

A mudança em abordagens clássicas de análise de políticas públicas: da racionalidade absoluta à centralidade das instituições

The shift in classical approaches to public policy analysis: From absolute rationality to the centrality of institutions

Assis Mafort Ouverney^{1,2}

DOI: 10.1590/2358-28982026E310952P

RESUMO Este ensaio tem como objetivo realizar uma análise evolutiva de como abordagens teóricas clássicas do campo de políticas públicas concebiam, implícita ou explicitamente, a temática da mudança institucional. Inicialmente, a análise de políticas públicas era guiada por uma perspectiva behaviorista e racionalista, que via a mudança como consequência automática de boas formulações e implementação de políticas com base científica. O enfoque estava mais na racionalidade administrativa do que na complexidade do sistema político. Os estudos clássicos foram separados em quatro momentos, e analisou-se como cada abordagem concebeu a questão da mudança e quais elementos privilegiou em seus esquemas teóricos. Constatou-se que, com o tempo, críticas à visão tecnocrática e influências de outras disciplinas (como ciência política, sociologia, economia institucional e economia da inovação) levaram a um deslocamento do enfoque da centralidade governamental para fatores mais amplos do sistema político, tais como atores, dinâmicas políticas, contexto histórico, aprendizagem institucional e cadeia temporal de eventos. Ao final, são abordadas as possibilidades apontadas pelos clássicos sobre a autonomia de governos e atores centrais para promover mudanças em políticas públicas já consolidadas.

PALAVRAS-CHAVE Mudança organizacional. Tomada de decisões. Política pública. Teoria política. Administração pública.

ABSTRACT This essay provides an evolutionary analysis of how classical theoretical approaches in public policy implicitly or explicitly conceptualize institutional change. Early public policy analysis was guided by a behaviorist and rationalist perspective, which viewed change as an automatic consequence of sound, science-based policy formulation and implementation. The emphasis lay more on administrative rationality than on the complexity of the political system. The classical literature is organized into four periods, each of which is examined in terms of how it conceptualizes change and which elements it prioritizes within its analytical framework. Over time, criticism of the technocratic vision, together with influences from other disciplines—such as political science, sociology, institutional economics, and innovation economics—led to a shift in focus from the centrality of government toward broader systemic factors, including actors, political dynamics, historical context, institutional learning, and the temporal sequences of events. Finally, the article discusses the extent to which classical approaches recognize the autonomy of governments and central actors in promoting change within already consolidated public policies.

KEYWORDS Organizational change. Decision making. Public policy. Political theory. Public administration.

¹Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Ensp) – Rio de Janeiro (RJ), Brasil. assismafort@gmail.com

²Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Centro de Estudos Estratégicos Antonio Ivo de Carvalho (CEE) – Rio de Janeiro (RJ), Brasil.

Introdução: o problema da mudança na trajetória da análise de políticas públicas

Nas últimas duas décadas, tem havido expresso crescimento da literatura sobre mudança institucional no campo de análise de políticas públicas, motivado, em parte, pelo próprio desenvolvimento teórico interno em diversas abordagens setoriais e, em parte, pelo esforço de explicar grandes transformações observadas nas instituições ocidentais, como alterações nos arranjos dos sistemas políticos, reformas ou desmontes de sistemas de proteção social, transformações em instituições geopolíticas, entre outras¹⁻⁶.

Entretanto, ao longo de mais de oito décadas de construção da área de análise de políticas públicas, embora a temática da mudança tenha sido uma questão relevante, nem sempre teve a devida centralidade ou foi abordada de maneira explícita como recentemente, em especial nas abordagens fundantes da literatura.

Nesse sentido, no início, em meados do século XX, quando surgiu a área de política públicas, a ênfase no caráter de ‘*policy sciences*’, de explícita orientação behaviorista e racionalista⁷, típica do ‘alto modernismo’ americano⁸, pressupunha-se que a mudança, em termos do desenho e do resultado final das políticas, seria um processo de natureza mais automática e natural, desde que tanto a análise dos problemas sociais quanto as bases organizacionais do Estado incorporassem devidamente os princípios de organização científica no *design* e na implementação das políticas e programas.

Portanto, embora a área buscasse, em seu surgimento, conferir ênfase à resolução de questões concretas da sociedade e da vida dos cidadãos (*problem oriented*)⁹, o enfoque principal dos estudos fundantes estava na organização e na capacidade das áreas da administração pública de conduzir leituras abrangentes da realidade e identificar as melhores alternativas de intervenção, em termos de eficácia da ação e de eficiência do uso de recursos¹⁰.

Ao conceberem a mudança e, por consequência, a resolução dos problemas públicos, como uma questão, essencialmente, de qualidade de formulação das melhores soluções e de *enforcement* da ação estatal, os estudos fundantes deixavam, em segundo plano, a complexidade inerente aos sistemas políticos e ao papel do Estado nas sociedades contemporâneas.

Entretanto, aos poucos, movimentos como as críticas à hegemonia da ‘racionalidade absoluta’, contrapondo a influência da economia neoclássica e do behaviorismo, assim como o diálogo com outras abordagens da ciência política, sociologia e da economia institucional e da inovação, proporcionaram espaço para novas abordagens que deslocaram o núcleo explicativo da centralidade da administração pública para a complexidade do sistema político e as transformações socioeconômicas, o papel de comunidades setoriais de valores e cadeias temporais de eventos.

Nesse contexto, este ensaio, em vez de revisar os aportes recentes da literatura, busca contribuir exatamente para explicar essa transição, por meio de uma análise evolutiva, voltada a mostrar como abordagens fundantes do campo de políticas públicas foram incorporando e articulando, ao longo das décadas seguintes, elementos essenciais à explicação da mudança institucional, tais como atores, dinâmica política, aprendizagem estratégica, regras, contexto e cadeia temporal.

Para tal, o texto está organizado em três seções, além desta introdução. Na segunda seção, apresentamos, em linhas gerais, os elementos essenciais da dinâmica de desenvolvimento de uma política pública, como concebida nas últimas três décadas, enquanto, na terceira seção, analisamos como contribuições clássicas no estudo de políticas públicas foram incorporando novas bases epistemológicas e elementos teóricos que sofisticaram sua compreensão sobre o tema da mudança. Finalmente, na quarta seção, discutimos as possibilidades apontadas pelos clássicos para produzir mudanças em políticas públicas consolidadas.

