

MUDANÇA INSTITUCIONAL: contribuições para uma agenda de pesquisa nacional

*Iris Gomes dos Santos**
*Natália Sátyro***

Este artigo apresenta um balanço teórico-metodológico da produção de pesquisas empíricas sobre mudanças institucionais no Brasil, sobretudo que utilizaram os pressupostos do gradualismo e da endogeneidade, vinculados ao arcabouço do Institucionalismo Histórico. Por meio de uma revisão temática dos estudos disponibilizados em repositórios virtuais buscou-se identificar em seus desenhos de pesquisa: i) como desenvolveram categorias teóricas importantes – atores, ideias, conflitos, instituições prévias etc., ii) quais estratégias metodológicas e tipos de dados mobilizaram para lidar com os legados, as sequências de eventos, as ambiguidades e as lacunas institucionais, dimensões caras à corrente histórica. Os achados apontam que este campo de estudos expande lentamente, com poucas investigações empíricas e raras de abordagem comparada. São evidentes as dificuldades e fragilidades de articulações teórico-empíricas, de análise processual e das estratégias metodológicas, em especial para rastrear a interação dinâmica entre agência e estrutura, além da necessidade de incorporação de debates mais críticos aos modelos e autores clássicos da área.

PALAVRAS-CHAVE: Mudança Institucional. Instituições. Novo Institucionalismo. Institucionalismo Histórico. Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO¹

A escola institucionalista mantém sua hegemonia na Ciência Política mesmo diante do crescimento da importância das ideias e, mais recentemente, dos afetos e sentimentos como categorias analíticas. Trata-se de uma estrutura interpretativa consistente e subdividida em correntes com um objeto em comum, as “regras do jogo”, que surge como uma oposição ao reducionismo comportamentalista e ao mesmo tempo como uma crítica ao institucionalismo clássico (Peres, 2008) e à tradição determinista social/marxista. O institucionalismo traz também contrapontos ao elitismo político, ao plu-

ralismo dos grupos de interesse e às variantes da teoria da convergência (Weir, 2002).

O termo Novo Institucionalismo foi cunhado inicialmente por March e Olsen para definir um escopo abrangente que possibilitasse a coexistência de diferentes enfoques com o interesse de refletir não sobre o “*devir*”, mas sobre as próprias ineficiências e imperfeições da política (Immergut, 1998), utilizando categorias de nível intermediário para garantir a observação de variações e gradações e evitar de tal modo a homogeneização de casos. Ao passo que isso permitiu uma visão ampla, capaz de analisar relações entre as instituições, agência, desempenho, estabilidade e mudança (March e Olsen, 2006), abriu um leque de desafios empíricos e metodológicos para lidar com respostas diferentes originadas por causas semelhantes, ou seja, de uma análise que explora a diversidade dentro de classes dos mesmos fenômenos e se aproxima de um projeto weberiano (Thelen e Steinmo (2002, p.06).

Grosso modo, a análise das instituições no campo da política permite identificar como um conjunto de regras e procedimentos confere sentido na orientação do comportamento

* Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira-UNILAB. Instituto de Humanidades e Letras/UNILAB. Campus Malês. Av. Juvenal Eugênio Queiroz, s/n – Baixa Fria. Cep: 43900-000. São Francisco do Conde – Bahia – Brasil. iris.urpia@unilab.edu.br
<https://orcid.org/0000-0002-9174-2717>

** Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG. Departamento de Ciência Política. Av. Antônio Carlos, 6627. Pampulha. Cep 31270-901. Belo Horizonte – Minas Gerais, Brasil. nsatyro@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-7298-342X>

¹ Agradecemos aos pareceristas pela disponibilidade e sugestões.

dos atores envolvidos numa relação social. Isto é, pensar como instituições estatais e sociais moldam a forma com que os atores definem suas preferências e estruturam suas relações e interações, partindo-se da ideia de que as instituições criam elementos de ordem e previsibilidade capazes de organizar a ação segundo regras e práticas que são socialmente construídas, publicamente conhecidas, antecipadas e aceitas (March e Olsen, 2006). Um entendimento comum entre as vertentes do institucionalismo seria então a relação entre “instituições e comportamento político”, e as principais divergências residiriam no sentido atribuído ao “como” as instituições afetariam a ação dos atores políticos² (Immergut, 1998). A premissa é a de que elas moldam o jogo político e o avanço do campo teórico perpassaria por apontar precisamente “como”, “quando”, e “onde” determinados efeitos têm probabilidade de acontecer (Pierson, 2000).

A Teoria da Escolha Racional, o Institucionalismo Sociológico e o Institucionalismo Histórico são as correntes fundacionais da abordagem. Para Hall e Taylor (2003), suas teorias apostam em explicações baseadas em mecanismos diferentes vinculados ao cálculo-racionalidade ou a elementos culturais de natureza informal e coletiva. Alguns autores asseveram que a disparidade de *locus* entre as correntes interfere nos esforços por uma definição compartilhada do conceito “instituições” (Skocpol e Pierson, 2008; Offe, 2006; Thelen e Steinmo, 2002) e frente a essa diversidade interna, desenvolver uma linha reflexiva sobre o conceito não constitui tarefa simples.

O *locus* cultural insere neste cômputo o poder das regras informais, inclusive das normas, enquanto o calculista enfatiza a importância das regras formais e estatuídas. Já a corrente histórica é classificada como híbrida, pois considera as regras – formais e informais – e enfatiza a importância dos contextos políticos, dos legados de ações/decisões, identidades

e estratégias dos atores, além de assumir como característica marcante o debate sobre as questões de poder e justiça (Immergut, 1998). Cabe destacar que as instituições, mesmo informais, gozam de relativa estabilidade, ou durabilidade, constituindo sistemas de autoridade os quais continuam válidos por causa dos muitos interesses empenhados que se levantam para a sua perpetuação. Todavia, a validação de sua autoridade deverá significar mais que a mera regularidade da ação social, determinada pelo costume ou interesse próprio, garantindo-se por meio de sanções externas, as quais também podem ser internalizadas de maneira informal, mas nem por isso menos rígida. Logo, a forma com que cada vertente define o conceito de “instituições” implica nas maneiras como elas explicam: a) comportamentos dos atores em relação às instituições; b) o que fazem as instituições; c) como as instituições se consolidam ou são modificadas (Mahoney e Thelen, 2010; e Rueschemeyer, 2003). Das três grandes agendas de investigação do institucionalismo, a explicação sobre mudanças tem sido a mais controversa pela ousadia de colocar em questão os argumentos da estabilidade e autorreprodução institucional, quicá por isso adquiriu proeminência teórica internacional e recebeu certa atenção de comunidades acadêmicas regionais na última década.

Os estudos empíricos nacionais sobre como as instituições se consolidam ou se transformam na perspectiva do Institucionalismo Histórico, disponibilizados em repositórios virtuais (google acadêmico, *scielo*, capes periódicos), são os focos de interesses deste artigo. O texto compõe-se de dois momentos. Primeiramente, identifica argumentos e possibilidades analíticas do fenômeno da mudança na escola institucional histórica e expõe as críticas atuais sobre limitações e desafios, em especial do quadro analítico proposto por Mahoney e Thelen (2010). Posteriormente, rastreia a produção nacional para visualizar o estágio da discussão, as tendências internas de uso desse referencial, e os desenhos de pesquisas mobilizados, desta-

² Não constitui o foco desse trabalho apreciar tensões internas às correntes institucionalistas.

cando aspectos da abordagem empírico-conceitual. As perguntas que guiam o texto são três: i) como a literatura especializada tem pensado o fenômeno da mudança? ii) quais possibilidades e desafios confrontam as análises institucionais históricas sobre a mudança? e iii) como os estudos brasileiros têm operacionalizado as teorias de mudança? Acreditamos que os achados deste trabalho colaboram para a ampliação e refinamento das investigações sobre as mudanças institucionais no país, não somente por trazer uma reflexão global e crítica das produções intelectuais mas também por se circunscrever a um contexto territorial e político em que as dimensões de estabilidade e mudanças são sempre temas sensíveis e urgentes.

O texto está dividido em quatro partes, além dessa introdução: na primeira seção, uma discussão mais geral das principais categorias explicativas da mudança institucional nas duas gerações teóricas do Institucionalismo Histórico; na segunda seção, tem-se destaque os argumentos teóricos da segunda geração, do modelo gradual e suas críticas; na terceira, um mapeamento de como os estudos empíricos nacionais desenvolveram categorias teóricas importantes – atores, ideias, conflitos, instituições prévias etc. – e de quais estratégias metodológicas e tipos de dados mobilizaram para lidar com os legados, as sequências de eventos, as ambiguidades e as lacunas institucionais, dimensões caras à corrente institucional histórica. Por fim, concluímos com apontamentos e achados principais e indicações para futuras agendas de pesquisa.

A MUDANÇA COMO OBJETO HISTÓRICO

Por muito tempo a mudança institucional não foi considerada enquanto um problema de pesquisa privilegiado na Ciência Política e isso decorreu em parte da característica atribuída à instituição, talvez a mais notável, de se constituir enquanto um fenômeno durável na vida política e social (em diferentes formatos –

Constituições, regras, normas, procedimentos), envolvendo uma ideia tácita de estabilidade e constância que estruturam os comportamentos e não podem ser alterados facilmente ou instantaneamente³ (Immergut, 2006). Intelectuais se ocuparam mais em tratar dos constrangimentos institucionais que explicam a continuidade de comportamentos políticos, em detrimento das variáveis de contexto e agência capazes de provocar mudanças (Thelen e Steinmo, 2002). Ou seja, se houve relativo desenvolvimento de conceitos, categorias e quadros analíticos na direção de explicar a permanência de arranjos institucionais ao longo do tempo e como efeito de um processo de autorreprodução institucional, há ainda uma agenda polêmica que se coloca diante dos estudiosos – a mudança e a dinâmica institucional (Immergut, 1998; Hall e Taylor, 2003; March e Olsen, 2006; Weir, 2006; Mahoney e Thelen, 2010).

