



Análise de mudanças em políticas públicas: a perspectiva neoinstitucionalista

Carmem Emmanuely Leitão Araújo

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

Professora substituta do curso de Gestão Pública do Departamento de Ciência Política - UFMG
carmemleitao@gmail.com

Eleonora Schettini Martins Cunha

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

Professora Aposentada, Departamento de Ciência Política - UFMG
eleonorasmc@gmail.com

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar o potencial do Novo Institucionalismo, especialmente em sua versão histórica, para a explicação de mudanças em políticas públicas. A perspectiva em questão tem se desenvolvido com base na heterogeneidade teórica, com ênfase na estabilidade, e, quando enfoca a mudança, no relevo de fatores exógenos. No entanto, a renovação teórica recente dessa área possibilitou o surgimento de modelos analíticos atentos aos diferentes tipos de mudança e à *dinâmica institucional* – termo que remete à conexão entre fatores institucionais e processos políticos. A contribuição dessa reformulação e seu potencial analítico, em especial para mudanças em políticas públicas, orientaram a pesquisa teórica cujos resultados são apresentados neste artigo.

Palavras-chave políticas públicas; mudança institucional; novo institucionalismo.

Conhecer: debate entre o público e o privado

2019, Vol. 09, nº 22

ISSN 2238-0426

DOI 10.32335/2238-0426.2019.9.22.1030

Licença Creative Commons Atribuição (CC BY 4.0)

Data de submissão 08 fev 19

Data de publicação 22 abr 19

Analysis of public policy changes: the neo-institutionalist perspective

Abstract

This article aims to analyze the potential of New Institutionalism, especially in its historical version, for explaining public policy changes. The perspective at stake has been developed relying on theoretical heterogeneity as a basis, with an emphasis on stability, and, when it focuses on change, on the prominence of exogenous factors. However, the recent theoretical renewal of this area has allowed the emergence of analytical models attentive to the various types of change and the *institutional dynamics* – a term that refers to the connection between institutional factors and political processes. The contribution of this reformulation and its analytical potential, especially for public policy changes, guided the theoretical research whose results are presented in this article.

Key words public policy; institutional change; new institutionalism.

Análisis de cambios en políticas públicas: la perspectiva neo-institucionalista

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar el potencial del Nuevo Institucionalismo, especialmente en su versión histórica, para explicar cambios en políticas públicas. La perspectiva en cuestión se ha desarrollado basándose en la heterogeneidad teórica, con énfasis en la estabilidad y, cuando se centra en el cambio, en la prominencia de factores exógenos. Sin embargo, la reciente renovación teórica de esta área ha permitido el surgimiento de modelos analíticos atentos a los diversos tipos de cambio y a la *dinámica institucional* – término que se refiere a la conexión entre factores institucionales y procesos políticos. La contribución de esta reformulación y su potencial analítico, especialmente para cambios en las políticas públicas, guiaron la investigación teórica cuyos resultados se presentan en este artículo.

Palabras clave políticas públicas; cambio institucional; nuevo institucionalismo.

Introdução

O campo de estudos em políticas públicas é eminentemente multidisciplinar e conta com diferentes ênfases analíticas. Nele, várias áreas do conhecimento travam debates específicos e promovem as perspectivas mais variadas sobre o conjunto de ações governamentais, também diversas em seus objetivos e meios. Enquanto subárea da ciência política, os estudos em políticas públicas – o Estado em ação – incorpora um conjunto de abordagens e modelos analíticos que pensam tais políticas como algo ulterior aos seus resultados, com particular interesse em gerar conhecimento sobre a interação entre *policies* e *politics* (Dryzek & Dunleavy, 2009; Hay & Lister, 2006).

Sendo uma das abordagens mais proeminentes da ciência política contemporânea, o Novo Institucionalismo é uma das perspectivas mais interessadas em explicar uma questão latente, transversal às políticas públicas, qualquer que seja o setor envolvido ou o território no qual se aplica:

- Por que muitas políticas públicas não conseguem alterar padrões previamente estabelecidos, e/ou mesmo ultrapassar alguns obstáculos, de modo a não produzirem os resultados esperados por seus formuladores e tomadores de decisão, mesmo quando submetidas a processos de mudança jurídico-institucional?

E, ainda:

- Quando as políticas públicas conseguem alcançar mudanças substantivas, por que e como?

Embora seriamente interessado em responder perguntas como estas, é fato que o Novo Institucionalismo enfrenta desafios em busca desse propósito. Eles se expressam tradicionalmente por alguns motivos, quais sejam: sua própria diversidade conceitual; sua força para explicar a persistência das instituições ao longo do tempo; e, quando enfoca a mudança, sua tendência de concentrar-se naquelas que se dão de forma radical, em decorrência de crises ou alterações significativas na conjuntura em que as políticas públicas estão inseridas. Tais características, entretanto, vêm sendo repensadas por autores da área, de modo a já serem visíveis renovações teóricas e o desenvolvimento de modelos analíticos baseados em pesquisas empíricas capazes de explicar processos de mudança em suas mais distintas formas. Cada vez mais, mudança e estabilidade são tratadas como fenômenos interligados em uma mesma dinâmica institucional que expressa compromissos e disputas entre ideias e agentes políticos.