A dinâmica de uma política pública no contexto atual: atores, dinâmica política, aprendizagem estratégica, regras, contexto e cadeia temporal

As concepções contemporâneas⁸ retratam as políticas públicas menos como uma intervenção tecnocrática da administração pública sobre a realidade social e mais como uma ação do Estado no âmbito de uma comunidade política¹¹, que emerge e se desenvolve, com mais ou menos amplitude, ao longo do tempo, a depender das características do que podemos chamar de um ‘ambiente’ ou ‘campo’ específico de políticas públicas, variando de acordo com a área (economia, saúde, educação etc.) e a dinâmica das instituições de cada país.

Um campo de políticas públicas pode ser concebido como uma segmentação do sistema político e da administração pública de um país, delimitada pela dinâmica setorial de atores, arenas, regras e estruturas administrativas, cuja tendência à expansão ou à retração é estruturada, de um lado, pelo jogo de forças e cadeia temporal interna de eventos e, de outro, pela evolução do contexto externo imediato a uma determinada política pública.

Portanto, um campo de política pública é uma especialização setorial do sistema político de um país, cuja emergência e desenvolvimento ocorrem para fazer frente a demandas vindas da sociedade, a pressões ou contradições do mercado ou à própria ampliação do papel do Estado em áreas já reguladas.

Nessa dinâmica, as interações entre os atores, internas ao campo, motivadas por seus valores, interesses, projetos e estratégias, são o núcleo dos processos de emergência e desenvolvimento de uma política pública, mas sua ação opera de maneira circunscrita pelas regras e pelo formato das instituições setoriais, ou seja, arenas, regras e estruturas de implementação. O jogo de forças, de competição e cooperação entre os atores pode reformular as

regras existentes, porém, a partir do arcabouço previamente existente, que circunscreve sua ação, compondo uma dinâmica dialética¹².

Assim, o desenvolvimento de uma área de política pública pressupõe a formação de uma comunidade setorial de atores com capacidade política suficiente para projetar suas demandas na esfera pública, adquirir legitimidade social, articular-se no âmbito do sistema político, convertê-las em objeto de regulamentação legislativa e em ação regulatória governamental sobre a realidade, por meio de recursos financeiros, gerenciais e técnicos^{13,14}.

Desse modo, ainda que a ação do Estado sobre aspectos específicos da realidade social, buscando reverter tendências indesejadas ou alcançar o bem-estar social e ideais civilizatórios, seja o que defina, em essência, a própria natureza de uma política pública^{15,16}, são a amplitude, a coesão e a capacidade de mobilização da comunidade de atores setoriais, articuladas em torno da política pública e, consequentemente das respectivas estruturas governamentais, que lhe conferem sustentabilidade e amplitude de longo prazo.

Nessa configuração, portanto, o Estado se apresenta tanto como um ator diferenciado, com recursos estratégicos, prerrogativas especiais e estruturas fundamentais para sustentar e direcionar os rumos das políticas, quanto como operador das arenas e das regras a partir das quais as interações entre os atores se desenvolvem no âmbito de uma política pública¹⁷.

Obviamente que o Estado, em arranjos democráticos, não se apresenta insulado no âmbito do sistema político, como nos limites extremos do paradigma weberiano, nem possui capacidade hierárquica plena para impor completamente o escopo e o ritmo de implementação das políticas. Em especial, após as diversas estratégias de reforma ocorridas nas últimas três décadas, que abrangem processos de privatização, descentralização, delegação, governança multiníveis, instâncias participativas, entre outros. Essas mudanças criaram diferentes formas de fragmentar e dispersar a capacidade de ação do Estado, impondo

novos desafios, como a coordenação dispersa, a captura, a transparência, as armadilhas de decisão conjunta¹⁸⁻²⁰ etc.

Como consequência, a fragmentação e a dispersão de espaços decisórios e de recursos estratégicos têm sido enfatizadas como características fundamentais do ambiente de políticas públicas, o que possui expressivas implicações para a natureza da ação dos atores e para a dinâmica de interação. Desde as abordagens de *'bounded rationality'*^{21,22}, *'garbage can'*²³ e *'multiple streams'*¹⁴ até as análises institucionalistas^{24,25}, a presença de fluidez e incertezas futuras na dinâmica política têm sido uma tendência recorrente, reafirmando a complexidade dos processos decisórios, gerando expectativas adaptativas e limitando a racionalidade das estratégias.

Nesse panorama, diante de campos de políticas públicas menos hierárquicos e mais fluidos, com mudanças constantes, os atores também buscaram multiplicar suas estratégias para fazer valer seus interesses, em meio a jogos de competição e cooperação. A ação política incrementou seus meios tradicionais, com representações parlamentares e engrenagens corporativas, com novas estratégias voltadas para projetar ideias para a sociedade, sofisticando discursos, lançando mão de pesquisas de opinião, utilizando campanhas de publicidade, criando *think tanks*, empregando redes sociais, entre outros meios que visam projetar valores, ganhar legitimidade e influenciar o debate público^{26,27}.

Essa dinâmica de competição entre atores, buscando impor suas visões e interesses e reduzir incertezas, está no centro do processo de formação e desenvolvimento das instituições setoriais e, conseqüentemente, dos enfoques que buscam explicar mudança e estabilidade em políticas públicas, em especial, nas abordagens do neoinstitucionalismo^{24,25}.

Por razões diferentes, de acordo com cada matriz específica, no olhar neoinstitucionalista, os atores criam ou reformatam regras, arenas e dispositivos gerenciais e financeiros setoriais para alinhar ação coletiva, evitar comportamentos predatórios, distribuir

poder assimetricamente, reduzir incertezas, construir coordenação social e estabelecer convergências de valores.

As instituições, portanto, têm sua origem na necessidade de construir pactos minimamente duradouros de estabilidade e prevenir ou reduzir os efeitos fragmentadores de conflitos internos ao campo ou de pressões e crises externas. Obviamente, esse processo é marcado, majoritariamente, por dinâmicas de cooperação, mas não suprime nem elimina os conflitos de interesses, de domínio de recursos estratégicos e de poder, o que evidencia que a dinâmica institucional de uma política pública não se estrutura por uma lógica de equilíbrio, mas por outra de jogos dinâmicos e dialéticos.

Assim, independentemente da vertente institucional, a evolução das instituições, o que abrange tanto estabilidade gerenciada (com variações incrementais graduais) quanto mudança expressiva, é sempre impulsionada por reconfigurações do pacto de poder produzidas na cadeia temporal interna de eventos ou pela evolução do contexto externo, que gera pressões e pode alterar o ambiente interno.