As abordagens neoinstitucionais compartilham uma limitação quando se diz respeito ao volume e qualidade de estudos sobre mudança (Immergut, 2006; Mahoney e Thelen, 2010), e embora admita uma concepção de “instituição” em termos mais amplos e dinâmicos, o Institucionalismo Histórico também esteve largamente direcionado para a compreensão de continuidades políticas ao longo do tempo e da variação política entre países. Sua agenda tendeu a abandonar a ideia de investigar mudança social e justiça em favor de recortes mais delimitados e precisos que procuravam identificar como instituições pré-existentes estruturam os conflitos políticos contemporâneos e seus resultados, pesquisando especialmente como o legado influencia a política atual através de diversos mecanismos (Thelen e Steinmo, 2002; Immergut, 2006).

³ Os teóricos das organizações, por exemplo, justificam a persistência das instituições enfatizando que muitas das convenções ligadas às instituições sociais não podem ser o objeto explícito de decisões individuais. Em direção oposta, enquanto componentes elementares a partir das quais a ação coletiva é elaborada, certas instituições são tão “convencionais” ou são tão usuais que escapam a todo questionamento direto e, enquanto construções coletivas, não podem ser transformadas de um dia para o outro pela simples ação individual.

Uma das premissas fundamentais na análise histórica das instituições é a ideia de que essas fornecem o contexto no qual os atores políticos definem as suas estratégias e perseguem os seus interesses. Elas moldam os atores políticos e a forma como se estruturam as relações de poder entre eles, privilegiando alguns e colocando outros em desvantagens. Os fatores institucionais, por um lado, afetam o grau de poder que qualquer conjunto de atores tem sobre os resultados das políticas e, por outro, influenciam a definição das preferências. Aqui a ideia de interesse não se limita ao conceito de racionalidade estratégica, pois atores podem cumprir as regras previamente definidas sem que este comportamento “obediente” esteja diretamente relacionado com o auto interesse em curto ou longo prazo. Ao mesmo tempo, a estrutura de preferências não é dada *a priori*, sendo uma construção social e política, logo, ambígua ou conflitante. Sua formação pode ser resultado das instituições, uma vez que os objetivos dos atores são intercedidos por estas e seus contextos. Ao moldar não apenas as estratégias, mas também seus objetivos, e por mediar suas relações de cooperação e situações de conflito, as instituições estruturam os contextos e deixam a sua marca nos resultados políticos (Thelen e Steinmo, 2002).

Por outro lado, mudanças nunca são produtos individuais, sendo necessário um conjunto de atores (coalizão) para sua conformação. Tampouco, a formação de coalizão é mais do que um foro de grupos com auto interesses compatíveis ou a agregação das vontades individuais. Quando os grupos têm interesses múltiplos, muitas vezes contraditórios, os contextos cumprem papel importante, sendo necessário examinar os processos políticos pelos quais coligações particulares são formadas. A introdução de novas ideias num determinado momento ou cenário, por exemplo, pode fazer com que grupos repensem suas prioridades e, conseqüentemente, a maneira com a qual diversas políticas são “rotuladas” ou tratadas pode facilitar a formação de certas

coalizões e dificultar outras (Weir, 2006; Lowi, 1972), ou seja, as instituições são permeáveis por contingências históricas.

Então, o reconhecimento da existência de uma interação dinâmica entre atores, ideias, lógicas interpretativas e contextos históricos – sequenciamento de eventos e espaços – na estruturação dos processos políticos tem sido o próprio mote para que os estudos contemporâneos utilizem as mesmas categorias para explicar os cenários de mudança, e não somente de estabilidade (Immergut, 1998). Afinal, se um determinado fator não varia, ele não pode ser utilizado como explicação da variância de nenhum outro fenômeno (King, Keohane e Verba, 1994). Todavia, a tarefa de investigar a mudança continua a ser complexa, considerando os pressupostos teóricos básicos vinculados ao conceito de instituição. No sentido de explicar a origem das instituições e seu desenvolvimento, um analista precisa fazer um esforço maior para dar conta tanto da mudança quanto da estabilidade institucional porque uma explicação robusta sobre a mudança institucional deve:

(...) conter dentro de si sua própria negação, e, ainda assim manter a coerência. (...) Se as instituições socializam os atores e, assim, endogenizam preferências, por exemplo, então é difícil explicar por que esses atores de repente preferem um novo conjunto de instituições (Immergut, 2006, p.243). (Tradução nossa).

Assim, explicar transformações na perspectiva histórica vai além do empenho de análise das variações dentro de uma classe de eventos ou fenômeno e envolve uma série de desafios, dentre os quais destacamos: i) compreender o sentido de instituição a partir da lógica de poder; ii) considerar o fenômeno do auto reforço institucional - tendência à estabilidade; iii) sopesar fatores de natureza temporal e contextual; iv) identificar subcategorias para lidar com a endogeneidade; v) admitir as possibilidades de cadências e direções variadas.

“Instituição” e os sentidos de poder: obediência e contestação

O sentido de poder já se fazia presente nas reflexões weberianas, quando o autor expôs o conceito de instituição como uma “associação” cuja ordem se impõe, com relativa eficácia, a toda ação com determinadas características que tenha lugar dentro de um âmbito específico de vigência e com ordens racionalmente estatuídas. Ou seja, as ordens de uma instituição pretendem valer para toda pessoa à qual se aplicam determinadas características, sendo indiferente se pessoalmente se associou ou não e, menos ainda, se participou ou não na elaboração dos estatutos. A instituição tem, portanto, caráter e efeito vinculante sobre a ação e escolha dos atores sociais, condicionando comportamentos. Associação é uma “relação social fechada para fora ou cujo regulamento limita a participação quando a observação de sua ordem está garantida pelo comportamento de determinadas pessoas, destinado particularmente a esse propósito.” (Weber, 1999, p. 30).

As possibilidades decorrentes deste tipo de relação social estariam diretamente, porém em graus diferenciados, conexas à ideia de racionalidade no sentido da ação social, como uma equação “dinâmica” entre meios e fins (Weber, 2003). Como tipologia para observação da ação estruturada no seio de tal relação, Weber (1999) construiu a ideia de ação institucional: “a ação institucional é a parte racionalmente organizada da ação associativista, e a instituição é uma associação organizada, parcialmente, de forma racional” (*Idem*, 1999, p. 32). Observamos que seu pensamento não se encerra no entendimento da formalidade estatuída da regra e no isolamento dessa, especialmente em sua materialização burocrática, acionando também um princípio de dinâmica institucional.

A despeito das possibilidades interpretativas aqui sinalizadas, os estudos do institucionalismo clássico negligenciaram a natureza

dinâmica da relação de agência e se orientaram para uma crítica formalista. Posteriormente, o movimento clássico perdeu espaço com o avanço do Comportamentalismo e, por sua vez, a ênfase na descrição dos comportamentos diminuiu a atenção dada ao contexto institucional e aos resultados reais. Assim, as variáveis institucionais não ocupavam centralidade nas pesquisas teóricas produzidas do período, descreditando a compreensão das estruturas duradouras que moldam os comportamentos de formas variadas em diferentes contextos (Thelen e Steinmo, 2002, p.04).

Este cenário se altera em meados da década de 70 com a retomada da utilização das instituições enquanto variável de alto poder explicativo das dinâmicas sociais, relacionada especialmente ao provimento de bens públicos e coletivos. Isso ampliou o interesse sobre a política comparada e o estudo das políticas públicas, destacando o protagonismo adquirido pelo Estado. Desde então, o conceito de instituição vem sendo reincorporado numa perspectiva de viabilizar uma intermediação entre os níveis micro e macro das relações sociais, tendo em vista que as outras abordagens enfatizavam as dimensões macroestruturais dos fenômenos políticos e, ou, funcionais da relação entre Estado e sociedade, ocultando as instituições que operam no âmbito do próprio Estado, bem como a relativa autonomia de certos atores políticos ali incluídos - burocratas - nos desdobramentos das políticas públicas e na conformação das próprias instituições (March e Olsen, 1984; Skocpol e Amenta, 1986).

Immergut (1998) defendeu a diversidade das compreensões e discussões sobre as instituições como uma vantagem, sem déficits científicos, desde que fossem delimitadas nos estudos as visões dos pesquisadores a respeito do termo “instituição”. Não obstante, o conceito de instituições é raramente definido, embora seja largamente empregado (Offe, 2006; Ostrom, 1986). Nosso entendimento de instituições corresponde à seguinte definição - instituições definem quem pode jogar, como

se joga e em qual direção, além do que cada jogador ganha e perde. Ou seja, as instituições atingem de formas diferenciadas os atores sociais no tempo e no espaço, demonstrando os desequilíbrios de poder envolvidos em um jogo político (Offe, 2006). Elas são assim espaço de socialização e objeto de disputa e, logo, modificá-las implica mexer na estrutura de identidades e na distribuição de poderes entre os atores. O debate sobre o conflito, a partir de uma perspectiva menos individualista e elitista, foi, e continua a ser, uma das grandes contribuições de historiadores neomarxistas para a análise das instituições e das capacidades de agência dos atores sociais (Sanders, 2006).

O exercício do poder não é conformado apenas pela ideia de obediência irrestrita, antes disso, ele envolve a contestação e o conflito como estratégias de mudança, e, também a busca em antecipar para um controle mais estável e a manutenção do *status quo*. Ora, abarcar a natureza “distributiva” das instituições autoriza a conformação da ideia de que sua mudança envolve um reequacionamento das relações e recursos de poder, sendo, portanto, altamente conflituosa e dinâmica. Tal característica distributiva da instituição é, simultaneamente, a mesma que permite uma análise do papel da agência e o repensar da relação dinâmica entre atores e a estrutura, oportunizando a problematização do caráter de autorreprodução das instituições (Mahoney e Thelen 2010).

Uma questão central vinculada a tal discussão é a ideia de que se a agência humana é importante para interpretar os resultados políticos, então se faz imperativo colocar o comportamento político tanto como variável dependente como independente. Uma vez que podem ser impactados não somente por macroestruturas, devem ser fatores causais, em algum momento, dos próprios resultados (Pierson, 2006; Immergut, 1998). Igualmente, as instituições são constructos humanos, portanto, estrutura e ação são mutuamente determinadas. Não é dizer que atores e instituições se confundam no

sentido de possuírem a mesma condição e força de mudar e moldar os comportamentos e resultados políticos, mas ponderar a possibilidade de examinar a relação entre os atores políticos não somente como objetos, mas como agentes da história (Skocpol, 1992).

