

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

A exploração das relações causais na análise de políticas públicas é essencial para compreender a eficácia das intervenções governamentais. 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 valiosas sobre como as políticas se desdobram e alcançam os objetivos desejados. Essa abordagem analítica requer explicações claras e transparentes, consideração de fatores contextuais e uma compreensão dos intrincados ciclos de retroalimentação e interações que influenciam os efeitos das políticas. Ao reconhecer a diversidade e a complexidade desses mecanismos, os pesquisadores podem compreender melhor a natureza dinâmica e, por vezes, não linear dos processos políticos, facilitando uma análise mais abrangente das políticas.

PALAVRAS-CHAVE:

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

ABSTRACT

The exploration of causal relationships in public policy analysis is necessary for comprehending the efficacy of government interventions. Bucci (2013) proposed 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 examination of these causal mechanisms, whether explicit or implicit, provides researchers with valuable information into how policies unfold and achieve desired objectives. This analytical approach requires clear and transparent explanations, consideration of contextual factors, and an understanding of the intricate feedback loops and interactions that influence policy effects. By acknowledging the diversity and complexity of these mechanisms, researchers can better comprehend the dynamic and sometimes nonlinear nature of political processes, facilitating a more comprehensive analysis of policies.

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 que seja embasado em teorias, experiências e análises empíricas³⁰. 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.

Suas reflexões remetem à relação entre causalidade e políticas públicas, sendo uma questão complexa e controversa que está no centro dos debates em torno da formulação de políticas baseadas em evidências, avaliação de programas e intervenções políticas. Embora o estabelecimento de relações causais seja crucial para a compreensão dos impactos das políticas e programas, persistem questões sobre os métodos apropriados para determinar a causalidade, o papel dos fatores contextuais e outras dimensões da inferência causal na elaboração de políticas. Afirma-se que a natureza dos problemas de política pública 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 excessivamente a dinâmica das intervenções políticas e não conseguir captar a natureza multifacetada dos problemas sociais³¹.

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 no domínio das políticas públicas. Os estudiosos discutem como 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).

³⁰ 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).

³¹ Coletânea do ano de 2010 da revista *Emergence: Complexity and Organization* explora esses aspectos em vários de seus artigos (MEEK, 2010).



2 PRESSUPOSTOS

Os pressupostos para um debate sobre causalidade e políticas públicas fornecem as bases para as discussões sobre 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, devem assim ser mais bem examinados para podermos aprofundar nossa discussão.

2.1 ASSOCIAÇÃO VERSUS CAUSALIDADE

A distinção entre associação e causalidade é uma dessas questões fundamentais, assim como os desafios de estabelecer causalidade em ambientes políticos complexos onde múltiplos fatores interagem (BARROWMAN, 2014).

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 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.

2.2 RACIOCÍNIO CONTRAFACTUAL

Outra premissa central é a importância do raciocínio contrafactual na inferência causal, que implica comparar o que aconteceu com o que poderia ter acontecido na ausência de uma intervenção política. Os pressupostos envolvem a necessidade de construir cenários



contrafactuais 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 mais diligente por uma vaga. Trata-se de uma ocorrência da chamada autosseleção, 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 à procura de do chamado contrafactual.

2.3 ORDEM TEMPORAL

Uma suposição fundamental é a exigência de uma ordem temporal de eventos para estabelecer causalidade, com a causa precedendo o efeito. Os debates sobre causalidade e políticas públicas envolvem discussões sobre como sequenciar temporalmente intervenções, resultados e potenciais fatores de confusão para determinar relações de causa e efeito (KLEINBERG, 2019).

Neste último caso, 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.

2.4 MECANISMOS CAUSAIS

As suposições no debate incluem o reconhecimento de mecanismos causais que explicam como as políticas levam a resultados. O reconhecimento dos mecanismos e caminhos subjacentes através dos quais as intervenções políticas operam é essencial para atribuir causalidade e compreender a dinâmica dos processos políticos (BOUDON, 1998), como se examinará em profundidade nas seções 4 e 5.

2.5 SENSIBILIDADE AO CONTEXTO

As suposições relativas à sensibilidade ao contexto destacam a importância de reconhecer que as relações causais nas políticas públicas são influenciadas pelos contextos específicos em que as políticas são implementadas. Compreender como os fatores contextuais moderam fazem a intermediação dos efeitos causais é crucial para a generalização e aplicabilidade das conclusões políticas (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”).

2.6 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. Reconhecer a interligação das intervenções políticas e como elas podem produzir efeitos em cascata ou resultados não lineares é vital para uma análise causal abrangente (METTLER & SORELLE, 2018).

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.

2.7 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).

2.8 RELEVÂNCIA E CAPACIDADE DE AÇÃO DAS POLÍTICAS

Kaushik e Walsh (2019) sugerem que as inferências causais não devem apenas ser acionáveis, mas também adaptadas às necessidades e aos contextos dos decisores políticos, dos profissionais e das partes interessadas envolvidas nos processos políticos. Esta perspectiva eleva a necessidade de que a evidência empírica vá além do mero rigor acadêmico, pressionando para que tenha aplicações práticas e diretas.

Sublinha-se, assim, a ideia de que, para que a investigação contribua eficazmente para a formulação e implementação de políticas, esta deve abordar as preocupações, restrições e oportunidades específicas enfrentadas por aqueles 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 diretamente relevantes para as preocupações políticas é fundamental.