Logo, a mudança vem sempre, de um lado, do impacto interno da emergência de novos atores, da alteração das alianças/coalizões internas, do surgimento de novos padrões de demandas setoriais, de novas lógicas decisórias, de novos arranjos gerenciais e financeiros, da aprendizagem estratégica dos atores ou, de outro, dos efeitos de mudanças contextuais, como crises econômicas, reformas de Estado, revoluções, ciclo de inovações tecnológicas, entre outras.

Esses dois motores do processo de mudanças também podem ser encontrados como variáveis essenciais em outras abordagens relevantes em estudos clássicos de políticas públicas, para além do neoinstitucionalismo, tanto de forma isolada quanto combinada, como é possível constatar em modelos como o de *'Advocacy Coalition Framework'*²⁸.

A questão central é como cada uma dessas abordagens mais recentes, assim como as

demais fundantes da área de políticas públicas, foi incorporando e combinando essas diversas variáveis para interpretar a dinâmica das políticas públicas e, aos poucos, foram sendo produzidos esquemas teóricos mais complexos, indo de abordagens que pouco ou nada explicitavam a questão da mudança para aquelas que focam quase exclusivamente esse tema. A seção seguinte apresenta uma visão sucinta de como esse processo se deu, a partir da análise da temática da mudança em abordagens clássicas da literatura acadêmica das políticas públicas.

A mudança no olhar das principais abordagens de análise de política pública: incorporando atores, dinâmica política, contexto, regras e cadeia temporal

Nesta seção, exploramos como cada uma das abordagens clássicas de análise de políticas públicas concebia, de forma implícita ou explícita, o processo de mudanças e evolução das políticas. Aos poucos, é possível perceber como a área foi ampliando seu diálogo com outras matrizes teóricas no campo das ciências sociais e humanas e sofisticando sua perspectiva epistemológica.

A mudança por ciclos de avaliação governamental: centralidade da administração pública e racionalidade absoluta

Os pioneiros das políticas públicas nos Estados Unidos da América (EUA), nas décadas de 1940 e 1950, tomavam a mudança nas políticas públicas como um processo implícito na ação corrente do Estado sobre a realidade social. Nessa lógica, ela seria o resultado automático da atividade contínua e cíclica de reavaliação governamental sobre um determinado problema de política pública.

A mudança seria um processo conduzido, fundamentalmente, de forma centralizada pela burocracia governamental, no momento de avaliação de uma política ou programa, ao final de um ciclo de etapas sequenciais que se inicia na formulação. Portanto, as possíveis alterações seriam o resultado de um processo de *feedback*, racionalmente construído pelos gestores de políticas, visando verificar o alcance de resultados, corrigir rumos, melhorar a eficiência, ampliar o conhecimento do fenômeno, atualizar tecnologias e métodos empregados, entre outros.

Essa forma de olhar as políticas públicas em sua origem foi influenciada, de forma expressiva, pelas concepções vigentes de construção do conhecimento, de organização científica da administração pública e do papel do Estado na economia e na condução da sociedade, em especial, nos EUA. A quebra da bolsa de Nova York, em 1929, levou à necessidade de maior intervenção do Estado e, conseqüentemente, à expansão das estruturas de implementação de políticas públicas, o que foi intensificado na década de 1940, com os esforços de reconstrução da Europa, no pós-guerra.

O Estado e a burocracia governamental ampliaram sua centralidade nos processos de decisão econômica e de modernização das sociedades ocidentais, conferindo expressiva valorização do racionalismo e da cultura técnica, bem como intensificando a incorporação de referenciais de profissionalização da administração pública, visando separá-la da dinâmica político-partidária²⁹. Nessa perspectiva, as bases da administração científica, de inspiração fordista-taylorista, amplamente empregadas na administração privada, impulsionaram a emergência de diversos enfoques de teoria organizacional aplicados à organização do Estado³⁰.

Essa ênfase na incorporação de princípios científicos ao estudo dos processos decisórios da administração pública e na política foi reforçada pela hegemonia behaviorista na ciência política americana, cujas bases

epistemológicas foram transladadas para o campo emergente das políticas públicas, aproximando-o da economia neoclássica.

Embora suas raízes possam ser identificadas ainda na década de 1920, foi nos 1940 e 1950 que o behaviorismo, na ciência política, adquiriu maior expressão, com abordagens que, apesar da explícita diversidade interna, enfocavam a análise do comportamento objetivo dos atores políticos, a partir de uma perspectiva supostamente neutra que buscava regularidade de eventos, uso extensivo de metodologias de testagem empírica quantitativa, universalidade de pressupostos teóricos, explicações empíricas abrangentes e racionalidade individual plena ou absoluta³¹.

Este último fundamento – o da racionalidade absoluta – tornou-se um dos pilares centrais do emergente campo das *'policy sciences'*, por ser o fundamento tanto para compreender o comportamento dos atores relacionados a um dado problema de política pública quanto para orientar o processo decisório dos *policymakers* e da ação governamental⁷.

Portanto, na visão dos estudos iniciais de análise das políticas públicas, os responsáveis pelas decisões (*policymakers*) possuíam capacidade plena para produzir análises abrangentes/compreensivas da realidade social e, dessa forma, deveriam conhecer em detalhes a natureza dos problemas e a relevância atribuída a eles pela sociedade, definir as alternativas possíveis, avaliar as consequências correspondentes, estabelecer a relação custo/benefício de cada uma das alternativas e escolher a mais eficiente⁹.

Ao tomarem as políticas públicas como um processo racional de análise do problema, avaliação de alternativas e implementação de soluções, conferiam pouca atenção aos impactos de macroprocessos políticos e econômicos, assim como aos interesses, à ação e aos conflitos políticos entre os atores. Aos poucos, essa visão positivista e centrada no papel das agências governamentais foi se sofisticando para incluir outras perspectivas – e o primeiro movimento foi relativizar a racionalidade absoluta!

A mudança incremental: racionalidade limitada, *muddling through* e o *garbage can model*

A segunda metade da década de 1950, no âmbito da ciência política americana, foi marcada pelos debates acerca dos evidentes limites do behaviorismo puro³², em especial, sobre a racionalidade nos processos decisórios. Doravante, nas áreas de teoria organizacional e políticas públicas, passou-se a relativizar o pressuposto de que os indivíduos, sejam eles cidadãos ou gestores de políticas, por exemplo, seriam plenamente racionais, no sentido de que seriam capazes de obter todas as informações presentes em seu ambiente, escalonar suas preferências em cada situação, analisar todas as alternativas possíveis e respectivos impactos e, então, escolher a que maximizaria seu retorno.