As instituições que estão no centro de análises históricas configuram e restringem as estratégias políticas em aspectos importantes, mas elas são também o resultado, consciente ou não intencional, de deliberadas estratégias, de conflitos políticos, e de escolhas dos agentes. Visto que não atuam num vácuo, elas determinam ao mesmo tempo em que são determinadas pelos atores, numa relação dinâmica entre agência e estrutura. Conseqüentemente, embora constriam e refratem a política, nunca são “causa” única dos resultados (Immergut, 1998; Thelen e Steinmo, 2002; Offe, 2006; Pierson, 2006; Mahoney e Thelen, 2010). Ao destacar a importância de instituições intermediárias da vida política, o Institucionalismo forneceu a ponte teórica entre agentes que fazem a história e as circunstâncias em que eles são capazes de fazê-la (Bo Rothstein, *apud*, Thelen e Steinmo, 2002).

De onde vem a(s) força(s) da mudança: exogeneidade e endogeneidade

Se por um lado as instituições resistem à mudança e por outro não são capazes de detê-la infinitamente num *continuum* de tempo e espaço, como a mudança se processa? As teorias que consideraram seriamente a mudança focam na dinâmica das políticas e instituições e jogam luzes sobre os mecanismos capazes de conduzir tais processos, partindo do pressuposto de que as dinâmicas de reprodução institucional estão sujeitas à contestação e ao conflito (Mahoney, 2000; Thelen, 2006).

Grosso modo, os estudos se estruturaram em duas dimensões explicativas e apostaram em mecanismos distintos para compreender como e de quais fontes vêm as mudanças. A concepção mais tradicional parte de fatores exógenos e

decorrentes de desequilíbrios da *politics*, mirando especialmente os eventos desencadeadores de crises, convulsões ou rupturas, expressos em conceitos como “*punctuated equilibrium*” e “choques exógenos” (Jones e Baumgartner, 2012). Estão também presentes os argumentos que defendem a importância dos legados, sequências dependentes e trazem conceitos como “*self-reinforcing*”, “*positive feedbacks*”, “*critical junctures*” e “*increasing returns*”.

Cunhado inicialmente por Stephen Krasner (1984), em analogia ao termo do evolucionismo biológico, o conceito de equilíbrio pontuado foi mobilizado para compreender mudanças no campo da política internacional no estudo de regimes complexos (Colgan, *et al*, 2011). Redimensionada para a análise de transformações políticas em contextos domésticos, a denominada Teoria do Equilíbrio Interrompido assumiu que as instituições são caracterizadas por longos períodos de estabilidade, periodicamente “interrompidos” por crises que provocam abruptas mudanças, inclusive o colapso das antigas regras, seguidas de um ajustamento dessas em um novo arranjo. Aqui as mudanças institucionais ocorrem em respostas a eventos e acontecimentos externos, transformações no âmbito do equilíbrio de poder da sociedade ao redor da instituição, sendo fruto de uma ruptura ou descontinuidade de ideias, políticas e coalizões partidárias.

Essa teoria mantém certo prestígio entre os institucionalistas e foi uma das primeiras a considerar a importância de se depositar o foco do debate na mudança institucional ao invés da estabilidade, fazendo emergir o chamado “pós-incrementalismo” (Howllet e Cashore, 2009). Até então, havia uma aposta dos estudiosos dos grupos de interesse na existência de um equilíbrio permanente e desejável, que facilitaria os processos decisórios por ser possível controlar as preferências dos diversos grupos e prever resultados.

Os modelos de processo de política desenvolvidos entre 1950 e 1960 analisavam a tomada de decisão na perspectiva da estabili-

dade, de ajuste incremental, de “*grid-lock*” e de *mutual partisan adjustment*, na qual os subsistemas eram tratados como eternos e a ordem política estável (Jones e Baumgartner, 2012:02). Por sua vez, Jones e Baumgartner (2012) defendem que as principais mudanças nas políticas podem ocorrer para além do ciclo eleitoral. A originalidade aqui foi incorporar o conflito político como uma variável constante e latente nos processos de formulação de políticas, i.e, como fontes de desestabilização do equilíbrio (dinâmica *stick-slip*). Porém, por não dar conta de aprofundar mecanismos causais de mudança desenvolvidos em processos endógenos e graduais em contextos de relativa estabilidade, passaram a enfrentar críticas mais elaboradas (Howllet e Cashore, 2009). Isso significa dizer que também na vertente histórica os estudiosos tenderam a utilizar modelos descontínuos de mudança, considerando trajetórias históricas duráveis pontualmente interrompidas por momentos de agência e escolhas. Combinar a importância dos fatores exógenos e endógenos às instituições passou a ser uma nova e desafiadora perspectiva, integrando o que se conhece por segunda geração do institucionalismo histórico (Rezende, 2012).

Dos esforços para lidar com os fatores endógenos decorrem os méritos de um conjunto de estudiosos, em especial porque conseguiram qualificar o debate sobre a relação entre capacidade de agência e estrutura ao cogitarem as mudanças institucionais via processos de natureza lenta e gradual (Mahoney e Thelen, 2010). Portanto, a segunda geração pensou a relação entre estabilidade e mudança de forma não descontinuada ou estática, mas interconectada e dinâmica e, ao mesmo tempo, sofisticou as críticas aos legados institucionais ao indicar que esses podem mascarar importantes dissensos e conflitos políticos em torno de uma política ou instituição (Mahoney e Thelen 2010; Peters, Pierre, King, 2005; Mahoney e Rueschemeyer 2003). Ou seja, as trajetórias institucionais não são lógicas ou lineares, são marcadas por conflitos e “disfuncionalidades”

que permitem espaços para cursos alternativos de ação e isso não significa negar a existência das regras para limitar ou impedir os movimentos de mudança, nem tampouco desconsiderar os legados das políticas e seus efeitos. É apenas aventar a possibilidade de a mudança ocorrer por mecanismos e intensidades variadas, sob regras e legados que constroem o processo.

Os fatores exógenos e os legados não deixam de ter sua relevância para os autores desta geração, dado que trabalham numa perspectiva histórica e contextual. Porém, a ideia de sequenciamento de eventos envolve mais do que a simples enumeração e ordem de acontecimentos ou conexões, porque eles podem mudar o contexto de interpretação e ação e uma mesma cadeia de eventos também conduz a resultados diferentes. Assim, *path dependence* não é o engessamento dos arranjos ao processo da trajetória. Ela expressa, inclusive, um processo de aprendizado incremental, mas potencialmente transformador (Streeck e Thelen, 2005), sobretudo quando se assume o conflito como característica intrínseca da política.

A gênese institucional corresponde a um resultado de conflitos ou interações entre atores, nada é automático ou naturalmente autorreforçado quando se refere a arranjos institucionais. Há um componente dinâmico de construção no qual as instituições representam compromissos relativamente duráveis. Assim, aqueles beneficiados pelo arranjo institucional escolhido podem ter a preferência pela continuidade, porém garanti-la requer uma constante mobilização política bem como, frequentemente, ativos esforços para resolver as ambiguidades institucionais em seu favor. E se a estabilidade institucional não é dada somente pelo auto-reforço, mas principalmente pela constante mobilização de recursos, uma importante fonte de mudança está relacionada com a balança do poder. A interação entre atores institucionais diversos permite a existência de mudanças imprevisíveis na distribuição dos recursos. É possível visualizar uma combinação de efeitos de instituições e processos de

correntes dessa interação, pois eles podem ter vantagens em certas condições ou instituições e desvantagens em outras.

Em defesa de um quadro analítico próprio, Immergut (2006) argumenta ser imperativo conhecer as fontes de dinamismo institucional para desenvolver modelos explicativos mais adequados à compreensão da inovação e da mudança, suas variações e processos de interação com a ação política. Então, quais são as fontes de dinamismo? Como as instituições são modificadas? Qual o papel dos agentes neste processo? Como isso ocorre num ritmo lento e gradual?

Thelen e Steinmo (2002) identificaram quatro potenciais fontes de dinamismo institucional, situações nas quais é possível observar variabilidade no funcionamento das instituições ao longo do tempo dentro de um mesmo caso. Tais fontes de variação estão empiricamente inter-relacionadas, mas a sugestão é separá-las analiticamente: i) mudança no contexto socioeconômico e político – a qual pode fazer com que instituições latentes se tornem importantes; ii) mudança no significado e utilidade de certas instituições; iii) mudança de metas ou estratégias da instituição; iv) readequação das estratégias para adaptação às mudanças, oriundas de crises ou de processos graduais de manobras e disputas estratégicas diante dos constrangimentos institucionais. As três primeiras fontes podem advir de fatores exógenos, diretamente relacionados com a estrutura, mas a quarta fonte é particularmente de origem endógena e interdependente das ações dos agentes.

Cumprido destacar que do nosso ponto de vista não há uma superioridade analítica entre os argumentos de primeira ou segunda geração. Há casos empíricos que devem ser compreendidos através de um enfoque nos fatores de natureza exógena e outros que exigem a incorporação de argumentos sobre a mudança pela via dos fatores institucionais (endógenos), tudo dependerá da natureza da pergunta de pesquisa e do caso em teste. Em qualquer

cenário, nenhuma explicação sobre a mudança institucional deve se afastar completamente da análise das estruturas sociais e políticas, nem tampouco subestimar os intercâmbios estratégicos entre os agentes e as instituições.

A “MUDANÇA” DE NATUREZA GRADUAL

Ao final da década de 90 despontou o esforço de se (re)pensar a importância da endogeneidade e dos legados no processo de transformação das instituições trazendo novas possibilidades de compreensão. Trata-se de um debate crítico sobre os limites tênues entre constrangimentos institucionais e determinismo que incorrem na ideia de irreversibilidade institucional, verificada em trabalhos com análises “estáticas comparativas” ou no subdesenvolvimento de investigações sobre a dinâmica institucional (Thelen e Steinmo, 2002). Desde então, a *path dependence* passou a ser compreendida numa perspectiva de análise que a considera como uma característica da evolução institucional e, portanto, suas adaptações e continuidade no tempo não devem esconder o modo pelo qual surgem as contestações políticas e nem as formas e funções que as instituições assumem em certas conjunturas críticas (Thelen e Wijnisergen, 2003; Mahoney, 2000). Os pressupostos basilares são: i) uma instituição se desenvolve e o faz dentro de um contexto de interação entre atores estratégicos e de experiência histórica que têm consequências futuras, sendo sua mudança operada através de uma mistura de análise, negociação, aprendizagem, seleção e difusão (March, 1994); ii) esses elementos geralmente se manifestam num ritmo lento e não disruptivo; iii) os desdobramentos das mudanças lentas são capazes de explicar a causa de outros fenômenos e resultados.