Ao trazer uma discussão especulativa sobre três vicissitudes da abordagem em questão (heterogeneidade teórica; ênfase na estabilidade; e relevo de fatores exógenos na explicação da mudança), este artigo defende que o Novo Institucionalismo incorpora um conjunto de críticas e inovações que o tornam, de fato, uma das principais opções teórico-analíticas para o estudo de mudanças em políticas públicas. Em uma primeira parte,

apresentamos um panorama acerca de como as diferentes versões do institucionalismo – escolha racional, sociológico e histórico – definem instituições (por conseguinte, políticas públicas) e compreendem a mudança institucional. Em seguida, com aprofundamento na perspectiva histórica, mostramos a recente preocupação de teóricos da área em ir além de análises focadas apenas na estabilidade das instituições e em variáveis exógenas, bem como em compreender diferentes tipos de mudança. Em uma terceira parte, apresentamos algumas possibilidades analíticas que fortalecem o papel dos atores e das ideias em processos de mudança em políticas públicas, de modo a valorizar a interação de fatores estruturais e dinâmicos na definição dos desenhos de pesquisa. Por último, tecemos nossas considerações finais.

Múltiplas formas de pensar as políticas públicas e suas mudanças

O Novo Institucionalismo tem sido diferenciado internamente a partir de três versões – escolha racional, sociológica e histórica – que apresentam suas próprias perspectivas acerca do que são as instituições, como elas persistem no tempo ou são alteradas, bem como quais aspectos devem ser enfocados ao estudá-las. A escolha racional tem sua origem no campo da economia (Weingast, 1996) e considera que os atores (individuais e coletivos) têm preferências por determinados resultados, buscando maximizá-las quando planejam estratégias e meios para alcançar os fins que almejam. Denominada *calculista* por Hall e Taylor (2003), tal escolha invoca diferentes contextos para resolver os problemas estratégicos inerentes às interações entre os atores e as instituições.

Preocupados com as consequências dos arranjos institucionais, alguns autores dessa escola exaltam que as instituições são capazes de constranger e incentivar as preferências prefixadas e o comportamento autointeressado, pois compõem um contexto de interação social, no qual as estratégias são desenvolvidas e as escolhas são tomadas. Um conjunto de regras cria uma estrutura de maior estabilidade e/ou previsibilidade ao comportamento humano, regido pelo cálculo do custo-benefício, não necessariamente eficiente, mas capaz de guiar a interação humana e reduzir os custos das transações, facilitando a coordenação econômica e social. Assim, diante do problema da incerteza, da imperfeição de informações presentes nos *settings* de escolhas políticas e da inevitável interação dos agentes, o papel das instituições é estabelecer a forma como o jogo é jogado por grupos e/ou indivíduos (North, 1990), de modo a definir prescrições para as ações que envolvem cálculos estratégicos em relação a fatores internos (benefícios esperados, custos esperados e taxas de desconto) e externos (normas compartilhadas, oportunidades, informações, sanções) (Ostrom, 1999).

A abordagem sociológica, em alternativa às explicações da escolha racional, recorre a conceitos da sociologia e da psicologia cognitiva, mais precisamente no quadro teórico da teoria das organizações, para explicar as instituições e as mudanças. Essa vertente considera instituições em âmbito mais ampliado e inclui, em sua perspectiva conceitual, o componente cultural. Instituição é entendida como um conjunto de regras e procedimentos associado às construções sociais que criam padrões de significação, como sistemas simbólicos, esquemas cognitivos e modelos morais compartilhados, ao oferecer padrões de significação que guiam o comportamento humano de modo rotineiro em diversos âmbitos da vida humana (Hall & Taylor, 2003). Em geral, essa abordagem se opõe à ideia de eficácia institucional e explica que as instituições persistem por mecanismos de transmissão relacionados ao componente cultural da sociedade. Ela também reputa que as expectativas em relação às alternativas para a solução de problemas dependem bastante das informações geradas e comunicadas pelas conexões políticas existentes em uma instituição e em seu contexto social mais amplo.

Nessa visão, observa-se a tensão entre as políticas públicas e o ambiente no qual estão inseridas, pois, como este último se altera de modo muito mais rápido do que as instituições, a mudança de práticas exige um processo complexo de adaptação e aprendizagem organizacional, sendo mais prováveis mudanças duradouras quando são criadas estratégias para lidar com os sistemas de símbolos e significados da cultura organizacional e social em que a política está inserida. Portanto, a viabilidade da proposta de mudanças depende da capacidade dos *designers* de políticas e dos tomadores de decisão explorarem os sentimentos coletivos favoráveis às alterações de longo prazo e a atenção (e desatenção) de outros atores a alguns assuntos cruciais para a mudança, bem como explorar as estratégias de implementação em horizontes alargados no tempo, no sentido de produzir menor resistência de atores opositores às mudanças (March & Olsen, 2008; Olsen, 2014). Ou seja, enfatiza-se que a adoção de novas formas e práticas institucionais precisa garantir alguma adequação a um conjunto de valores culturais e sociais mais amplos (Hall & Taylor, 2003; Powell & Dimaggio, 1991).

A terceira vertente, o institucionalismo histórico, compreende que as instituições são constituídas por procedimentos, protocolos, normas e convenções inerentes à estrutura organizacional, o que produz um contexto estratégico para os atores definirem suas estratégias e perseguirem seus interesses. Todavia, não na acepção de comportamento autointeressado da escolha racional, visto que as preferências são criadas social e politicamente; nem com a ênfase culturalista da versão sociológica. Por sua vez, as assimetrias de poder sublinhadas pelo institucionalismo histórico o aproximam mais da escolha racional e menos do institucionalismo sociológico, o qual enfatiza os processos de interpretação e legitimação (Hall & Taylor, 2003).