Simon³³ analisou os dilemas da escolha racional à luz do paradigma do *'homo economicus'*, da teoria neoclássica, e concluiu que, quando aplicada à realidade institucional, como em empresas e governos, gerava um paradoxo ao apontar para um quadro em que estes não teriam problemas de estrutura organizacional ou de gestão. O paradoxo se resolvia quando se assumia que havia limitações ao uso pleno da *'razão neoclássica'* pelos indivíduos, já que um modelo baseado em visões simplificadas de tomada de decisão se aproximava mais da realidade, permitindo explicar várias discrepâncias observadas em dinâmicas institucionais concretas.

Esse paradoxo foi explorado, aprofundado e detalhado em trabalhos posteriores do autor, ainda na década de 1950^{21,34,35}, incorporando elementos de teorias de aprendizagem adaptativa da psicologia, resultando no conceito de racionalidade limitada/circunscrita (*bounded rationality*), no qual os indivíduos tendem, em situações concretas de tomada de decisão, a buscar posições da *'satisfação'* (*satisfacers*) em vez de *'maximização'* (*maximizers*). Nessa perspectiva, o comportamento é racional quando direcionado à obtenção

de determinados objetivos e aos meios para alcançá-los, considerando as circunstâncias, os limites e as condições do ambiente.

Há que se considerar, portanto, as dificuldades para conhecer todas as alternativas possíveis de um problema e para se dominar todas as informações necessárias para avaliar as consequências, além do efeito de fatores relacionados aos condicionantes naturais da atividade cognitiva humana, como limites de atenção, interesse, variações emocionais etc. Nessa perspectiva, a centralidade governamental e racional é relativizada pela presença de fatores externos, o que já pode ser compreendido como a incorporação do contexto como variável de análise, embora não ainda na perspectiva histórica.

A partir dessa perspectiva de racionalidade limitada/circunscrita, Lindblom³⁶, no artigo intitulado ‘The Science of Muddling Through’, produziu a contribuição mais relevante desse período para compreender a natureza da mudança em políticas públicas. Ele introduziu o método das ‘comparações limitadas sucessivas’ como uma estratégia mais realista e eficiente para a abordagem e o gerenciamento de problemas complexos de políticas públicas, quando comparado com a tradicional abordagem racional totalizante.

Nessa abordagem, a seleção de valores e a avaliação empírica de alternativas estão interligadas, o exame de meios e fins é concomitante e possui alcance limitado, o teste da ‘boa política’ é fundamentado na validação de uma comunidade de especialistas e a análise decisória é expressivamente reduzida, já que impactos importantes podem ser negligenciados, alternativas potenciais podem ser abandonadas e até mesmo o papel das teorias tende a ser relativizado.

Assim, Lindblom consolidou a perspectiva da mudança em políticas públicas como um processo incremental, em que as opções concretamente viáveis são variações aperfeiçoadas das políticas e programas já implementados e legitimados pela sociedade. A abordagem incremental fundamenta-se, então, na ideia de

que as políticas públicas evoluem por mudanças marginais, envolvendo tentativas e erros e a partir de processos de acordos e ajustes entre os atores envolvidos³⁶.

Na década de 1970, Cohen, March e Olsen²³ aportaram outra contribuição importante para compreender a produção de mudanças em políticas públicas em contextos dinâmicos de elevada complexidade. Eles introduziram o conceito de ‘anarquias organizadas’ para descrever e explicar como organizações tomavam decisões sem ter, aparentemente, objetivos claros e compartilhados por todos, em meio a dinâmicas erráticas e processos decisórios dispersos em múltiplas arenas. Cohen, March e Olsen argumentam que a melhor forma de compreender as oportunidades de escolha, vistas como momentos que requerem decisão no âmbito dessas organizações, é imaginá-las como uma lata de lixo onde diversos tipos de problemas e soluções são despejados pelos membros à medida que são desenvolvidos. Essa abordagem ficou conhecida como o ‘Modelo da Lata de Lixo’ (*‘Garbage Can Model’*).

A composição existente em uma lata de lixo específica depende do leque de latas disponíveis, da denominação conferida a cada uma das latas alternativas, do tipo de lixo que está sendo produzido rotineiramente e da velocidade com que o lixo é coletado e removido de cena. No mundo concreto da produção de políticas, segundo os autores, problemas, soluções, participantes e oportunidades de escolha podem ser vistos como fluxos praticamente independentes que interagem de formas muito variadas na construção de decisões²³.

Nas análises de Lindbloom e de Cohen, March e Olsen, já se ressaltava a relevância do posicionamento dos atores, da dinâmica política, do *timing* das decisões e da influência do contexto, em especial das circunstâncias contingenciais, nos processos de mudança institucional. Sua relevância para o estudo da evolução das políticas foi imediatamente reconhecida, pois governos podem se comportar como anarquias organizadas, em que coalizões partidárias abrangem diferentes preferências

de políticas, projetos de lei são produzidos constantemente nas casas legislativas, prioridades sociais mudam constantemente em virtude de acontecimentos emergenciais e pautas de mídia, movimentos sociais pressionam por novas agendas, governos buscam controlar orçamentos e, conseqüentemente, as mudanças requerem processos longos e erráticos.

Essa visão do processo político subjacente às políticas públicas incorporava, obviamente, elementos da concepção pluralista da democracia, de expressiva influência na ciência política americana, em que as instituições são permeáveis a diferentes grupos de poder e a competição molda a dinâmica política³⁷. Essa perspectiva seria aprofundada em abordagens relevantes de análise de políticas públicas nas décadas seguintes. O dilema essencial, nesse caso, era articular referenciais capazes de superar o aparente caos das ‘anarquias organizadas’ e introduzir elementos que pudessem, mesmo mantendo o caráter errático da dinâmica política, conferir um mínimo de organicidade para produzir decisões.

A mudança impulsionada por empreendedores e comunidades setoriais de valores: *multiple streams* e *advocacy coalition model*

A solução desenvolvida, coerente com as bases epistemológicas do pluralismo americano, passou por conferir relevância aos atores e à ação política, em especial, à ação de lideranças políticas na forma de empreendedores (*policy entrepreneur*) e mediadores (*policy brokers*). Nessa perspectiva, a mudança é produzida, essencialmente, por articuladores que ocupam posições de centralidade na dinâmica político-institucional de uma política pública e possuem leitura política suficiente para identificar as conjunturas oportunas, produzir consensos possíveis e impulsionar as conexões corretas.