Assim, os autores da 2ª geração do Institucionalismo Histórico defenderam a ideia de *dinâmica institucional*, pela possibilidade de

dar conta da interação entre as instituições e os processos políticos, tanto no que se diz respeito ao espaço temporal quanto ao contexto social, sem recair num “contextualismo, reducionismo, instrumentalismo, utilitarismo ou funcionalismo” (March e Olsen, 2006). Os novos estudos conduziram os analistas a teorizarem sobre as circunstâncias em que as instituições estão, ou não, sujeitas à autorreprodução, apontando que isso, de *per si*, é um fenômeno raro, o que fortalece a ideia de que as instituições, em geral, se desenvolvem de maneira incremental. Streeck e Thelen (2005) elaboraram um rol de padrões observados que possibilitou a classificação e comparação através de cinco configurações empíricas, denominadas por i) *deslocamento*, ii) *conversão*, iii) *camada*, iv) *desvio*, v) *exaustão*.

Já o modelo analítico denominado “restrições e constrangimentos dinâmicos” enfatizou as manobras internas à instituição, demonstrando que a ruptura institucional não é a única fonte de mudança, assim como não é apenas neste momento que as estratégias políticas contam (Thelen, 2006). Manobras e conflitos mediante restrições institucionais podem influenciar os parâmetros em que tais interações ocorrem, em curto e longo prazo. Para essa autora, grupos e indivíduos não são meros expectadores das mudanças a interferirem sobre as condições de equilíbrio de poder que os atingem, favorecendo ou desfavorecendo-os. Longe disso, são capazes de minar as estruturas criando aberturas e oportunidades para as mudanças necessárias no contexto político a fim de defenderem, manterem ou fortalecerem suas posições.

Posteriormente, Mahoney e Thelen (2010) aperfeiçoaram a classificação tipológica das configurações empíricas de mudança institucional com um modelo teórico (Mudança Lenta e Gradual), cuja ideia principal se direciona no sentido de afirmar que uma vez criadas a maior parte das instituições muda de forma sutil e gradual ao longo do tempo (Mahoney e Thelen, 2010).

O Modelo de Mudança Lenta e Gradual

Os autores Mahoney e Thelen (2010) desprenderam especial atenção a uma lacuna identificada nos estudos da 1ª geração – a relação entre as fontes de mudança e a necessidade de auto reforço institucional – para elaborar um modelo analítico ajustado ao pressuposto do dinamismo institucional. As principais questões refletidas nesse modelo são: 1) Quais propriedades das instituições permitem a mudança? 2) Como e por que essas propriedades permitem aos atores imprimirem comportamentos que promovem tais mudanças? 3) Quais são esses comportamentos? 4) Como os atores envolvidos podem ser conceituados e classificados? 5) Quais tipos de estratégias emergem em determinados ambientes institucionais? 6) Quais características das próprias instituições as tornam mais ou menos vulneráveis a determinados tipos de estratégias de mudança?

Com um argumento paradoxal, defendem que a instituição carrega a semente de sua dinâmica de mudança potencial, pois sua transformação emana não apenas da natureza de contestação impressa por atores, mas também do grau de abertura na interpretação e aplicação que nela reside (Mahoney e Thelen, 2010). Ou seja, a mudança institucional, muitas vezes, ocorre precisamente quando os problemas de interpretação e cumprimento das regras abrem espaços para novas interpretações e significados. É preciso reconhecer que a estabilidade institucional, em última análise, depende não só da continuidade e existência das regras em si, mas inclusive das formas as quais tais regras são cumpridas na prática, visto que a mudança pode ocorrer neste estágio de implementação. Reconhece-se que a existência da regra não garante automaticamente seu cumprimento e,

mais importante, que a despeito da continuidade de seu conteúdo formal as mudanças têm espaço. Como as propriedades básicas das instituições contêm dentro de si as possibilidades de mudança, deve-se procurar as causas das mudanças a partir das próprias regras, suas ambiguidades, de sua natureza distributiva e da interação com os atores, e entre eles e o contexto. (Mahoney e Thelen, 2010).

Reunindo os argumentos, o modelo dos autores, exibido no Quadro 1, considerou distintos tipos de mudança em função de uma combinação entre o significado das instituições existentes para os agentes que pretendem modificá-la, e os tipos de estratégia que eles provavelmente utilizarão para perseguir os efeitos de mudança a partir de um contexto político mais ou menos favorável.

Identificados os principais tipos de

Quadro 1 - Tipos de Mudança Gradual*

	(Deslocamento)	(Camadas)	(Desvio)	(Conversão)
Remove antigas regras	Sim	Não	Não	Não
Negligencia antigas regras	---	Não	Sim	Não
Muda impacto/cumprimento de antigas regras	---	Não	Sim	Sim
Introduz novas regras	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Mahoney e Thelen, 2010. (Tradução nossa).

mudança gradual, os autores enfatizaram a correspondência de cada um com as características institucionais e os contextos políticos predominantes. Diferenças no caráter das regras existentes, bem como no contexto político afetariam a probabilidade de tipos específicos de mudança. A questão fundamental é como conceituar as dimensões de instituições e de contexto político que mais importariam para explicar variações. Assim, sugeriram duas dimensões principais associadas aos modos de mudança institucional: i) as diferenças de possibilidades de veto; ii) a medida de discricionariedade na aplicação e interpretação. Importa, portanto, observar a permeabilidade do contexto político, se os defensores do *status*

quo têm muitas ou poucas possibilidades de veto e se as instituições alvo permitem que os atores exerçam discricionariedade na interpretação ou aplicação da regra.

A respeito da primeira dimensão, as possibilidades de veto seriam altas quando estão presentes atores com acesso a meios institucionais ou extra institucionais, no sentido de bloquear mudanças ou alterar o cumprimento das regras na prática, dificultando a mobilização de recursos e a formação de uma coalizão capaz de remover a regra institucional existente ou de emendá-la. No entanto, destacam que os vetos poderiam não conseguir defendê-las dos demais cenários de mudança, porque isso requereria a formação de base de apoio e mobilização de recursos em diversas instâncias e não somente naquela na qual têm poderes.

Sobre a segunda dimensão, a adoção de uma abordagem que assumiu a característica distributiva das instituições possibilitou entender o cumprimento das regras como uma variável que pode mudar ao longo do tempo. Na prática, no entanto, o grau de discricionariedade dos atores sobre a execução e interpretação das regras variará de uma instituição para outra. A discricionariedade variará conforme a complexidade das regras, os tipos de comportamentos regulados por elas, a extensão de recursos mobilizados, dentre outros aspectos. Diferenças nos níveis de discricionariedade de interpretação ou execução ajudariam a explicar os tipos de mudança institucional, mas as ambiguidades inerentes às instituições e incertezas decorrentes do processo de implementação complexificariam a realização de uma avaliação simples de identificação dicotômica entre atores que ganham e perdem. Mahoney e Thelen (2010) afirmam que o fato de os atores estarem concomitantemente incorporados em múltiplas instituições significaria a possibilidade de perda em algumas instâncias e vantagens em outras. Analisar os diferentes tipos de mudança, incluindo os papéis desempenhados pelas coalizões de defesa e oposição, seria condição necessária para identificar os motivos

que explicariam a predominância de um tipo de agente sobre outro e de suas estratégias.

Portanto, abordar questões de mudança, contemplando os tipos de estratégias que são mais susceptíveis de conduzi-la em diversos contextos institucionais, implica responder: 1) Quem são os agentes provocadores das mudanças? 2) Por que adotam estes comportamentos direcionados à transformação institucional? Baseando-se nisso, o modelo avançou com uma tipificação de atores em função de comportamentos regulares e estratégias (Quadro 2).

Quadro 2 – Tipos de Agentes de Mudança

	Buscam Preservar as Instituições	Seguem as regras da Instituição
Insurgentes	Não	Não
Simbióticos	Sim	Não
Subversivos	Não	Sim
Oportunistas	Sim/Não	Sim/Não

Fonte: Mahoney e Thelen (2010). (Tradução nossa).

Por fim, a teoria de Thelen e Mahoney (2010) estabeleceu uma relação direta entre a forma com a qual o contexto e as instituições moldam os agentes, isto é, como estrutura e agência interagem provocando o fenômeno da mudança em suas diversas graduações (Quadro 3). Sobre a dinâmica de formação de coalizões, os autores destacaram que embora sejam inevitavelmente moldadas pela configuração específica - características das instituições e dos cenários políticos -, é possível tecer generalizações a respeito de como os diferentes agentes de mudança tenderão, ou não, a fazer alianças com os beneficiários e não beneficiários das regras vigentes.

Repensar os limites das instituições no sentido de que apenas sua existência não garante a manifestação de certos fenômenos, em processos ou resultados, sociais e políticos passou a ser uma dimensão importante na discussão. Em função do viés predominante de estabilidade das instituições e dos retornos crescentes de poder institucionalizado, afirmam os autores (*idem*, 2010), o sucesso dos agentes em

Quadro 3 – Fontes Contextuais e Institucionais de Mudanças e seus Respectivos Agentes

		Características da Instituição Alvo	
		Baixo Nível de Discricionariedade na interpretação/execução	Alto Nível de Discricionariedade na interpretação/execução
Características do Contexto Político	Forte possibilidade de veto	Camada (Subversivos)	Desvio (Simbióticos parasitas)
	Fraca possibilidade de veto	Deslocamento (Insurgentes)	Conversão (Oportunistas)

Fonte: Mahoney e Thelen (2010). (Tradução nossa).

alcançar a mudança ou garantir a estabilidade dependerá crucialmente das coalizões que eles têm condições e habilidades para forjar ou que surgem no curso das lutas distributivas. Algumas alianças podem ser temporárias, transitórias, mais permanentes, altamente ou pouco compromissadas, auto-interessadas, dentre outras conformações, porém, refletirão a dinâmica entre atores e instituições, sendo condição necessária para conduzir as ações políticas.