Quando atribuem especial atenção à distribuição desigual de poder, institucionalistas históricos reforçam que o poder político não é um atributo estático de certos atores, bem como os recursos para pensar as contingências e a causalidade na formação política (Hall & Taylor, 2003; Pierson & Skocpol, 2008; Thelen & Steinmo, 1994). Ao defender que “temos que ir para trás e olhar” (Pierson, 2000), as políticas públicas são construções coletivas que fornecem os repertórios de ação estruturantes das decisões que podem incidir sobre mudanças institucionais. Elas são influenciadas por decisões e instituições passadas, que geram efeitos de longo prazo, embora sem resultados fixos (Hall & Taylor, 2003; Pierson & Skocpol, 2008; Thelen, 2004). Quando mudanças ocorrem, elas não derivam necessariamente de escolhas eficientes, pois uma série de condições específicas é necessária para atores identifiquem algumas alternativas como possibilidades plausíveis (Pierson & Skocpol, 2008; Thelen, 2004).

De fato, as diferenciações internas refletem distintas premissas ontológicas, epistemológicas e metodológicas, mas todas propendem a nos chamar a atenção para alguns elementos na análise da continuidade e das mudanças em políticas públicas. Um deles é considerar a endogeneidade das políticas públicas, já que “instituições importam” porque são o contexto no qual ocorre a interação entre atores. Isso implica considerar nos desenhos de pesquisa fatores relacionados às instituições formais e/ou informais (regras, normas, valores, tempo, adaptação etc.), o papel dos agentes na explicação das mudanças (eles atuam em contextos institucionais e operam produzindo mecanismos intencionais e não intencionais que produzem a mudança) e as conexões entre interesses estratégicos e contexto que gera reflexividade quanto às possibilidades de mudança. De fato, as diferentes abordagens irão oferecer pesos distintos aos fatores institucionais, bem como à conexão da política pública às alterações no ambiente, mas cada vez mais elas confluem para um ponto: entender a interação entre agentes, instituições e mudança.

Ênfase na estabilidade e em variáveis exógenas?

É certo que o institucionalismo, especialmente o histórico, em sua aurora, entusiasmou-se com a descoberta da força dos mecanismos causais relacionados à ordem, à estrutura e ao tempo. Isso estimulou que os primeiros teóricos dessa abordagem obstassem às análises da vida política em termos de grupos e contra o estruturo-funcionalismo. Em seus esforços para ultrapassar as análises centradas na sociedade, privilegiou um pensamento estruturalista, por vezes reducionista, ao partir de um uso inflexível da noção de que instituições políticas estruturam as interações sociais de modo a engendrar situações políticas e econômicas. A predisposição para elevar a ordem e a estrutura, e minimizar o papel da agência humana e das ideias, deixou margem para que grande parte dessa

literatura afastasse de si a complexidade substantiva da mudança política. Ou seja, muitos de seus estudos comparativos ficaram marcados por análises estáticas (Hall & Taylor, 2003; Immergut, 2007; Lieberman, 2002).

Para explicar a mudança institucional, uma primeira geração de institucionalistas históricos apontou os choques exógenos que provocam reconfigurações institucionais radicais, tendo em vista mudanças com base em desenvolvimentos endógenos que, muitas vezes, desdobram-se de modo incremental. Assim, as mudanças corriqueiramente começaram a ser esclarecidas por meio da noção de equilíbrio pontuado, cuja essência se mostra pela distinção nítida entre a dinâmica da inovação institucional, por um lado, e da reprodução institucional, por outro, sendo a primeira desencadeada por momentos pontuais e turbulentos de crises e/ou conjunturas críticas (Krasner 1988 como citado em Mahoney & Thelen, 2010; Thelen, 2004; Thelen & Steinmo, 1994).

Seguramente, isso se tornou um rótulo elegante para manter o pressuposto de que a *história importa*, ao mesmo tempo que expressa pouca clareza sobre os efeitos de processos de tomada de decisão ao longo do tempo, com implicações normativas confusas e pouco exploradas, o que resulta na explicação da estabilidade, mas com sérios problemas para a compreensão da mudança. As explicações das mudanças a partir de eventos extraordinários, capazes de alterar as instituições de forma abrupta e descontínua, trouxeram uma imprecisa compreensão acerca da interação entre constrangimento institucional e estratégias políticas, em que os próprios fundamentos de que as *instituições importam* foram relativizados, já que se mostraram capazes de explicar os resultados políticos apenas em períodos de estabilidade. Ou seja, o conflito se tornou seriamente assediado em momentos formativos, mas esquecido em épocas imputadas como de estabilidade. Isso seria um claro equívoco, pois pressões por mudanças não cessam, mesmo quando alianças políticas sustentam determinado caminho (Peters, 2000; Thelen & Steinmo, 1994).