Em contextos decisórios fragmentados, marcados por múltiplas arenas e interesses

diversos, como as ‘anarquias organizadas’, a ação de articuladores requer que haja, concomitantemente, uma trajetória mínima de aprendizagem estratégica, acumulada por atores setoriais que defendem os valores fundantes de uma política pública, ao longo de diversas etapas de sua implementação e reformas posteriores. Assim, tais abordagens valorizam também o papel das comunidades setoriais de defesa das políticas e a aprendizagem do conjunto de atores do sistema político setorial na produção de mudanças. Esses elementos são articulados e enfatizados de maneiras distintas em cada um dos dois modelos analisados nesta seção.

A primeira abordagem, introduzida por Kingdon¹⁴, centrou sua análise nos momentos iniciais de um possível processo de mudança, ou seja, quando as autoridades e os atores principais do sistema político selecionam quais questões e problemas de política pública terão mais atenção (formação de agenda) e quais as possíveis soluções mais viáveis, considerando a conjuntura política (definição de alternativas).

Em termos de teoria da mudança em trajetória de políticas, equivale a definir quais sequências institucionais pretéritas seriam preservadas ou reforçadas e quais seriam alteradas. Kingdon¹⁴ destaca esse momento, diferenciando entre o amplo conjunto de questões sociais existentes (*conditions*) e o que efetivamente cruza os filtros do sistema político e se torna uma agenda de políticas públicas (*problems*).

A concretização da mudança, nas etapas seguintes, ocorrerá pelo acoplamento de atores e dinâmica institucional. Assim, Kingdon¹⁴ aprofundou a abordagem desenvolvida por Cohen, March e Olsen²³, introduzindo, em seu modelo denominado de ‘Múltiplos Fluxos’ (*Multiple Streams*), a noção de que, subjacentes à formação e ao desenvolvimento de uma política pública, encontram-se três fluxos essenciais de processos e de atores: um primeiro fluxo com diversos problemas de política pública e formas de conceituá-los e abordá-los; um segundo fluxo composto por proponentes de

soluções diversas para os problemas existentes; e um terceiro fluxo de grupos políticos e processos eleitorais.

Nesse modelo, cada um dos fluxos possui uma dinâmica própria e autônoma, de forma que, em geral, a tendência é que não ocorram mudanças expressivas nas políticas públicas, uma vez que, na maioria das vezes, não há a coincidência do encontro entre os três fluxos. Isso só ocorre em situações denominadas de ‘janelas de oportunidade’ que, se bem aproveitadas por determinados agentes empreendedores, podem conduzir a mudança nas políticas governamentais. Para conectar os três fluxos, os empreendedores políticos precisam ter legitimidade, amplo conhecimento da dinâmica política setorial, capacidade de acesso a centros decisórios e seus operadores e, fundamentalmente, oportunismo para identificar o momento certo de agir. Portanto, é uma abordagem que associa mudança à qualidade e interesse das lideranças e à intensidade das crises.

Ainda assim, apesar de incorporar a ação dos atores setoriais como impulsionadora da mudança, atuando em sistemas dinâmicos e fragmentados, o modelo não distingue os impactos de ambientes internos dos de contextos externos a uma política pública. Além disso, a ênfase aqui recai sobre a ação de atores individuais, em detrimento do papel articulador exercido por atores coletivos, que detêm recursos estratégicos, projetam ideias e exercem maior pressão na esfera política. A incorporação desses dois fatores explicativos seria realizada por outra abordagem clássica, na década de 1990, que também conferia centralidade à ação política.

Sabatier e Jenkins-Smith²⁸ introduziram, em seu modelo de ‘Coalizão de Defesa’ (*Advocacy Coalition*), a noção de que a dinâmica das políticas públicas é influenciada por amplas comunidades políticas especializadas que coexistem no âmbito de cada subsistema de política pública. As comunidades de política pública são grupos compostos por atores e instituições diversas que compartilham valores, interesses, conhecimentos e

concepções relacionados ao campo de política pública onde atuam.

Nessa abordagem, a racionalidade é construída de forma associativa a partir de vínculos informais enraizados em amplas redes sustentadas por uma identidade de crenças que os levam a construir estratégias de compartilhamento de recursos, expandir alianças que cruzam diferentes esferas de ação e organizar o trabalho conjunto para fazer valer suas ideias.

Assim, a racionalidade orientadora da ação emerge de processos de socialização e possui uma lógica coletiva, distinta da racionalidade maximizadora da economia neoclássica. Logo, a ação política é, majoritariamente, coletiva, pois atende a objetivos de amplas coalizões, o que não impede que, subsidiariamente, haja articuladores e lideranças individuais que se destaquem.

Além de deslocarem a ação política do escopo individual para o coletivo, Sabatier e Jenkins-Smith destacaram o papel de transformações externas (*external factors*) ao campo setorial como impulsionadoras de mudança, com uma diferenciação entre as de longo prazo ou parâmetros estáticos (valores culturais, regras constitucionais etc.) e as de curto prazo ou fatores dinâmicos (mudanças socioeconômicas, reformas de Estado, novas coalizões partidárias etc.).

Nessa abordagem, os processos de mudança, claramente explícitos no modelo, são motivados pela dinâmica de competição entre as coalizões setoriais, ou comunidades de política, e/ou por processos externos ao subsistema específico de políticas públicas. A primeira via adquire forma por meio de trajetórias longas de aprendizagem estratégica (*policy-oriented learning*), em que atores mudam suas concepções, visões e objetivos sobre determinada política como resultado da experiência setorial ou de novas evidências científicas sobre o tema. A outra forma de mudança opera por meio de choques externos ou crises que afetam as prioridades setoriais, a distribuição de recursos estratégicos, entre outros, que possam alterar o equilíbrio de poder e influência entre as coalizões setoriais³⁸.

O caráter compreensivo dessa abordagem, em termos do amplo conjunto de fatores explicativos e elementos teóricos articulados, a tornou uma das mais empregadas na literatura de políticas públicas. Entretanto, em termos de explicação da mudança, duas variáveis relevantes apontadas pela literatura ainda foram acrescentadas por abordagens de outra matriz: a neoinstitucionalista, que enfatiza a relação entre regras e ação política e as cadeias temporais internas vinculantes (*path dependence*), como veremos a seguir.