Na análise das coalizões não devem ser subestimados os recursos e a importância do poder institucional de veto, dos formadores de opinião no âmbito institucional e, sobretudo, a relevância estratégica das burocracias que, em certos casos, concentram as funções de elaboração, fomento e cumprimento das regras, apresentando alto poder de discricionariedade (Thelen e Mahoney, 2010).

Reflexões e Críticas Suscitadas pela Teoria da Mudança Lenta e Gradual

O modelo de explicação dos padrões de mudança gradual recebeu enorme atenção dentre os intelectuais que buscaram compreender processos institucionais em contextos de estabilidade política e acabou por ser dominante nos estudos da vertente histórica. São reconhecidos os avanços conceituais alcançados a partir das contribuições de Thelen, Mahoney e Streeck, em especial por se lançarem ao desafio de lidar com a polêmica ideia da endogeneidade. Entretanto, a sua grande notoriedade e utilização na

agenda de pesquisas exige também a produção de leituras críticas a respeito, conforme defendem Van der Heijden e Kuhlmann (2017). Se toda e qualquer teoria deve estar submetida ao crivo contínuo de uma comunidade acadêmica, como condição de amadurecimento e consolidação (Kuhn, 1982), nada mais natural que passados quase dezoito anos desde a publicação de Streeck e Thelen (2005) encontremos ponderações e julgamentos, sobretudo a respeito das limitações empíricas e sugestões de melhorias. Neste sentido, perguntamos: quais críticas foram tecidas até o momento?

Alguns estudos marcaram as fragilidades de operacionalização teórica no modelo proposto Streeck e Thelen (2005), a exemplo da pesquisa de Daniel Béland (2007) sobre a dinâmica institucional da seguridade social nos Estados Unidos. O autor observou um amplo espaço para se testar a teoria da mudança gradual, e mesmo para confrontá-la, considerando as limitações de evidências empíricas para a sua sustentação. Tais críticas orientam para a necessidade de reconhecer o papel central dos processos ideativos dado que as mudanças estão relacionadas com as estratégias de atores políticos e sociais e, portanto, suas ideias, crenças e pressupostos indicam a direção da mudança. Acerca desse aspecto, ele reforçou a importância de pensarmos sobre o curso ideológico, porque nem sempre um processo incremental representará uma natureza conservadora no sentido político do termo e em estudos de caso com recorte temporal amplo seria possível examinar diferentes tipos de mudanças se manifestando; fatores que jo-

gariam a favor do peso das ideias na análise das instituições, aspecto pouco trabalhado nos modelos (Béland, 2007).

O descuido com o estudo do sequenciamento de eventos e mapeamento de padrões foi sinalizado por Barnes (2008) como um ponto sensível da teoria. Para Capano (2019), o desafio de estudar a transformação de uma instituição não é tanto mostrar o que mudou, mas explicar como, quando e por que ocorreu e o que isso realmente significa em termos político-institucionais. Lomazoff (2012) e van der Heijden (2010; 2011) afirmaram que a classificação de agentes de mudança seria restrita e pouco diversificada e acusaram um problema ainda maior: os modos/comportamento estratégicos associados aos atores serem estáticos, uma vez que o modelo determina um papel “rígido” para cada tipo de agente.

Outra relevante problematização a respeito da replicabilidade do modelo de Mahoney e Thelen (2010) foi formulada por Frericks (2017). Conforme identificado pela autora em seu estudo sobre os sistemas de pensão holandeses e alemão, nem todo o tipo de reforma institucional pode ser explicado pela força de coalizões, havendo a necessidade de se observar o que chamou de “constelações institucionais”. Isto é, elementos amalgamantes de um conjunto de regras que mesmo diante do acréscimo de camadas conseguiriam imprimir uma inércia, ou impulso de “sobrevivência e retorno”, por manterem sentidos e lógicas de ação que “contaminariam” o novo arranjo. Seus achados evidenciaram inércia, após a mudança formal da regra, o que representa uma inversão no argumento mais comum dos modelos (de alterações comportamentais a despeito da relativa permanência de arranjos formais).

Capoccia (2016) disse, ironicamente, que nos modelos explicativos de mudança endógena as instituições, enquanto categoria empírica, “mordem” porque são demasiadamente “maleáveis” e isso subutiliza o seu papel causal nos processos pelos quais elas próprias mudam ou persistem. Trata-se de um problema significa-

tivo para os esforços de investigação em bases endógenas por diminuir a capacidade preditiva da estrutura no contexto interagente. Segundo ele, os modelos atuais são apenas uma “mordida parcial” na explicação de como as instituições (suas lacunas e ambiguidades) contribuem para a sua autotransformação, cabendo ainda desenvolver um entendimento aprofundado sobre a capacidade de as instituições preexistentes oportunizarem os novos arranjos. Para Capoccia (2016), a melhoria da teoria da mudança gradual passa pela incorporação de um esforço real em se decifrar as condições institucionais e as estratégias que favorecem a estabilidade ao invés de somente assumir a autorreprodução como algo dado, pois assimetrias de poder entre atores não são lineares, variam em tempo e espaço, influenciando a conformação das coalizões e a estabilidade institucional. Afirma também ser imperativo, na superação dessas fragilidades, a inclusão da dimensão cultural com categorias pertinentes às identidades, repertórios e reputações, em especial nos cenários de instituições longevas e burocracias estáveis. Outro intelectual que advogou as relevâncias da ideação e do discurso, mas explicitamente na linha do que chamou de um Institucionalismo Pós-Estrutural, foi Larsson (2018).

Estes problemas de operacionalização teórica foram também expostos em Santos (2023), ao utilizar o modelo de mudança gradual no estudo da trajetória institucional da segurança pública no Brasil entre os anos de 1964 e 2020. Para a autora (2023, p. 214), restou evidente que as categorias relacionadas aos agentes e aos contextos políticos ocuparam uma dimensão importante na teoria da mudança gradual, porém isso não se verificou no tocante às características das regras preexistentes, pois não existe qualquer esquema de classificação para auxiliar o analista na tarefa de observar e “medir” o peso de seus conteúdos. Este é um ponto sensível de um modelo que advoga o pressuposto da necessidade de se identificar o espaço do legado para explicar a mudança. Portanto, o grande desafio na

utilização desta teoria se relaciona a como desenvolver critérios para trabalhar com o conteúdo e dimensões das regras em disputa. De que modo capturar e registrar empiricamente as lacunas e ambiguidades institucionais que permitem aos agentes definirem e imprimirem suas estratégias? Na visão de Santos (2013), trata-se de uma questão central porque somente assim é possível perceber, quando, como e por que determinada estratégia consegue, ou não, penetrar na estrutura - na membrana institucional - sendo capaz de redefinir novos cursos de ação e interpretação.

De fato, a atualização teórica proposta por Mahoney e Thelen (2010) trouxe algumas melhorias em relação ao modelo de 2005, de forma mais notável pela incorporação da discricionariedade na implementação das regras que possibilitaria ampliar os recortes para a *policy analysis*, porém manteve uma linha argumentativa ambiciosa e lacunas operacionais que ainda a impediriam de ser considerada uma teoria. Ou seja, existiam aparentes problemas de preditividade no modelo que somente replicações empíricas futuras poderiam confirmar ou refutar (Van der Heijden, 2013).

Van der Heijden seguiu na tarefa de analisar criticamente o modelo, e em parceria com Kuhlmann, publicou uma revisão de 1.800 pesquisas (entre os anos de 2005-2015) disponibilizadas em repositórios como *Google Scholar*, *World Cat*, *JSTOR* e *Web of Science*, em que constava a discussão sobre mudança institucional gradual (Van der Heijden e Kuhlmann, 2017). Dessas, 102 eram estudos empíricos veiculados em periódicos revisados por pares e foram selecionados para avaliação criteriosa. No conjunto, 45 aplicaram o modelo da mudança gradual, destacando-se o tipo de mudança por “camada”.

Particularmente sobre esse tipo de mudança comumente identificado nas pesquisas empíricas, Capano (2019) afirmou haver evidências empíricas de que sua manifestação pode se desdobrar em rigidez institucional e não em transformações, sendo mais um recur-

so de busca por legitimidade política - através de um “ajustamento ao *status quo* institucional” (*idem*, p. 05) - que por mudanças reais. Deste modo, a tipologia deveria ser refinada, independentemente da popularidade alcançada, porque a ideia de camada/estratificação corresponde a uma “concepção institucional” e não propriamente a uma fonte de mudança gradual. Nas visões de Koreh *et al* (2019), a análise dos tipos de mudança precisa levar em consideração as intersecções entre os tipos, porque um oportuniza/constrange a manifestação futura de um outro, em uma espécie de efeito sequencial. Por exemplo, o tipo “desvio” pode abrir espaço para uma mudança do tipo “conversão”, e não faria sentido acreditar em tipos puros quando nos referimos a um contexto sem choques exógenos.

Duas pesquisas interessantes pela inovação na abordagem e uso de categorias da teoria da mudança gradual foram a de Gerschewski (2021), ao investigar casos empíricos de declínios democráticos recentes, e a de Issar e Dilling (2022), que estudou tentativas fracassadas de mudanças institucionais em cenários da Itália e dos Estados Unidos. O primeiro destacou a centralidade do “*timing*” na análise institucional e – contrariando o curso de uma literatura que sempre se fixou nos fatores exógenos como mote de cisões institucionais - ou sou por reunir o argumento da endogeneidade e o mapeamento de processos para refletir sobre regimes políticos, ao passo em que problematizou certos aspectos de operacionalização do modelo. Já Issar e Dilling (2022) exploraram a análise das tentativas de mudanças institucionais, a partir de mecanismos formais (*i. e.* legislativos, projetos de lei do executivo), que não alcançaram êxito, mas configuraram fontes potenciais de aprendizagem e mesmo janelas para a formação de coalizões cujas ações ocuparam outros momentos e contextos futuros de mudança. Assim, uma tentativa fracassada deve ser entendida como parte de um processo de mudança porque varia segundo domínios ou áreas temáticas com base nas re-

gras institucionais que contam e na natureza do contexto, no número de pontos de veto, no equilíbrio de poder e nas coalizões envolvidas.