Disso, notou-se outro sério problema em abordar as alterações nas políticas públicas pelo ângulo do institucionalismo histórico: a ênfase em variáveis exógenas. Recapitulando, os estudiosos das instituições sugerem, de diversas maneiras, que os processos institucionais internos afetam muitos aspectos da política, como a distribuição de poder e a distribuição de preferências. Quando insistem na importância de entender como os interesses e as preferências se desenvolvem no contexto da ação institucional, as maneiras como as reputações de poder evoluem em decorrência dos resultados da política ou as maneiras como o processo de controle de organizações com determinados propósitos produz consequências não intencionais, em geral, estão sugerindo que as instituições configuram o conflito político por fatores que não necessariamente pressões externas nem os próprios resultados alcançados, ou seja, os fatores são eminentemente endógenos. Entretanto, quando se desconsidera que instituições, simultaneamente, desencadeiam processos de estabilidade e de alterações, o institucionalismo histórico deixa de captar fatores endógenos

capazes de explicar os motivos pelos quais algumas mudanças rompem mais com os padrões prévios do que outras. Isto é, ao negligenciar o ambiente, para a sustentabilidade das teorias institucionalistas, é necessário especificar como fatores endógenos ajudam a compreender os processos de mudança, inclusive para dar sentido a todo o seu arcabouço teórico (Greif & Laitin, 2004; Mahoney & Thelen, 2010; Lieberman, 2002; Weir, 1993).

Outro aspecto com o qual é preciso ter cuidado diz respeito às *simplificações ou conceituações incompletas* da noção de mudança, cuja consequência principal é a incapacidade de incorporá-la adequadamente aos quadros analíticos (Peters, Pierre, & King, 2005). Em outras palavras, o fato da abordagem ter priorizado a análise de grandes eventos e a definição de longos períodos para a análise empírica mascarou o fato de que algumas mudanças ocorrem de modo incremental, o que também exige tempo dispensado em análise. Isso acaba por tornar excessivamente elevadas as exigências para reconhecer uma mudança como tal, o que conseqüentemente reduz a maioria ou todas as alterações observáveis para a finalidade de estabilidade. Por exemplo, no caso das mudanças institucionais nas economias políticas das sociedades capitalistas avançadas atuais, observa-se que há alterações associadas a significativa renegociação política da economia de mercado pós-guerra. Particularmente intrigante é que esse desenvolvimento amplo e multifacetado se desenrola em grande medida de forma incremental, sem rupturas dramáticas, como as guerras e revoluções, que eram características da primeira metade do século XX. A inferência premente, portanto, é que uma característica essencial e definidora da liberalização mundial se constitui por uma evolução institucional sob a forma gradual, condicionada e limitada pelas mesmas instituições do pós-guerra que estão se reformando ou até se diluindo (Streeck & Thelen, 2005).

Uma interessante tipologia aponta existirem pelo menos quatro tipos de mudança, as quais podem ser identificadas a partir da distinção e da combinação do que seja um processo de mudança (incrementais ou abruptos) e de seu resultado (continuidade ou descontinuidade). Um primeiro tipo, denominado *quebra e substituições*, refere-se às mudanças destacadas pela tradição de equilíbrio pontuado e focadas em processos abruptos. Essa leitura até reconhece que existem mudanças incrementais, mas as concebe apenas como fundamentalmente reativas e adaptativas, que servem para proteger a continuidade institucional. A partir de outro ponto de vista, considera-se que, muitas vezes, a despeito de existirem pontos de ruptura históricos, há apenas uma imediata aparência de mudança substantiva, pois, com o passar do tempo, os resultados são de conservação das instituições. Tais mudanças são denominadas *sobrevivência ou retorno*. Sob outra perspectiva, as mudanças que se dão de forma incremental podem apresentar dois importantes e contrastantes efeitos. No caso que fabrica continuidades, há uma mudança que é denominada *reprodução por adaptação*, ou simplesmente *reprodução institucional*. Nesse tipo há uma complexidade que também merece atenção, pois revela que instituições

quase sempre não podem ser vistas como resíduos congelados de momentos críticos, ou mesmo como amarradas ao passado – como sugerem os argumentos fixados na dependência de trajetória, pois, na política, a reprodução institucional pode ser apenas parcialmente entendida em termos de aumento dos efeitos de retorno crescente. Só parcialmente porque a sobrevivência institucional, muitas vezes, envolve ativa renegociação política e doses pesadas de adaptação institucional, a fim de trazer as instituições herdadas do passado em alguma sintonia com as mudanças no contexto político, econômico e/ou social. No caso das *transformações graduais*, aponta-se que, embora de maneira menos dramática do que os processos bruscos, as instituições, uma vez criadas, mudam frequentemente de forma sutil e gradual ao longo do tempo, de modo a alterar de forma substantiva os padrões de comportamento humano e os resultados políticos (Streeck & Thelen, 2005; Thelen, 2004).

Mahoney e Thelen (2010) sinalizam, ainda, variações em mudanças graduais. Na mudança por camadas (*layering*), novas regras são introduzidas, sobrepostas às já existentes, de modo a envolver pequenas revisões ou adições às instituições. Essas pequenas alterações podem, ao longo do tempo, acumular-se e envolver alterações significativas na lógica ou nos compromissos institucionais do núcleo original estabelecido. Outras mudanças são chamadas de deriva (*drift*), cujas características indicam que há uma forte lacuna entre as regras e a realidade, visto que as regras permanecem formalmente com impacto reduzido em razão dos ambientes onde se efetivam. Nesses casos, uma política pública não acompanha as alterações no contexto e lacunas existentes nas regras possibilitam que os atores escolham não agir em relação às mudanças no ambiente. Por sua vez, nas mudanças por deslocamento (*displacement*), políticas públicas que tinham sido suspensas ou suprimidas são reativadas por agentes interessados em uma forma institucional alternativa àquela em vigor. Em vez de suplementar uma nova instituição, como no caso de mudanças por camadas, instituições são formalmente introduzidas e competem diretamente com a existente. Algumas mudanças graduais ocorrem por conversão (*conversion*), que representa o redirecionamento de metas, funções e propósitos, em razão de novos desafios ou mudança nas relações de poder. As regras são interpretadas e executadas de novos modos, devido a readaptações estratégicas. Normalmente, isso ocorre quando as regras são ambíguas o suficiente para permitir interpretações diferentes. A atuação de alguns atores consegue converter novos objetivos e funções para as instituições. Em alguns casos, esses resultados implicam a incorporação de novos suportes ou incorporação de poder a novas coalizões, que, em vez de dismantelar as velhas instituições, usam-nas de novos modos.