A mudança produzida pela dinâmica entre atores e regras e pelos retornos crescentes: as abordagens neoinstitucionalistas

A análise dos processos de mudança em políticas públicas é um dos temas de pesquisa mais relevantes no âmbito da agenda neoinstitucionalista, porém encontra diferentes explicações dependendo de cada uma de suas abordagens internas. Neste ensaio, ressaltaremos as vertentes de escolha racional (NER) e histórico-institucional (NIH), por serem as mais empregadas na análise de políticas.

Em ambas, o tema da mudança é abordado como parte dos esquemas explicativos sobre o processo de formação e desenvolvimento das instituições. Assim, como elas possuem matrizes epistemológicas diferentes, as explicações do porquê e de como as instituições (e políticas) evoluem também apresentam lógicas específicas²⁵.

Mesmo assim, as duas possuem dois pontos de partida em comum: 1) a centralidade da relação entre ação política e regras coletivamente construídas, ou seja, instituições; 2) a preocupação mais explícita em explicar a estabilidade institucional do que a mudança em si. Porém, as semelhanças param por aqui, e mesmo as concepções de ator e instituição são diferentes!

Na concepção NER, os atores são plenamente racionais e operam estrategicamente orientados para a maximização individual de

seus ganhos, em uma lógica próxima à da racionalidade absoluta, o que pode se traduzir em resultados irracionais no plano coletivo³⁹. As instituições possuem sua origem justamente nessa necessidade de construir incentivos para circunscrever escolhas individuais de forma a compor padrões típicos de uma situação de equilíbrio de um ótimo de Pareto, ou seja, instituições são construídas para resolver dilemas de escolha coletiva, como um mecanismo de agregação de preferências individuais que estrutura lógicas cooperativas de maximização dos ganhos conjuntos^{40,41}.

A continuidade da instituição está relacionada à sua eficiência cotidiana em corrigir as imperfeições provenientes de processos individualizados de tomada de decisão em situações adversas, caracterizadas por riscos elevados, assimetria de informações, competição exacerbada, comportamentos predatórios etc. Entretanto, se falhar nessa tarefa de produzir trabalho cooperativo em processos decisórios, sofrerá mudanças pela ação dos próprios membros, sendo de natureza, majoritariamente, endógena, resultado de aprendizagem estratégica de grupo.

Obviamente que, se incluirmos nessa vertente os estudos de economia institucional, a mudança institucional pode ser conduzida de fora por um ator com competências regulatórias, como o Estado, que pode estabelecer e ajustar regras visando compor uma trajetória evolutiva e de eficiência histórica que favoreça os ganhos coletivos⁴².

Se a mudança no NER possui uma lógica funcional, no NIH ela provém da competição pelo poder e ocorre a partir de processos incrementais e graduais, de natureza endógena, ou de choques externos, em momentos críticos do cenário político e econômico. Nesse sentido, o NIH distingue, com clareza, a natureza da mudança e os processos político-institucionais que produzem cada uma delas, explicitando, inclusive, como estão articuladas em longas trajetórias.

O surgimento das instituições no NIH está relacionado à dinâmica das relações de

poder entre os atores de uma comunidade política setorial em momentos críticos, ou seja, ao jogo político para definir espaços de acesso e exercício da capacidade de conduzir o futuro do sistema político e das grandes questões de um país. Assim, conflito e competição política são inerentes à dinâmica institucional^{43,44}.

Essa dinâmica de conflito se inicia de forma menos estruturada e mais intensa em momentos fundantes de uma política, do sistema político ou econômico de um país, denominada de conjuntura crítica (*critical juncture*), em que atores organizados coletivamente desenvolvem seus projetos, ideias e discursos no âmbito da arena política e definem suas estratégias de articulação, impulsionando uma dinâmica de jogos de competição e cooperação⁴⁵.

Em tais conjunturas, por serem momentos fundantes, há um leque mais amplo de opções, ou seja, há, essencialmente, trajetórias alternativas disponíveis. A extensão e a profundidade das mudanças podem ser maiores, uma vez que os jogos de competição ocorrem em um contexto de relaxamento estrutural e elevado grau de contingência situacional. O resultado tende a depender mais da correlação de forças que se desenvolve ao longo desse período e menos de escopos político-institucionais preexistentes, ou seja, há um grau elevado de autonomia da política⁴⁶.

Uma vez que a dinâmica de competição política ganha contornos resolutivos, pela tendência à hegemonia de um projeto específico (um tipo de sistema de saúde, a configuração de um arranjo federativo, a forma de intervenção do Estado na economia etc.), ou sua combinação com outras ideias alternativas, são introduzidas inovações de diversas naturezas (legal, gerencial, financeira etc.) como mecanismos de produção e reprodução do legado. Isso não significa que a dinâmica de conflito se encerrou, mas que adquiriu novas configurações, ou seja, a competição continuará a exercer pressão por mudanças, porém circunscrita a um escopo mais limitado de ação dos atores⁴⁷.

O processo de produção e reprodução do legado ocorrerá por meio de cadeias temporais internas de mudanças incrementais, que seguirão uma lógica denominada dependência de trajetória (*path dependence*), em que cada passo (inovação) no âmbito de uma determinada via escolhida, amplia a probabilidade de sua estabilidade e expansão, gerando retornos institucionais crescentes. Assim, uma vez que uma determinada trajetória é assumida, ela se torna bloqueada para mudanças expressivas (*lock-in*), e os atores relevantes passam a ajustar suas estratégias para se acomodar ao novo padrão vigente⁴⁸.

Obviamente que, como a competição continua, embora em novos moldes, as pressões por ajustes e mudanças podem levar a sequências alternativas, com inovações introduzidas em momentos de pequenas crises circunstanciais, que podem deslocar lateralmente a trajetória de uma política, ampliando as chances de uma futura mudança mais expressiva, quando da emergência de uma nova conjuntura crítica, que pode ser deflagrada pela alteração na correlação interna de forças e/ou por crises externas.

Os estudos do NIH têm focado nos padrões incrementais e endógenos de mudança, resultando em diferentes tipologias sobre modos e estratégias para produzir alterações em políticas já estabelecidas, que variam de acordo com a rigidez das instituições, o poder de ação dos atores, a capacidade de reação dos atores que defendem a configuração atual, o contexto político etc. Daí, derivam-se tipos de mudança, tais como substituição, deriva, sobreposição e reinterpretação, entre outras estratégias^{4,5}.

Portanto, em linhas gerais, essa é a lógica de explicação da mudança no NIH, a qual tem sido aperfeiçoada por meio de críticas e inovações nas últimas décadas e que tem gerado grande parte da literatura específica mais recente sobre mudança institucional^{3,49-52}, cujo aprofundamento não será objeto deste ensaio.