Os autores citam a tentativa de mudança na lei de aborto da Argentina como um exemplo de fracasso que conseguiu abrir o espaço da aprovação subsequente, em virtude de ter sido capaz de impactar a opinião pública, significando que o esforço formal de alteração da regra logrou um resultado: o de “ultrapassar um ponto de decisão” (Issar e Dilling, 2022, p. 03. **Tradução nossa**). De acordo com eles, uma tentativa frustrada é semelhante ao denominado “não evento” porque o resultado pretendido não ocorre, ainda que estejam presentes condições de necessidade importantes. Entretanto, não deve ser confundida com a ideia de contrafactual já que se tratou de uma manifestação empírica de esforços de mudança institucional ou de uma sequência de tentativas. É fundamental avaliar a relação entre duas ou mais tentativas de mudança para determinar se essas enquadram-se como eventos de um mesmo processo e, portanto, são causas, ou se devem ser tratadas como casos independentes.

Voltando a Van der Heijden e Kuhlmann (2017), quando discutiram os aspectos metodológicos dos estudos mapeados em sua revisão, constataram fragilidades no uso dos modelos e tipologias de mudança institucional que se relacionaram tanto a uma ausência de estudos comparados como a uma falta de clareza em definições e conceitos – especialmente o perfil dos agentes de mudança – o que dificulta seus entendimentos e validades operativas. Portanto, grande parte dos estudos empíricos mapeados acabou abandonando a utilização da categoria de agência e focou apenas na identificação do tipo de mudança, ou mesmo sugeriram alterações teóricas e tipológicas para viabilizar a análise empírica – desde a adição de tipologias de mudança e tipos de agentes até a expansão do conjunto de variáveis explicativas (Van der Heijden e Kuhlmann, 2017). Ou seja, o modelo tem sido operacionalizado parcialmente e não em sua totalidade, indicando uma fragilidade

importante porque tanto contradiz as relações causais entre agência e estrutura – pressuposto essencial – quanto cria o que os autores denominaram de “proliferação conceitual”. Para eles, a dificuldade dos estudos empíricos não está em mapear a dinâmica da mudança institucional e seus processos, mas em identificar, guiado pela teoria, quais características específicas das instituições ou dos atores que potencializa o poder de agência para a mudança.

Com base nisso, nos perguntamos: como tem se dado a produção intelectual sobre mudança institucional no Brasil? Como essa produção toca nas questões teóricas e analíticas problematizadas até aqui?

A MUDANÇA INSTITUCIONAL NOS ESTUDOS EMPÍRICOS NACIONAIS: lacunas, desafios e possibilidades

Apresentaremos a partir de agora um panorama do estado da pesquisa sobre mudança institucional no Brasil, considerando também uma perspectiva crítica para avançarmos nessa agenda. A seção divide-se em duas partes: a primeira trata da descrição de como os estudiosos nacionais têm trabalhado o fenômeno, com quais teorias e abordagens empíricas; a segunda parte realiza uma análise crítica específica do quadro de produções empíricas domésticas que utilizaram autores e modelos do Institucionalismo Histórico.

Raio X das Produções Científicas Nacionais

A incorporação do debate institucionalista sobre mudança em nossa literatura ainda pode ser caracterizado pela pouca densidade teórica e acúmulo empírico. Em mapeamento de artigos disponíveis no *Scielo*, *Google Acadêmico* e *CAPES Periódicos* com os descritores “instituições”, “institucional”, e “mudança”, encontramos em língua portuguesa 109 textos

no primeiro, 18 no segundo e 02 no terceiro repositório. Após isso, seguimos com a definição de critérios para a escolha dos artigos. No processo de identificação e seleção dos estudos usamos o padrão PRISMA (*Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta Analysis*), composto por: identificação, seleção, elegibilidade e inclusão. Os estudos que chegam ao estágio da inclusão são lidos em sua íntegra e sistematizados. Da análise individual dos resumos e referenciais bibliográficos, identificamos apenas 45 trabalhos que trataram do debate sobre mudanças em políticas ou instituições utilizando, pelo menos, um autor institucionalista no período de 1998 a setembro de 2023.

Do ponto de vista metodológico, este artigo se configura como uma revisão de natureza mais geral, denominada narrativa, para compor uma discussão do “estado da arte” do tema da mudança em trabalhos que mobilizaram teorias institucionalistas e a partir disso apresentarmos contribuições críticas a propósito de seus desenhos, lacunas e possibilidades. O formato de revisão narrativa não possui rigor estatístico-amostal, uma vez que centra em elementos de conteúdo dos textos incluídos no *corpus* empírico. Essa estratégia de investigação permite atualizar a respeito de

um tema e de suas formas de investigação sem qualquer promessa de ser extensiva (Elliot, 2011; Creswell, 2010).

As publicações estão distribuídas em 23 periódicos, destacando-se a Revista de Administração Pública (08) e as revistas Organizações e Sociedade, Brasileira de Ciências Sociais e Sociologia e Política com 05 publicações cada. O período entre 2010 e 2023 abarca cerca de 70% das publicações, tendo no ano de 2017 o pico de artigos (06). As autorias somam 79 indivíduos, entre homens (56) e (23) mulheres, com formações nas seguintes áreas: Administração (30%); Ciência Política e Relações Internacionais (30%); Economia (20%); Ciências Sociais (7%); outras (13%). No que diz respeito aos quadros teóricos utilizados, os textos têm a seguinte configuração: Institucionalismo Histórico – 2ª geração (20), Institucionalismo Econômico (17), Institucionalismo Sociológico (09), Modelos de Coalizão de defesa e equilíbrio interrompido (05).

E sobre o que exatamente versam as publicações nacionais? A nuvem de palavras 01 nos dá pistas dos recortes: saúde, transporte, sistema judiciário, meio ambiente, mercado/comércio, agências reguladoras etc.

As naturezas dos trabalhos se dividem

Nuvem 01 – Conteúdos Explorados nos Estudos Brasileiros sobre Mudança em Políticas e Instituições (1998-2023)



entre debates teóricos – mais amplos (sobre correntes) ou restritos (de um único autor) – e empíricos, com casos que analisam desde alterações em legislação federal a observações em nível organizacional e municipal. Os estudos recorreram a uma miríade de métodos e técnicas: teoria fundamentada em dados, pesquisa de campo, análise documental e modelos de regressão.

Os estudos vinculados à economia mesclaram referenciais do Institucionalismo Econômico e da Teoria da Escolha Racional, com pesquisas teóricas sobre o pensamento de Douglas North, meio ambiente e crescimento econômico. Nos estudos empíricos da área foram analisadas experiências de regulação de recursos naturais e atividade produtiva agrária, assim como eficiência na prestação de serviços públicos (saúde e energia). Já os que incluíram referenciais do Institucionalismo Sociológico são quase todos de natureza empírica e publicados em periódicos do campo da administração. Enfocaram em experiências de agências reguladoras, reformas administrativas federais, governança no setor público, abordagem territorial rural, política de crédito rural, gestão da atenção primária em saúde e participação social na gestão da educação.

Os modelos de coalizão de defesa e equilíbrio interrompido se fizeram presentes em estudos empíricos de mudança com os seguintes recortes: ordenamento urbano estadual, infraestrutura hídrica e política ambiental, militarização de burocracias civis, aprendizagem institucional e mudança na agenda do executivo. Por fim, os textos com referenciais da segunda geração do institucionalismo histórico apresentaram recortes empíricos bastante diversos: participação em conselhos federais, serviço de acolhimento a jovens e crianças, cargos políticos, elites administrativas federais, política de cotas, reforma previdenciária, defensoria pública, ouvidorias, arcabouço normativo da OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte, arranjos institucionais na área da saúde, agências reguladoras e descentralização

no setor da educação estadual. Além desses, constam 08 trabalhos de natureza teórica com abordagens que vão desde o debate de um conceito específico a comparações entre correntes teóricas.

Em suma, os focos empíricos são bem distintos, quase sem diálogos com os estudos de casos produzidos em nível nacional, indicando que a agenda sobre mudança institucional ainda é incipiente em qualquer dos setores analisados, além de que encontramos pouco ou quase nada de investigações de experiências de casos subnacionais. A despeito disso, a julgar pelo quantitativo e direcionamento dos textos, intelectuais na área ambiental têm demonstrado maior interesse e diálogo com as reflexões sobre mudança institucional para analisar decisões e conflitos em relação ao uso de bens e recursos comuns empregando autores da Escolha Racional, reflexo de uma tradição internacional. Especialmente nos trabalhos de cunho institucional histórico, cabem notar alguns elementos que desdobraremos brevemente na subseção seguinte, quais sejam: i) predominância de hibridismo teórico; ii) confusões entre processo e resultado; iii) insuficiência de desenhos comparados; iv) descuido com a operacionalização da endogeneidade; v) dentre outros aspectos.

Ao analisarmos as referências autorais predominantes nos 45 artigos considerados (Nuvem 02), Paul Sabatier, Christopher Weible, Douglas North, Kathleen Thelen e Hank Jenkins-Smith se destacam como as mais citadas. Da perspectiva de estudos institucionais históricos recentes se impõem os trabalhos de Kathleen Thelen, alguns em parceria com James Mahoney e com Wolfgang Streeck.