Ao enquadrar debates sobre causalidade e políticas públicas, estes pressupostos orientam as discussões, moldam metodologias de investigação e informam perspectivas teóricas sobre como as relações causais são conceitualizadas, investigadas e aproveitadas para a elaboração de políticas baseadas em evidências.

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 real nos resultados desejados.

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 reais. Os investigadores que dão prioridade à conformidade com regulamentos ou à aplicação da lei como alvo principal podem ignorar se estas medidas abordam eficazmente os problemas sociais ou produzem as mudanças desejadas no comportamento ou nas condições.

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 com 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 uma avenida 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. Ao enfatizar os mecanismos formais de execução de políticas sem considerar as realidades práticas da sua implementação, os investigadores podem perder caminhos e deixar de identificar mecanismos causais importantes.

Entretanto, vale dizer, 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, 2021; 2010a; 2010b).

4. BOUDON E MECANISMOS

Raymond Boudon, proeminente sociólogo francês, é conhecido por suas contribuições para a compreensão da ação social, da teoria da escolha racional e do individualismo metodológico. As ideias de Boudon sobre mecanismos enfatizam o papel das decisões individuais, dos processos cognitivos e do comportamento racional na formação dos resultados sociais. Seu trabalho oferece uma visão importante, que pode ser relacionada ao debate sobre causalidade e políticas públicas.

A ênfase de Boudon no individualismo metodológico ressalta a importância de analisar fenômenos sociais partindo de ações, crenças e escolhas individuais. No contexto das políticas públicas, esta perspectiva sugere que os resultados das políticas são o resultado 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 tomem decisões guiadas pelo interesse próprio, pela informação e pelos resultados esperados, influenciando a eficácia e a implementação das políticas.

A consideração de Boudon sobre processos cognitivos e crenças enfatiza o papel das percepções, conhecimento e interpretações na formação de decisões individuais e resultados sociais. 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. No contexto das políticas públicas, a compreensão destes mecanismos sociais 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.

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 mergulhar no conceito de mecanismos sociais e nas estratégias analíticas para desvendá-los sem recorrer as chamadas explicações em “caixas pretas” (BOUDON, 1998). 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 refinada para compreender a ação humana e os fenômenos sociais. Sua obra explora a importância da clareza metodológica, do realismo cognitivo, e da consideração do contexto social e cultural na análise dos mecanismos sociais.

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. O autor analisa como a integração de elementos do modelo cognitivista pode enriquecer a abordagem analítica que propõe, fornecendo uma visão mais abrangente e contextualizada da dinâmica social.

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.

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. A abordagem de Boudon enfatiza, como discutido anteriormente, a importância da teoria da escolha racional e do individualismo metodológico no desenvolvimento de modelos para explicar os fenômenos sociais. Os modelos são ferramentas essenciais na pesquisa social para simplificar a realidade social complexa 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 a nível micro moldam fenômenos sociais a nível macro. Quando essa tentativa de relacionar teorias e mecanismos com dados da realidade se dá de forma mais geral ou, como prefere Boudon, de forma mais intuitiva, temos as chamadas “teorias geradoras”. Proposições mais fortes dessa relação entre mecanismos e dados são chamados 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.

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 & LAZARFELD, 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.

Identificar e compreender os mecanismos causais é essencial para a avaliação de impacto na análise de políticas. 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.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre causalidade e políticas públicas é complexa e fundamental para compreender a eficácia e 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 se tornam essenciais 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, enriquece a análise causal de políticas públicas.

Ao focar nos resultados das políticas como ponto de partida, como sugerido na discussão, abre-se caminho para uma análise mais aprofundada 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 as políticas públicas produzem impactos e atingem seus objetivos.

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 a diversidade e complexidade dos mecanismos causais, os pesquisadores são capazes de captar a dinâmica e não linearidade dos processos políticos, essenciais para uma análise abrangente das relações de causa e efeito. Desta maneira, a identificação e compreensão dos mecanismos são fundamentais para a avaliação da eficácia das políticas públicas e para embasar a formulação de políticas futuras com base em evidências empíricas sólidas.

Portanto, a integração das propostas de Bucci, Heckman e Boudon permite uma análise mais refinada das relações causais nas políticas públicas, evidenciando a importância de considerar os resultados como ponto de partida 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, contribui para uma abordagem mais robusta e abrangente na análise de políticas públicas.

A compreensão detalhada dos mecanismos causais é crucial não apenas para avaliar o impacto das políticas implementadas, mas também para informar decisões futuras e aprimorar



a efetividade das intervenções governamentais. A análise cuidadosa dos mecanismos envolvidos nas políticas públicas possibilita uma abordagem mais abrangente e contextualizada na formulação, implementação e avaliação de políticas, culminando em resultados mais eficazes e socialmente relevantes.

7. REFERÊNCIAS

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.

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

_____. 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.

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.

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.

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

_____; 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.

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.

RIBEIRO, Ivan César. Análise de Impacto Regulatório: Uma Abordagem de Estudos de Eventos, *Economic Analysis of Law Review*, Vol. 11 No. 3, 2021. DOI: <https://doi.org/10.31501/ealr.v11i3.11023>.

_____. 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>.

_____. *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.

_____. *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.

_____. *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.

_____. 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.

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

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 Econômica (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.