Assim, com a incorporação das abordagens neoinstitucionalistas, chegamos a um quadro em que estão presentes todas as variáveis

que mencionamos na segunda seção como essenciais para conduzir a análise de políticas públicas no cenário atual. Cabe, nas considerações finais, aprofundar brevemente as implicações das tendências observadas nesta análise longitudinal dos modelos e teorias de política pública sobre a natureza da mudança.

Considerações finais: o que os clássicos dizem sobre as possibilidades de promover mudanças em políticas?

A questão central, em uma perspectiva longitudinal, consiste em analisar para onde as teorias apontam em termos de possibilidades ou graus de liberdade para produzir mudança em políticas públicas nas sociedades contemporâneas, ou seja, qual a intensidade de mudança esperada nos cenários atuais.

Com exceção das abordagens inaugurais da área, marcadas pela racionalidade absoluta e os ciclos de política, todas as demais incorporam a percepção de que grandes mudanças são fenômenos cada vez mais raros e difíceis de serem produzidos, por razões diferentes, obviamente, ou seja, convergem para afirmar que apenas contextos muito específicos criam condições para impulsionar transformações expressivas na trajetória das políticas públicas. Portanto, as abordagens analisadas apontam que o padrão principal de mudanças possível é o de natureza incremental!

Assim, nos estudos iniciais da década de 1950, pressupunha-se que o Estado detinha todas as prerrogativas para produzir grandes mudanças, ou seja, recursos financeiros, burocracia profissional, legitimidade política e maior capacidade de indução federativa a partir de seus núcleos centrais de formulação e agências de fomento ao desenvolvimento econômico. A hegemonia das ideias keynesianas, associada à necessidade de reconstrução do pós-guerra, impulsionou a expansão de políticas, conferindo ao Estado ampla centralidade

nesse processo. Assim, na perspectiva de Lasswell⁹, implementar políticas consistia em trazer conhecimento técnico de diversas áreas para definir o melhor caminho.

Essa percepção da possibilidade das grandes mudanças, no entanto, foi muito curta na literatura. Já nas abordagens do *'muddling through'* e do *'garbage can'*, o incrementalismo passou a ser a regra para descrever processos realistas de mudança nas políticas públicas. Na percepção de Lindbloom³⁶, não se pode decidir os rumos de uma política por completo de uma só vez, pois os riscos de erros e de custos políticos são imensos, uma vez que não há como deter todo o conhecimento para prever as múltiplas consequências da intervenção governamental nem como remediar de imediato equívocos de grande magnitude. Assim, o melhor é agir por sucessivas aproximações e ajustes incrementais nas políticas, já que as experiências passadas aportam conhecimento sobre as possibilidades de sucesso futuro e as melhores vias a serem seguidas.

A mesma percepção sobre as dificuldades de promover grandes mudanças pode ser vista nas abordagens que privilegiam a ação política de lideranças (*multiple streams*) e comunidades de políticas (*advocacy coalition*). No primeiro, a possibilidade de coincidência das condições ideais para a produção de mudança expressiva é muito baixa, ou seja, é raro que os fluxos de problemas, soluções e capacidade de decisão política se alinhem. A produção de janelas de oportunidades requer conjunturas políticas muito específicas. Já na segunda abordagem, a capacidade de defesa de valores das comunidades setoriais de atores cria expressivos pontos de veto, já que se articulam em diversas instâncias de decisão. Logo, em ambas as abordagens, as políticas tendem a ser ajustadas nos processos cotidianos de aperfeiçoamento marginal contínuo.

Finalmente, nas abordagens neoinstitucionalistas, em especial a histórica, a ação das regras/instituições, que materializam acordos coletivos prévios, circunscreve as possibilidades de vias alternativas ao desenho principal

das políticas, ajustando custos e retornos de forma a manter os padrões estabelecidos em determinado momento no tempo. Assim, sistemas de políticas já consolidados tendem a se desenvolver por inércia, ao oferecer guias politicamente mais eficientes a partidos e gestores, ampliando os custos de promover mudanças expressivas, que só são impulsionadas por grandes crises políticas, econômicas e culturais.

As razões para a tendência à maior valorização das mudanças de natureza incremental em detrimento das mudanças expressivas podem ser encontradas no fato de que as teorias refletem, de diferentes perspectivas, o peso crescente e combinado de três tendências na dinâmica macropolítica das sociedades contemporâneas: 1) instituições democráticas consolidadas; 2) diversificação das estruturas contemporâneas de representação de interesses políticos; e 3) expansão dos sistemas e políticas de bem-estar social (*welfare states*).

Esses são fenômenos que se desenvolvem, de forma concomitante, no imediato pós-Segunda Guerra Mundial e se consolidaram nas décadas seguintes, em especial em países desenvolvidos de renda elevada, que, combinados, produzem dinâmicas políticas que multiplicam os pontos de veto, potencializam a capacidade dos atores que defendem políticas específicas (*policy communities*) e ampliam os custos políticos para governos que buscam mudanças. Obviamente que esse quadro varia de acordo com a solidez da democracia em cada país, a profundidade de institucionalização de cada política e a organicidade das comunidades de atores setoriais⁵³.

Contribuições de autoria

Ouverney AM (0000-0002-8581-3777)* é responsável pela elaboração do manuscrito. ■

Referências

1. Mafort-Ouverney A, Fleury S. Novo federalismo no Brasil: tensões e inovações em tempos de pandemia de Covid-19. Brasília, DF: Conass; Rio de Janeiro (RJ): Cebes; 2023.
2. Mazzuca SL, Munck GL. A middle-quality institutional trap: democracy and state capacity in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press; 2021.
3. Van der Heijden J, Kuhlmann J. Studying incremental institutional change: a systematic and critical meta-review of the literature from 2005–2015. *Policy Stud J*. 2017;535-54. DOI: <https://doi.org/10.1111/psj.12191>
4. Hacker JS, Pierson P, Thelen K. Drift and conversion: hidden faces of institutional change. In: Mahoney J, Thelen K, editores. *Advances in Comparative-Historical Analysis: Strategies for Social Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press; 2015. p. 180-208.
5. Mahoney J, Thelen K. A theory of gradual institutional change. In: Mahoney J, Thelen K, editores. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press; 2010.
6. Campbell JL. Institutional change and globalization. Princeton: Princeton University Press; 2004.
7. Lerner D, Lasswell H. The policy sciences: recent developments in scope and method. Stanford (CA): Stanford University Press; 1951.