Um dado relevante se relaciona com a verificação de um padrão de cocitação de autores internacionais (Rede Semântica 01), o que gera redes de retroalimentações teórico-conceituais com implicações na qualidade e renovação argumentativa em função da carência de inclusão de autores críticos ou divergentes. Tal fenômeno tende a acelerar saturações e repetir

Nuvem 02 – Referências Citadas nos Estudos Brasileiros sobre Mudança em Políticas e Instituições (1998-2023)



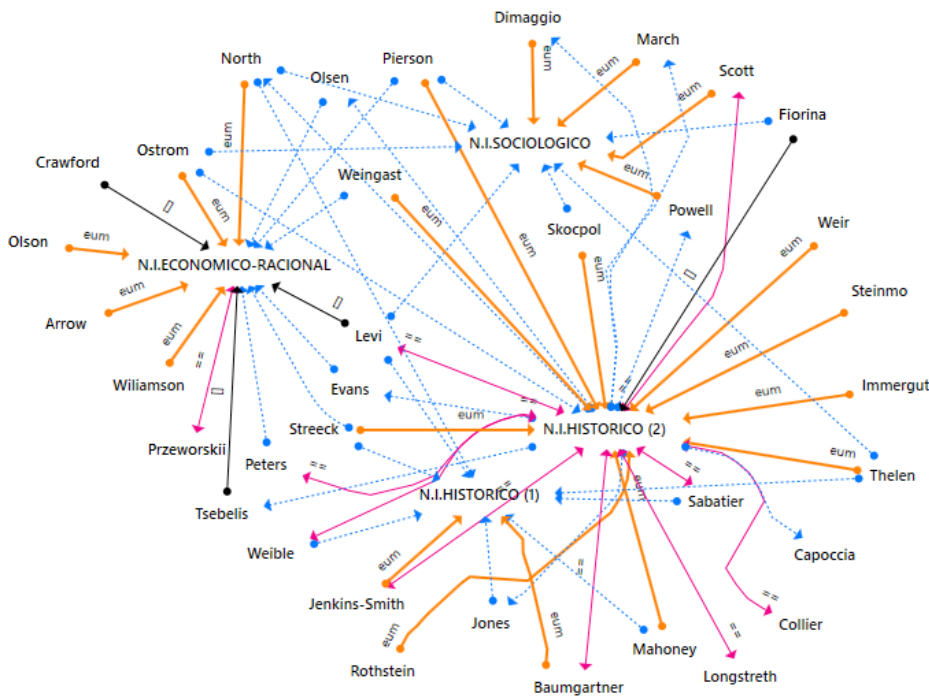
Fonte: autoria própria com base em dados dos acervos Scielo, Google Scholar e CAPES.

equivocos na produção acadêmica sobre um tema ou objeto. O esperado no curso inicial de desenvolvimento de uma agenda nova de pesquisa é a incorporação de uma variedade importante de autores e fontes e somente após um relativo amadurecimento ocorra algum tipo de afunilamento.

Os dados exibidos na Rede Semântica

ca 01 comprovam que os estudos nacionais concentram seus referenciais em um mesmo grupo de autores e isso tem implicações que merecem atenção. A título de exemplificação do esgotamento teórico precoce, não encontramos nos artigos analisados uma discussão de mudança de política que fosse diferente daquela proposta pelo grupo de Paul Sabatier.

Rede Semântica 01 – Fluxo de Citacões nas Pesquisas Nacionais sobre Mudança em Políticas e Instituições (1998-2023)



Fonte: autoria própria com base em dados dos acervos Scielo, Google Scholar e CAPES.

Há um importante conjunto de tipologias ou taxonomias como as discutidas por Howlett e Cashore (2009) - Modelos Termostáticos, Neo e Quase-Homeostáticos; Mudanças Paradigmáticas e Mudanças Incrementais – ignorados até então. Escolher uma teoria não é simples como apontar o dedo para um item num cardápio. É responsabilidade do pesquisador conhecer os elementos constitutivos e as críticas produzidas sobre um referencial teórico para evitar erros de operacionalização conceitual, pois uma estrutura teórica se vincula a pressupostos filosóficos que garantem a sua essência e particularidade e indicam suas limitações (Creswell, 2014).

Especificamente sobre o objeto mudança institucional, cujo campo empírico possui larga margem de crescimento, a observação de um movimento de concentração autoral precoce nas pesquisas nacionais é inquietante, não apenas do ponto de vista teórico, mas, inclusive, metodológico. A ausência de citações de estudos críticos ou empíricos mais recentes que utilizaram o modelo (nacionais ou internacionais) implica que estamos “comprando” teorias pelo rótulo, sem observar as letras miúdas em que constam os efeitos adversos ou as contraindicações. Resaltamos, todavia, não ser essa uma questão de demérito individual dos trabalhos nacionais e sim de compreender a dinâmica de expansão e acomodação de uma agenda científica.

As Instituições “Mordem” em Terra Brasilis: fragilidades e desafios observados nos estudos empíricos nacionais

O conteúdo adiante diz respeito exclusivamente aos trabalhos nacionais com abordagem do institucionalismo histórico. Dentre os 20 artigos mapeados, 08 tinham um foco eminentemente teórico. Portanto, avaliamos como os autores das 12 pesquisas empíricas escolheram operacionalizar as categorias e pressupostos de mudança institucional defendidos pela literatura da área e, assim, cumprimos nosso

último objetivo de indicar críticas e possibilidades para orientar novos estudos.

O Quadro 4 apresenta o mapeamento das principais características teóricas e metodológicas das investigações nacionais, destacando os marcos teóricos, os tipos de mudança identificados (achados dos autores), as categorias conceituais evidenciadas, os tipos de dados, de análise e métodos, assim como os recortes temporais.

O primeiro ponto importante ressaltado em nosso *corpus* se relaciona com a quase ausência de citação de autores críticos (coluna 7 do Quadro 4), de revisões de literatura atualizadas e de estudos empíricos (também ilustrado na Rede Semântica 01). A mudança institucional não é objeto simples de ser investigado, seja pela ousadia dos modelos da segunda geração do IH, seja pela dimensão temporal e limites no controle de contrafactuais ou pela necessidade de observação processual e triangulação de dados dispersos em múltiplas fontes sem padronização na coleta. Neste sentido, se apropriar dos passos metodológicos e desafios enfrentados por outros autores na empreitada empírica de utilizar a teoria é condição essencial para evitar erros e avistar acertos. Todavia, não se verificou nos textos essa estratégia, sendo mencionados basicamente trabalhos teóricos internacionais.

Queremos dizer com isso que todo modelo analítico tem suas fragilidades e potencialidades e se informar a respeito significa não apenas ética intelectual, mas, em especial, reduz a mimetização de lacunas que por vezes já foram assinaladas em outros estudos ou mesmo superadas. Mahoney e Thelen (2010), por exemplo, foram anunciados como marco teórico na maior parte dos estudos sem constarem, contudo, críticas importantes a respeito da aplicação de seu modelo. Ao mesmo tempo, verificamos que em alguns artigos foi usado uma mescla de referências (hibridismo), mas não se indicou quais conceitos e categorias seriam de fato analisados empiricamente (Coluna 5 e 6 do Quadro 4).

Não menos importante, conhecer bem

Quadro 4 – Características Teóricas e Metodológicas das Investigações Nacionais sobre Mudança Institucional

Ano	Periódico	Foco		Referencial Teórico	Indica a operacionalização do modelo	Aponta Críticas/dificuldades	Tipo de Mudança Identificada	Categorias Teóricas Mobilizadas				Recursos Metodológicos				
		Polity	Policy					Estratégias dos Atores	Ideias	Conflito	Instituição Prévia	Método	Fontes/Técnicas de Coleta	Técnica de Análise	Recurso Expositivo	Recorte Temporal
2022	OP	x		Mahoney e Thelen	Não	Não	Não identificada	Sim	Não	Não	Sim	Estudo de caso único	Panel dados e Legislação	Mapeamento de Processo	Quadros e gráficos	1970-2021
2021	RAP		x	Mahoney e Thelen; Streeck e Thelen	Sim	Não	Camada, substituição	Não	Não	Não	Não	Estudo de caso múltiplo	Editais e entrevistas	Estatística Descritiva	Quadros, gráficos e discursos	2015-2018
2021	Estudos Internacionais		x	Mahoney e Thelen	Sim	Não	Conversão	Não	Não	Não	Sim	Estudo de caso único	Documento normativo	Não explícita	Quadros e Discurso	2000-2020
2020	CRH	x		Hibridismo	Não	Não	Camada	Sim	Sim	Sim	Não	Estudo de caso comparado	Entrevista e Observação Direta	Não explícita	Discurso	2016-2019
2017	RAP	x	x	Pierson	Sim	Não	Camada	Sim	Não	Não	Sim	Estudo de caso único	Censo e Legislação	Estatística Descritiva	Gráficos	1927-2014
2017	OP	x		Thelen, Steinmo, Pierson, Skocpol	Não	Não	Não identificada	Sim	Sim	Sim	Sim	Estudo de caso único	Documental (Atas, emendas e projetos da ANC)	Mapeamento de Processo	Quadros e Discurso	1950-1989
2017	RSP		x	Hibridismo	Sim	Sim	Conversão	Sim	Sim	Não	Não	Estudo de caso comparado	Documento normativo, entrevistas	Análise de conteúdo	Discurso	1999-2013
2014	Dados	x		Pierson, Mahoney e Thelen	Sim	Não	Camada	Sim	Sim	Sim	Não	Estudo de caso comparado	Bibliografia documentos legislativos	Mapeamento de Processo	Discurso	1990-2000
2014	RAP	x		Mahoney e Thelen	Sim	Não	Substituição e Camada	Não	Sim	Sim	Não	Não explícita	Bibliografia	Não explícita	Discurso	1889-1902
2007	Cad. Saúde. Pub	x		Thelen, Steinmo, Immergut	Não	Não	Não se aplica	Sim	Sim	Sim	Sim	Estudo de caso único	Bibliografia, documentos	Não explícita	Quadro e Discurso	1908-1999
2003	Dados	x		M. Levi	Não	Não	Não se aplica	Sim	Sim	Sim	Sim	Estudo de caso único	Bibliografia, documentos legislativos	Não explícita	Discurso	1970-1991
2003	História, Ciências, Saúde	x		Immergut, Thelen, Steinmo	Não	Não	Não se aplica	Sim	Sim	Sim	Sim	Estudo de caso único	Bibliografia, documentos	Não explícita	Discurso	1930-1953

Fonte: elaboração própria com base nos textos mapeados e disponibilizados nos repositórios Scielo, Google Acadêmico e CAPES. *OP = Opinião Pública

os conceitos desenvolvidos pelas teorias pouparia a confusão entre a ideia de mudança institucional e mudança de política percebida em alguns dos textos (colunas três e quatro do Quadro 4). Sem desconsiderar que certas políticas públicas podem alcançar efeitos de natureza institucional, conforme discutido por Pierson (2006), para identificar essa diferença, e não produzir uma falha na seleção do caso, basta retomar o próprio conceito de instituição na perspectiva redistributiva.

