diferentes níveis de formulação de políticas, reconhecendo a interação entre variáveis e os processos internos e externos que influenciam os resultados, permite vislumbrar contextos, relações de feedback e outros nuances na avaliação e na formulação de políticas públicas mais efetivas.

7. REFERÊNCIAS

BALKE, A., & PEARL, J. (1995). Counterfactuals and Policy Analysis in Structural Models. ArXiv, abs/1302.4929.

BARROWMAN, Nick. Correlation, causation, and confusion. *The New Atlantis*. p. 23-44, 2014.

BOUDON, Raymond. Generating models as a research strategy. In: MERTON, Robert (ed.) *Qualitative and Quantitative Social Research*. Nova York: Free Press, 1979.

BOUDON, Raymond. What Middle-Range Theories Are. *Contemporary Sociology*, v. 20, n. 4, 1991, p. 519-22.

BOUDON, Raymond. Social mechanisms without black boxes. In: HEDSTROM, Peter; SWEDBERG, Richard (eds.) *Social mechanisms: An analytical approach to social theory*. Cambridge University Press, 1998.

DE AZEVEDO, Sérgio; ARAÚJO, Maria Bernadette. Questões metodológicas sobre o “déficit habitacional”: o perigo de abordagens corporativas. *Cadernos metrópole*, n. 17, p. 241-255, 2007.

DECKER, Christopher S. *Corporate environmentalism and environmental statutory permitting*. *The Journal of Law and Economics*, v. 46, n. 1, p. 103-129, 2003.



DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael (Ed.). *Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective*. Cambridge University Press, 2008.

DJANKOV, Simeon; LA PORTA, Rafael; LOPEZ-DE-SILANES, Florencio, SHLEIFER, Andrei. Courts, *Quarterly Journal of Economics*, Volume 118, Issue 2, May 2003, Pages 453–517, <https://doi.org/10.1162/003355303321675437>

DONOHUE III, John J.; LEVITT, Steven D. *The impact of legalized abortion on crime*. The Quarterly Journal of Economics, v. 116, n. 2, p. 379-420, 2001.

FISCHER, Frank. Deliberative policy analysis as practical reason: Integrating empirical and normative arguments. In: *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney (EDs); Series: Public Administration and Public Policy, 125; New York, CRC Press, pp. 223-236, 2007.

GOLDMAN, Dana P.; SMITH, James P. *Can patient self-management help explain the SES health gradient?* Proceedings of the National Academy of Sciences, v. 99, n. 16, p. 10929-10934, 2002.

GUO, Shenyang; FRASER, Mark W. Propensity score analysis: Statistical methods and applications. SAGE publications, 2014.

HECKMAN, James J. Policies to foster human capital. *Research in economics*, v. 54, n. 1, p. 3-56, 2000.

HECKMAN, James J.; VYTLACIL, Edward J. Econometric evaluation of social programs, part I: Causal models, structural models and econometric policy evaluation. *Handbook of econometrics*, v. 6, p. 4779-4874, 2007.

KAUSHIK, Vibha; WALSH, Christine A. Pragmatism as a research paradigm and its implications for social work research. *Social sciences*, v. 8, n. 9, p. 255, 2019.

KENDALL, Patricia L.; LAZARSELD, Paul F. The Relation Between Individual and Group Characteristics in 'The American Soldier'. *The language of social research*, p. 290-296, 1955.

KLEINBERG, Samantha (Ed.). *Time and Causality Across the Sciences*. Cambridge University Press, 2019.

MEEK, Jack W. Complexity theory for public administration and policy. *Emergence: Complexity and Organization*, v. 12, n. 1, p. 1, 2010.

MERTON, Robert K. Chapter II - On Sociological Theories of the Middle Range, In: _____, Social theory and social structure. New York: Free Press, pp.39-72, 1968 enlarged edition. ISBN 978-0-02-921130-4.

METTLER, Suzanne; SORELLE, Mallory. Policy feedback theory. In: *Theories of the policy process*. Routledge, 2018. p. 103-134.

NUNES, M. RIBEIRO, I., ROQUIM, P., TRECENTI, J., *The Sheriff of Nottingham Hypothesis: A Tribute to Theodore Eisenberg*, Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE), 171(1), p. 122-140, 2015. <https://doi.org/10.1628/093245615X14188909230253>

PAWSON, Ray; TILLEY, Nick. *Realistic evaluation*. Sage, 1997.



PLATT, Jennifer. Case Study. In: Outhwaite, W. & Turner, SP (eds.) *The SAGE Handbook of Social Science Methodology*, 2007.

RAGIN, Charles C.; BECKER, Howard Saul (Ed.). What is a case?: exploring the foundations of social inquiry. Cambridge university press, 1992.

RIBEIRO, Ivan César. Análise de Impacto Regulatório: Uma Abordagem de Estudos de Eventos, *Economic Analysis of Law Review*, Vol. 11 No. 3, 2020. DOI: <https://doi.org/10.31501/ealr.v11i3.11023>.

RIBEIRO, Ivan César. Políticas Públicas e Teorias do Estado: o papel das teorias de médio alcance. *REI - Revista Estudos Institucionais*, 5(3), 856–877, 2019. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i3.432>.

RIBEIRO, Ivan César. *Os megabancos e as crises financeiras: uma análise teórica e jurimétrica da regulação e do direito concorrencial*. São Paulo: Almedina, 2015. ISBN: 978-858-49-3065-4.

RIBEIRO, Ivan César. *Regulação financeira, poder no mercado e crise financeira*. Tese de doutorado: USP, Faculdade de Direito, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-30072013-231616/>. Acesso em 12 de novembro de 2021.

RIBEIRO, Ivan César. *Regulatory impact analysis and cost benefit analysis: what is different across the sea?* In: *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, nº 32, Belo Horizonte: Fórum, 2010a, pp. 73-87.

RIBEIRO, Ivan César. Cost Benefit. Analysis in Financial Regulation: First Lessons from the 2008 Crisis. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, v. 50, p. 47-75, 2010b.

RIBEIRO, Ivan César. Arbitragem, risco legal e o novo mercado da Bovespa. *Revista de Arbitragem e Mediação*. n. 17. Abr./Jun. 2008. p. 110-142.

RIBEIRO, Ivan César. *Relações entre Judiciário, Corrupção e Desenvolvimento: o Balanceamento entre Desburocratização e Garantia do Controle da Atividade Pública*. Monografia vencedora do I Concurso de Monografias e Redações. Controladoria Geral da União, 2005.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, v. 3, n. 56, p. 119-149, 2018.

SIMON, Herbert A. Spurious correlation: A causal interpretation. *Journal of the American statistical Association*, v. 49, n. 267, p. 467-479, 1954.

STRAND, Mali; FOSSE, Elisabeth. Tackling health inequalities in Norway: applying linear and non-linear models in the policy-making process. *Critical Public Health*, v. 21, n. 3, p. 373-381, 2011.

Sobre o autor:**Ivan César Ribeiro** | E-mail: iribeiro@unifesp.br

Coordenador e pesquisador principal do Centro de Estudos da Ordem Econômico (CEOE/Unifesp), Professor de Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de São Paulo e *Senior Research Scholar* da Universidade de Yale. Professor Colaborador e Orientador de Pós-graduação stricto sensu da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UniRio). Orcid: 0000-0003-4706-7408. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1537678142289537>. Id SSRN: 333021.