Nada obstante, em que pese a verdade de que o conflito político e o dissenso tenham sido insuficientemente explorados por pesquisadores institucionalistas para a explicação das mudanças em políticas públicas, atualmente, o arsenal teórico neoinstitucionalista se mostra mais robusto para explicar descontinuidades (Immergut, 2006; Weir, 2006). Hoje,

é bem mais comum análises preocupadas com as mudanças ocorridas em circunstâncias menos excepcionais e com explicações sobre “por que” e “como” políticas perdem apoio ao longo do tempo. Ao buscar superar análises comparativas estáticas, uma geração de pesquisadores tem produzido um conjunto de sensíveis transformações analíticas e conceituais, incluindo novos conceitos, categorias analíticas e mecanismos causais para compreender a mudança de forma mais apropriada, reduzindo a ênfase causal nos fatores exógenos e superando os limites dos modelos centrados na estabilidade. Essas inovações recorreram a um conjunto de fatores endógenos e dinâmicos das instituições, o que equivale a maior importância analítica ao conflito e aos desequilíbrios que decorrem de choques de ideias, preferência, valores e interesses dos atores (Immergut, 2006; Rezende, 2012).

Ao ampliar a compreensão sobre os nexos entre as instituições e os processos políticos, em contraste com as análises mecânicas e estáticas, que amiúde chegavam ao determinismo institucional, é certa a existência de estudos consistentes capazes de combinar fatores endógenos e exógenos (Immergut, 1992; Rezende, 2012). Em tal movimento, o próprio conceito de mudança se expande, aumentando as possibilidades de dirimir a polêmica entre aqueles que olham para o copo meio cheio de água (mudança) e os que olham o copo meio vazio (estabilidade).

Dinamismo institucional: alguns modelos analíticos

Em tempo, as dificuldades para a explicação da mudança são expressões do dilema transversal às demais abordagens da ciência política, por conseguinte, do institucionalismo, definido por um *trade off* entre estrutura e agência. É comum a teoria social, em especial a teoria política, exigir escolhas entre a concentração em fatores estruturais ou nos agentes de mudança, quase sempre gerando efeitos que exageram algumas explicações em detrimento de outras. Essa inevitabilidade própria das vicissitudes da produção do conhecimento, entretanto, não pode ser justificativa para algo habitual: pesquisadores evitem o risco da instabilidade de suas compreensões do mundo social (Peters, 2000). Desse modo, mesmo que não se apaguem todos os problemas embutidos quando se assume a preferência de uma teoria ou abordagem, parece ser fundamental que os pesquisadores se ocupem mais do processo contínuo de interação entre instituições e atores, especialmente para entender a produção da mudança e até da substituição de algumas instituições por outras.

Uma premissa dos trabalhos interessados no dinamismo institucional é que as instituições políticas não operam em um vácuo e que, inevitavelmente, elas interagem com um contexto socioeconômico e político. Portanto, mesmo que instituições sejam em si resistentes às mudanças, seus impactos sobre os resultados políticos podem mudar com o tempo de maneira sutil, em resposta às alterações ao seu redor. Outro acordo é o de que os atores lutam para definir as instituições, bem como os resultados das políticas públicas.

Portanto, os atores e as batalhas delineadas nas instituições são extremamente relevantes e devem ser observados. Por fim, estimula-se a exploração da relação entre as ideias e a configuração de novas políticas públicas. Nesse aspecto emerge um arguto argumento: em vez de colocar tudo o que é do domínio das ideias entre parênteses, ou tratá-las como variável dissociada dos interesses materiais, o melhor é explorá-las, junto com os interesses materiais dos atores e ambos em um contexto institucional, como fatores que podem produzir mudança em políticas públicas (Thelen & Steinmo, 1994).

Com objeção aos parâmetros fundamentados na intencionalidade humana, por exemplo, Hodgson (2006) propôs a análise da interação entre os indivíduos e a estrutura social que os cerca, em cuja estrutura institucional e em sua modificação a agência humana exerce um papel central. Para o autor, embora cada agente seja único em suas capacidades de cognição e que seja o sujeito que realize a ação, a aquisição dos meios de compreensão do mundo envolve processos de interação social, o que remete a uma escolha individual condicionada pela estrutura social à qual tais indivíduos estão imersos. Por conseguinte, é a própria incorporação das regras no pensamento e comportamento dos indivíduos a razão das instituições funcionarem e criarem a sensibilidade para se alterar. Em outros termos, geralmente, as pessoas compreendem as regras e optam por segui-las não apenas em função dos incentivos e desincentivos envolvidos, mas também porque elas são capazes de interpretá-las e dar-lhes algum valor, o que inevitavelmente é um processo de interação social. Portanto, para que novas leis se tornem regras, no sentido de configuração do comportamento dos agentes, elas têm de tornar-se habituais. Nessa lógica, o mecanismo-chave para essa transformação é o próprio hábito, entendido como uma disposição para os atores se engajarem em comportamentos ou pensamentos anteriormente adotados ou adquiridos, desencadeados por um estímulo adequado ou pelo contexto.