*Orcid (Open Researcher and Contributor ID).

8. Goodin RE, Moran M, Rein M. The public and its policies. In: Moran M, Rein M, Goodin RE, editores. *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press; 2008. p. 3-35.
9. Lasswell HD. *The decision process: seven categories of functional analysis*. College Park (MD): Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland; 1956.
10. DeLeon P. The historical roots of the field. In: Moran M, Rein M, Goodin RE, editores. *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press; 2008. p. 39-57.
11. Dye TD. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall; 1984.
12. Marsh D, Smith M. Understanding policy networks: towards a dialectical approach. *Political Studies*. 2000;48(1):4-21.
13. Marsh D, editor. *Comparing policy networks*. Buckingham: Open University Press; 1998.
14. Kingdon JW. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown; 1984.
15. Peters BG. *American public policy*. Chatham (NJ): Chatham House; 1986.
16. Mead LM. Public policy: vision, potential, limits. *Policy Currents*. 1995:1-4.
17. Skocpol T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: Evans P, Dietrich R, Skocpol T, editores. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press; 1985. p. 3-37.
18. Peters B. The two futures of governing: decentering and recentering processes in governing. *NISPAcee J Public Adm Policy*. 2009;2(1):7-24. DOI: <https://doi.org/10.2478/v10110-009-0002-0>
19. Castells M. Materials for an exploratory theory of the network society. *Br J Sociol*. 2000;51(1):5-24. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2000.00005.x>
20. Scharpf FW. The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration. *Public Adm*. 1988;66:239-78. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1988.tb00694.x>
21. Simon HA. *Models of man: social and rational; mathematical essays on rational human behavior in society setting*. New York: Wiley; 1957.
22. March J. *A primer on decision making: how decisions happen*. New York: Free Press; 1994.
23. Cohen MD, March JG, Olsen JP. A garbage can model of organizational choice. *Adm Sci Q*. 1972;17(1):1-25. DOI: <https://doi.org/10.2307/2392088>
24. Hall P, Taylor R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*. 2003;58:193-223. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>
25. Immergut E. The theoretical core of the new institutionalism. *Politics Soc*. 1998;26(1):5-34. DOI: <https://doi.org/10.1177/0032329298026001002>
26. Majone G. *Evidence, argument, and persuasion in the policy process*. New Haven (CT): Yale University Press; 1989.
27. Schmidt VA. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annu Rev Polit Sci*. 2008;11(1):303-26. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
28. Sabatier PA, Jenkins-Smith HC. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder (CO): Westview Press; 1993.
29. Raadschelders JCN. Administrative history of the United States: development and state of the art. *Adm Soc*. 2000;32(5):499-528. DOI: <https://doi.org/10.1177/00953990022019560>
30. Gulick L, Urwick L, editores. *Papers on the science of administration*. New York: Institute of Public Administration; 1937.

31. Easton D. Introduction: the current meaning of “behavioralism” in political science. In: Charlesworth JS, editor. *The limits of behavioralism in political science*. Philadelphia: American Academy of Political and Social Science; 1962.
32. Dahl RA. The behavioral approach in political science: epitaph for a monument to a successful protest. *Am Polit Sci Rev*. 1961;55(4):763-72. DOI: <https://doi.org/10.2307/1952525>
33. Simon HA. *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. 1st ed. New York: Macmillan; 1947.
34. Simon HA. A behavioral model of rational choice. *Q J Econ*. 1955;69(1):99-118. DOI: <https://doi.org/10.2307/1884852>
35. Simon HA. Rational choice and the structure of the environment. *Psychol Rev*. 1956;63(2):129-38. DOI: <https://psycnet.apa.org/doi/10.1037/h0042769>
36. Lindblom CE. The science of ‘muddling through’. *Public Adm Rev*. 1959;19:79-88. DOI: <https://doi.org/10.2307/973677>
37. Gunnell JG. The genealogy of American pluralism: from Madison to behavioralism. *Int Polit Sci Rev*. 1996;17(3):253-65.
38. Sabatier PA, Weible CM. The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications. In: Sabatier PA, editor. *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press; 2007. p. 189-220.
39. Hardin G. The tragedy of the commons: the population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality. *Science*. 1968;162(3859):1243-47. DOI: <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>
40. Hall PA. Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective. In: Mahoney J, Thelen K, editores. *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. New York: Cambridge University Press; 2009.
41. Weingast BR, Marshall WJ. The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. *J Polit Econ*. 1988;96(1):132-63.
42. North D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press; 1990.
43. Immergut E. *Health politics: interests and institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press; 1992.
44. Hattam VC. *Labor visions and state power: the origins of business unionism in the United States*. Princeton: Princeton University Press; 1993.
45. Hacker JS. The historical logic of national health insurance: structure and sequence in the development of British, Canadian, and U.S. medical policy. *Stud Am Polit Dev*. 1998;12(1):57-130. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0898588X98001308>
46. Capoccia G, Kelemen RD. The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*. 2007;59(3):341-69.
47. Collier R, Collier D. *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press; 1991.
48. Pierson P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *Am Polit Sci Rev*. 2000;94(2):251-67. DOI: <https://doi.org/10.2307/2586011>
49. Santos IG, Sátyro N. Mudança institucional: contribuições para uma agenda de pesquisa nacional. *Cad CRH*. 2023;36:e023037. DOI: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v36i0.56923>
50. Koning EA. The three institutionalisms and institutional dynamics: understanding endogenous and exogenous change. *J Public Policy*. 2016;36(4):639-64. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X15000240>
51. Maggetti M. Institutional change and the evolution of the regulatory state: evidence from the Swiss case.

Int Rev Adm Sci. 2014;80(2):276-97. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852313514517>

52. Rixen T, Viola LA. Putting path dependence in its place: toward a Taxonomy of institutional change. *J Theor Politics*. 2014;27(2):301-23. DOI: <https://doi.org/10.1177/0951629814531667>
53. Flora P, Heidenheimer AJ. The development of welfare states in Europe and America. New Brunswick: Transaction Books; 1981.

Recebido em 06/08/2025

Aprovado em 14/01/2026

Conflito de interesses: inexistente

Disponibilidade de dados: os dados de pesquisa estão contidos no próprio manuscrito

Suporte financeiro: não houve

Editor responsável: Marcelo Moreira Rasga, Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Estratégia Fiocruz para a Agenda (EFA 2030), Rio de Janeiro (Rio de Janeiro/RJ), Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7851702065010431>, Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3356-7153>, e-mail: rasgamoreira@gmail.com