Na procura por explicações mais robustas da análise da mudança, Greif (2003 como citado em Rezende, 2012) criou um modelo que entende que as instituições contêm elementos maleáveis. A partir de uma combinação entre teoria dos jogos repetidos e institucionalismo histórico, as instituições são entendidas como “quase paramétricas” (variáveis, dinâmicas), proprietárias de elementos institucionais que podem ser alterados ao longo do tempo. Os mecanismos que explicariam as mudanças se encontram na erosão das crenças e comportamentos dos agentes em relação à instituição, que ocorre nas interações – a interpretação dos agentes quanto aos incentivos se altera e, com isso, as instituições se deslocam. A partir desse modelo, que sustenta a tese de que as instituições produzem a mudança institucional quando as conexões entre crenças e comportamentos esperados se tornam frágeis com o passar do tempo, três possibilidades de mudança são especificadas pelo grau em que elas podem ser observadas. As mudanças pouco observáveis ou incertas seriam produzidas por mecanismos que associam a disposição dos agentes de enfrentar riscos e ambiguidades e às necessidades dos agentes que melhor conhecem

o contexto da mudança. Em um segundo tipo se abandonam radicalmente antigos comportamentos, identificados como inadequados (associados a modelos que se orientam por eventos críticos). Um terceiro considera que os agentes alteram seus comportamentos por interpretarem estar progressivamente menos sustentáveis em relação à instituição. Portanto, processos de erosão e de reforço institucional explicariam as mudanças (Greif, 2003 como citado em Rezende, 2012).

Com outro tom, a solução de Lieberman (2002) integra fatores ideacionais e institucionais. Em oposição à ênfase na análise da estrutura, do agregado organizacional ou das regularidades comportamentais como a principal força condutora por trás do comportamento político, a política é situada em uma múltipla, e não necessariamente equilibrada, ordem. Portanto, reconhecem-se superposições, integrações e conflitos próprios do campo político, com ênfase nas tensões entre as ideias dos agentes e as instituições. Nessa direção, como os interesses e os objetivos não são dados, a ação humana, estimulada por ideias, pode desafiar as restrições de estruturas políticas e sociais e criar possibilidades políticas. A mudança, portanto, surge da “fricção” entre os padrões institucionais e ideacionais incompatíveis. Para a análise, a proposta consta em lançar luz sobre os pontos de atrito, irregularidades e descontinuidades que impulsionam a mudança política, capazes de levar a uma reformulação dos incentivos e das oportunidades aos atores políticos.

Um contraponto à perspectiva de *múltiplas ordens* de Lieberman (2002) foi apresentado por Smith (2006 como citado em Rezende, 2012), para quem ideias importam na política e que, com frequência, as mudanças ocorrem por via da interação entre múltiplas ordens, cada qual com dinâmicas de desenvolvimento parcialmente autônomas, quase sempre conflitantes. Todavia, o autor argumenta sobre a necessidade de definir melhor o que sejam ordens políticas e a relação entre ideias e instituições dentro delas. Com base no estudo empírico da política racial nos Estados Unidos da América (EUA) e com uma formação mais alicerçada na tradição das ideias, Smith (2006 como citado em Rezende, 2012) sugere que uma ordem política tem objetivos gerais expressos nas regras, nas políticas (policies) e nos papéis que promulgam, e que as ideologias (frequentemente sobrepostas em vez de idênticas) ajudam a explicar o motivo de diferentes componentes de uma ordem política aderirem ou não a elas. Para o autor, as ideias em si não produzem mudanças políticas, senão por serem incorporadas e suportadas por instituições políticas, grupos e atores particulares. Em outras palavras, apesar de serem elementos constitutivos de tais ordens, as ideias são sempre tomadas por organizações ou um conjunto delas dentro de uma coalizão, o que implica a necessidade de sempre analisar a mudança em um contexto político histórico. Em outras palavras, a proposta é de que ideias e instituições sejam consideradas em um mesmo quadro analítico.

Ao estudar a política de emprego nos EUA, Weir (1993, 2006) explicou os motivos pelos quais uma inovação periódica, na qual se ampliava o papel do governo em matéria de emprego, perdeu bastante terreno no âmbito de uma trajetória histórica mais ampla. Nesse estudo, a alegação da autora é que a interação entre ideias e política, ao longo do tempo, pode criar um padrão de inovação limitada (*bounded innovation*), que se caracteriza pela crescente improbabilidade de que algumas ideias venham a influenciar a política, revelando que algumas políticas são mais plausíveis do que outras. Isso é causado pela criação de instituições que canalizam o fluxo das ideias, criam incentivos para determinados atores políticos e constroem as escolhas políticas, promovendo um ajuste entre ideias e interesses. Além disso, a arena na qual a política é debatida e decidida incide sobre a formação de coalizões que, sendo produtos de processos políticos, influenciam as possibilidades de grupos reconhecerem e construir interesses comuns. Como as coalizões são contingenciais, ou seja, inexistem garantias de que elas permanecerão com o passar do tempo, na medida em que decorre a redefinição de ideias e interesses materiais, bem como os atores se recombina conforme os contextos políticos e instituições, elas geram apoio ou rejeitam as propostas de políticas públicas. É a dissonância institucional (*institutional dissonance*) que oferece oportunidades para novas alianças promoverem mudanças, lideradas por empreendedores de políticas públicas (*policy entrepreneurs*).

As variações nos tipos de mudança gradual são objetos de estudo de Streeck e Thelen (2005) e de Mahoney e Thelen (2010) e oferecem pistas sobre os mecanismos causais que podem explicar processos de mudanças. Seguindo o raciocínio de outros trabalhos, esses autores pedem atenção às características do contexto político e das próprias instituições, bem como ao tipo de agente dominante de mudança. Os autores apontam que os tipos de mudança institucional gradual são definidos a partir da combinação de características das instituições e do contexto político. Quanto às características das instituições, é central lembrar que as regras produzem incertezas, seja porque quem as formula não é quem as aplica, seja em razão da diversidade de contextos em que são aplicadas. Assim, é fundamental verificar como instituições proporcionam oportunidades para os atores e as coalizões exercerem discricionariedade (abertura institucional à interpretação e variação no apoio à regra) na interpretação das regras ou para reforçá-las. Ainda que possam existir diferentes origens para a discricionariedade, o essencial é compreender que ela varia entre os atores.

Em relação ao contexto, o fundamental é verificar o poder de veto dos defensores do *status quo* da instituição, se forte ou fraco, que diz respeito ao acesso dos agentes aos meios institucionais e políticos para bloquear a mudança. A estabilidade decorre da mobilização contínua de recursos políticos e da superação de conflitos por parte dos agentes, o que indica que, mesmo que potencialmente haja flutuação de poder, o *status quo* permanece. Dessa lógica, a obediência dos agentes às regras (*compliance*) é fator relevante, uma vez que

“a ambiguidade típica das instituições gera espaços de interpretação, debate e contestação por parte dos agentes, introduzindo possibilidades para a mudança endógena”. Ou seja, ocorrem conflitos quanto ao significado, à aplicação e às formas de alocação dos recursos que geram novos modelos institucionais. Deve-se observar, portanto, valores, crenças, preferências e identidades das coalizões e os conflitos políticos que orientam o processo de mudança em diversos contextos e condições, buscando identificar os mecanismos dinâmicos que formam coalizões para a execução das regras (Mahoney & Thelen, 2010).

Sem mais alongamento, vê-se que não se deve esperar homogeneidade nos trabalhos que apostam no dinamismo institucional. Há grande variedade de estudos e diferentes tentativas de contribuir teórica e analiticamente para o entendimento da mudança, cada qual com zelos e acentos próprios. A partir deles, tanto se identificaram elementos importantes para esta pesquisa quanto se conseguiu traçar alguns passos para alcançar algum grau inferencial.

Considerações finais

Como em qualquer outra escolha teórica, é preciso situar o potencial do Novo Institucionalismo mediante suas próprias limitações. Há heterogeneidade nessa perspectiva, bem como alguns paradoxos, que devem ser considerados pelos pesquisadores para ampliar suas competências na análise de questões empíricas e teóricas. Se as instituições são regras do jogo, relativamente duráveis ao longo do tempo, necessárias para estabelecer certa previsibilidade ao comportamento dos atores, como esclarecer as mudanças a partir de parâmetros que explicam a estabilidade? Em que pese o dilema teórico dessa questão, ela mobilizou uma série de revisões conceituais e analíticas, dando ao Novo Institucionalismo maior capacidade para interconectar os processos de reprodução institucional indissociáveis à mudança.

De fato, as diferenciações internas entre as abordagens neoinstitucionalistas refletem distintas premissas ontológicas, epistemológicas e metodológicas que elas mobilizam. Entretanto, todas elas apontam a importância das instituições para a análise política, dado que criam maior regularidade no comportamento dos atores que disputam ideias e tentam imprimir seus interesses. Possivelmente, mais proveitoso do que reforçar as diferenças, o pesquisador deve aceitar os elementos inerentes às variações que compõem o Novo Institucionalismo, levantando os aspectos que unem as várias abordagens. Porém, entender que há um núcleo compartilhado e aceitar as ambivalências jamais deve significar negligência em relação às dificuldades que elas impõem ao desenvolvimento de projetos de pesquisa válidos.

Uma sugestão é que os pesquisadores escolham as abordagens, ou mesmo os modelos analíticos, em função do objeto e das questões de pesquisa. Onde o consenso e/ou

a competição entre os atores dispostos à ação estratégica for um elemento indispensável para estabelecer ou assegurar uma mudança em uma política, em arenas de tomada de decisão, o alcance teórico da escolha racional pode ser mais preciso. Por outro lado, a escola sociológica pode oferecer boas explicações para os casos em que se quer explicar a ineficácia das instituições sociais e políticas, posto utilizarem conceitos que tratam da aprendizagem dos atores e de seus esforços interativos de interpretação, o que acaba por favorecer a escolha de alternativas que representam modelos preexistentes. Em contrapartida, os institucionalistas históricos apresentarão melhor desempenho ao explicar as situações em que há conflito de poder entre atores, cujos interesses competem. Sem hesitação, o mais relevante é os pesquisadores evitarem preocuparem-se mais com os casos que suportam as predileções teóricas do que explicar os problemas empíricos.

Mais um ponto que queremos assinalar é o de que, embora quase todas as definições de instituições reforcem características relativamente duradouras da vida política e social, o que implica uma estruturação do comportamento que favorece a difícil alteração das políticas públicas, o a perspectiva teórica aqui assinalada está apta à análise da mudança. Não só em situações de rompimento com padrões do passado, mas também em situações onde há mudanças graduais e complexas, endógenas, edificadas ao longo do tempo e com consequências expressivas, apesar de ocorrerem silenciosamente.

É claro que desenhos de pesquisa não devem descuidar de compreender o contexto político que ultrapassa as instituições, conquanto a especificação dos fatores endógenos também se mostre imprescindível para explicar a mudança. O ideal é pensar e/ou desenvolver modelos analíticos que permitam a identificação do legado e das regras institucionais, bem como de ideias e de atores em disputas nos contextos particulares. Por certo, a interação desses fatores incide nos compromissos gerados, na direção da política e no ritmo da mudança. Sem desconsiderar os fatores exógenos, pois variações nas conjunturas políticas podem interferir em dinâmicas preestabelecidas, o olhar aguçado para a dinâmica institucional permitirá ao pesquisador reconhecer e analisar os mecanismos causais específicos que conectam agentes, instituições e mudanças.

Enfim, afirmamos que, embora o Novo Institucionalismo ainda flerte com certo determinismo, é errôneo, pelo menos nos dias atuais, acusá-lo de dedicar atenção apenas aos fatores estruturais de uma política pública, por conseguinte, seja forte apenas para explicar a persistência dela. Cada vez mais, essa perspectiva avança na análise conjunta da estrutura e da agência humana, bem como compreende que continuidade e mudança em políticas estão interligadas em uma mesma dinâmica institucional, de modo a ser bastante útil para a análise de políticas públicas.

Referências bibliográficas

- Dryzek, J., & Dunleavy, P. (2009). *Theories of the democratic State*. London, England: Palgrave Macmillan.
- Greif, A., & Laitin, D. D. (2004). A theory of endogenous institutional change. *American Political Science Review*, 98(4), 633-652.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, 2003(58), 193-223.
- Hay, C., & Lister, M. (2006). Introduction: theories of the State. In C. Hay, M. Lister, & D. Marsh (Eds.), *The State: theories and issues* (pp. 1-20). London, England: Palgrave Macmillan.
- Hodgson, G. M. (2006). *What are institutions?* *Journal of Economic Issues*, 40(1), 1-25.
- Immergut, E. M. (1992). *Health politics: interests and institutions in Western Europe*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Immergut, E. M. (2006). O núcleo teórico do novo institucionalismo. In E. Saravia, & E. Ferrarezi (Orgs.), *Políticas públicas* (pp. 155-196). Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública.
- Immergut, E. M. (2007). Institutional constraints on policy. In R. E. Goodin, M. Rein, & M. Moran (Eds.), *The Oxford handbook of public policy* (pp. 557-571). Oxford, England: Oxford University Press.
- Lieberman, R. C. (2002). Ideas, institutions, and political order: explaining political change. *American Political Science Review*, 96(4), 697-712.
- Mahoney, J., & Rueschemeyer, D. (2003). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. In J. Mahoney, & K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power* (Vol. 1, pp. 1-37). Cambridge, England: Cambridge University Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2008). Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Revista de Sociologia e Política*, 16(31), 121-142.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Olsen, J. P. (2014). Desenho institucional em contextos democráticos. In E. S. Cunha, & H. D. Theodoro (Eds.), *Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas* (pp. 43-74). Belo Horizonte, MG: D'Plácido.
- Ostrom, E. (1999). An assessment of the institutional analysis and development framework. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 21-64). Boulder, CO: Westview.
- Peters, B. G. (2000). *Institutional theory: problems and prospects*. Vienna, Austria: Institute for Advanced Studies.

-
- Peters, B. G., Pierre, J., & King, D. S. (2005). The politics of path dependency: political conflict in historical institutionalism. *Journal of Politics*, 67(4), 1275-1300.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-38.
- Powell, W., & Dimaggio, P. J. (1991). Estudio introductorio. In W. Powell, & P. Dimaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 33-75). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Rezende, F. C. (2012). Da exogeneidade ao gradualismo. Inovações na teoria da mudança institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 27(78), 113-130.
- Streeck, W., & Thelen, K. A. (2005). Introduction: institutional change in advanced political economies. In W. Streeck, & K. A. Thelen (Eds.), *Beyond continuity* (pp. 1-39). Oxford, England: Oxford University Press.
- Thelen, K. (2004). *How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Thelen, K., & Steinmo, S. (1994). Historical institutionalism in comparative politics. In S. Steinmo, K. Thelen, & F. Lonstreth (Eds.), *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis* (pp. 1-32). Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Weingast, B. R. (1996). Political institutions: rational choice perspectives. In R. E. Goodin, & H.-D. Klingemann (Eds.), *A new handbook of political science* (pp. 167-190). Oxford, England: Oxford University Press.
- Weir, M. (1993). *Politics and jobs: the boundaries of employment policy in the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weir, M. (2006). When does politics create policy? The organizational politics of change. In I. Shapiro, S. Skowronek, & D. Galvin (Eds.), *Rethinking political institutions: the art of the State* (pp. 171-186). New York, NY: New York University Press.

Para citar este artigo:

Norma A – ABNT

ARAÚJO, C. E. L.; CUNHA, E. S. M. Análise de mudanças em políticas públicas: a perspectiva neoinstitucionalista. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, n. 22, p. 170-187, 2019.

Norma B – APA

Araújo, C. E. L., & Cunha, E. S. M. (2019). Análise de mudanças em políticas públicas: a perspectiva neoinstitucionalista. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 2019(22), 170-187.

Norma C – Vancouver

Araújo CEL, Cunha ESM. Análise de mudanças em políticas públicas: a perspectiva neoinstitucionalista. Conhecer: Debate entre o Público e o Privado [Internet]. 2019 [cited Abr 22, 2019];(22):170-187. Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1030>