O achado mais inquietante foi uma visível dificuldade de apreensão da teoria de mudança, ou quiçá de estratégia metodológica, pois poucos estudos que alegaram como objetivo operacionalizar o modelo de Mahoney e Thelen (2010) realmente o fizeram. Esses até informaram o achado de um tipo de mudança (coluna 8 do Quadro 4) ou tipo de agente de mudança, porém não souberam trabalhar o conjunto de categorias conceituais básicas (colunas 9 – 12 do Quadro 4) e, por isso, os dados apresentados não se articularam adequadamente com a teoria. Peculiar foi notar que os estudos sem a pretensão de operacionalizar um modelo, desenvolvendo de maneira mais ampla os pressupostos, foram exatamente aqueles exitosos na apresentação de evidências. Realçamos a pesquisa sobre a constitucionalização da Defensoria Pública de autoria de Thiago Moreira (2017), publicada na revista *Opinião Pública*, como exemplo de qualidade empírica para a explicação da mudança.

Esse artigo se destacou porque, ao contrário da maioria, apresentou um diferencial em sua forma refinada de entender os conceitos de “processo”, “agência” e “dinâmica institucional” e conectá-los às estratégias metodológicas de produção das evidências. O mapeamento de processos no âmbito da análise institucional é um método que exige a disponibilidade de dados suficientes para dar conta de caracterizar não somente os eventos, mas os comportamentos de atores em diversos momentos, as fontes de ideias e o fluxo de sua circulação, assim como os conflitos e disputas

localizados no tempo e no espaço que orienta as decisões de mudança. Não é oportuno, portanto, utilizar uma teoria que evoca a dinâmica institucional recorrendo a uma mera comparação de documentos oficiais ou legislação, em momento anterior e posterior no tempo, ou a dados estatísticos (colunas 15 e 16 do Quadro 4). Visto que as ideias e os conflitos não são alcançados por tal escolha metodológica, e são esses os fatores responsáveis pela exploração ativa de lacunas e ambiguidades nas instituições capazes de provocar a mudança, a estratégia se mostra equivocada. Ainda, essa forma de tratar os dados exclui a agência do contexto, retrocedendo ao formalismo e às chamadas análises estáticas, tão confrontadas pelos autores contemporâneos da teoria da mudança.

Se o pesquisador não possui acesso a dados que permitam registrar as interações estratégicas dos atores em coalizões, as ideias partilhadas e os aspectos gramaticais das instituições prévias que favorecem/constrangem suas estratégias, talvez não seja o caso de recorrer às teorias em tela. Lembramos que estudiosos têm explorado o fato de as estratégias de mudança dos atores frequentemente não serem estruturadas de maneira intencional, mas de forma involuntária em decorrência de confrontos políticos e outras disputas e apresentarem, ainda assim, impactos significativos na dinâmica institucional. Isto é, podem ser um subproduto não intencional que cresce de lutas distributivas de poder e recursos no âmbito de uma sequência de interações políticas (Bo Rothstein, 2006; Immergut, 2002).

A fragilidade em lidar com a questão da dinâmica institucional e mapear os conflitos se vincula também com problemas na seleção dos eventos críticos do contexto político. Conceitualmente, “um evento crítico é definido como um evento contingente que é causalmente importante para um resultado em um caso específico” (Montoya e Mahoney, 2023, p.480 **Tradução nossa**). Com isso, a questão contrafactual se coloca aos investigadores: “o que poderia ter acontecido de forma diferen-

te?"; "o que teria acontecido se o evento não tivesse ocorrido?"; "o que teria acontecido se o evento tivesse ocorrido em circunstâncias diferentes?"; "o evento X foi um ponto de virada ou uma conjuntura crítica para o resultado Y, tornando-o mais provável?". (Montoya e Mahoney, 2023).

Não existe uma regra delimitada pela literatura para se eleger os eventos críticos no método de mapeamento de processos, mas é importante considerar a sua diversidade, para além de marcos formais e legais com os quais estamos acostumados a lidar – tal como visualizado na grande maioria dos artigos avaliados. São variados os exemplos de eventos críticos: alternância de poder e mudança de governo, alterações no cenário de competição política, formação de coalizões específicas, surgimento de movimentos sociais, estágios de produção legislativa, crises econômicas, transições de regimes, conflitos armados etc. Além disso, quando tratamos de analisar os efeitos desses eventos para o processo político, são necessários dados para compreender os contextos anteriores à sua "manifestação" já que eles não se originam num vácuo. Por fim, é provável que uma mudança de natureza lenta e gradual envolva cenários com mais de um evento crítico, o que exige uma atenção especial do pesquisador.

A respeito da escolha dos marcos temporais e recortes dos estudos, que enquanto essenciais para garantir a qualidade e pertinência das pesquisas, devem cumprir alguns requisitos. A predominância de estudos de casos únicos⁴ focalizados em instituições do nível federal dificulta o mapeamento de contrafactuais, devendo isso ser "compensado" pela ampliação de dados observacionais ao longo do tempo. Imaginamos que a facilidade de acesso a fontes de informação e visibilidade política concorram para se reunir os esforços de pesquisa, mas na ausência de comparações entre países ou setores governamentais a análise subnacional é uma alternativa interes-

sante para garantir a comparabilidade e a variabilidade de contextos políticos, fundamentais para o acúmulo empírico e teórico. Cabe ressaltar que não se trata de uma dificuldade apenas dos estudos sobre mudança, mas do campo de públicas como um todo.

A propósito dos recortes temporais, quando eles são curtos e com pouca disponibilidade de dados inviabilizam a operacionalização teórica do pressuposto de instituições como dinâmicas e não estáticas. Podem até servir às análises episódicas que reforçam fatores exógenos, contudo, definitivamente, obsta o desenvolvimento dos argumentos teóricos. Ademais, se a instituição em questão for recente inexistirá qualquer trajetória a se considerar como espaço de mudança e resistência e as tentativas de manobra internas à instituição também não serão presumíveis. Portanto, em nosso entendimento, o institucionalismo histórico não se mostra adequado para pensar casos que envolvem instituições políticas recentes, sem legados: arranjos institucionais, burocracias, rotinas de implementação etc. Capturar um movimento de natureza lenta e gradual só pode ter espaço quando consideramos um conjunto de observações ao longo de uma margem de tempo em que os movimentos dos atores e das ideias estejam presentes com riqueza de detalhes porque isso garante, inclusive, comprovar o argumento da endogeneidade (Weir, 2002; Pierson, 2006; Thelen, 2006).

O último aspecto, e mais relevante de nosso ponto de vista, foi a reprodução das fragilidades do modelo de Mahoney e Thelen (2010) nos estudos que o mobilizaram (coluna 12 do Quadro 4). Como já demarcamos, o referencial não orienta adequadamente como produzir uma análise sobre a estrutura das instituições prévias, como identificar suas lacunas e ambiguidades. Introduce a categoria da discricionariedade no cumprimento das regras como fator capaz de guiar a estratégia de mudança, no entanto, não o faz com refinamento. E isso é essencial para o debate da endogeneidade, pois se as instituições prévias

⁴ A pesquisa comparada foi identificada em 03 artigos, mas com fragilidades no aspecto comparativo.

permitem a definição de certas estratégias de mudanças dos agentes é necessário entender qual o espaço de interpretação e exploração existe, quais as “aberturas estratégicas” que os atores podem explorar para atingir seus objetivos (Immergut, 2002). Uma mudança pode ser caracterizada como endógena quando a alteração é induzida por resultados gerados por esta mesma instituição. Trata-se, assim, da existência de micromecanismos próprios das instituições capazes de fomentar fontes de mudanças internas (Przeworski, 2014).

Logo, se as propriedades básicas das instituições contêm dentro de si as possibilidades de mudança, conforme defendem os próprios autores Mahoney e Thelen (2010), essa dimensão não pode ficar “em aberto” nos estudos, tal como constatado em parte dos textos desta revisão de literatura. Para o exame de instituições formais, as propostas de Ostrom (2005) e Crawford e Ostrom (1995), que introduzem detalhadamente uma metodologia para decifrar o que chamam de “sintaxe institucional” e “gramática institucional”, podem ser compatibilizadas com uma teoria de ação, a exemplo do estudo de Santos (2023). Isso por que compreender a estrutura das regras (*institutional statement*) é condição necessária para analisar o desenvolvimento institucional e o comportamento humano sob sua vigência, ainda que a classificação de componentes sintáticos não elimine toda e qualquer ambiguidade (Crawford e Ostrom, 1995).

Por fim, cabe notar que nossas ponderações, assim como as de autores citados (Van der Heijden e Kuhlmann, 2017; Lomazoff, 2012; van der Heijden, 2010, Capano, 2019; Koreh et al 2019) não vão no sentido de inutilizar a teoria da mudança gradual, pelo contrário. A teoria é relevante e avança em diversos aspectos, mas há fragilidades que devem ser cotejadas a fim de se possibilitar maior rigor analítico-conceitual e a consolidação de um campo de estudos empíricos de natureza explicativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As primeiras revisões de literatura sobre modelos de análise de políticas públicas disponíveis em português (Frey, 2000; Souza, 2003, 2006, 2007) já indicavam a necessidade de se fazer investigações sobre o binômio “instituições – políticas públicas”. Se o volume de trabalhos utilizando de teorias institucionais ainda desponta no Brasil, o movimento é mais tímido quando se trata de estudos sobre “mudança institucional”, como vimos.

Após o grande marco da Constituição de 1988, observamos que a estabilidade das instituições constituiu um objeto privilegiado, dado ser requisito necessário para o desenvolvimento e modernização dos sistemas e comunidades políticas. Outras pesquisas nacionais que buscaram identificar mudanças em agendas políticas tenderam para a operacionalização de modelos com categorias teóricas muito demarcadas, os quais destacam mais o poder da agência que das instituições: múltiplos fluxos; coalizão de defesas; modelo sistêmico etc. Tais modelos são interessantes para pensar casos de políticas e agendas novas ou menos encasteladas, em que variáveis exógenas e ideológico-partidárias assumem papel determinante. Porém, se mostram menos úteis para a análise de políticas constitucionalmente “amarradas”, de arranjos institucionais de longa trajetória e vinculados à existência estratégica do Estado enquanto poder político nos termos weberianos.

A esse respeito é importante dizer que as instituições resistem a serem postas radicalmente à mudança porque elas estruturam as próprias decisões concernentes a uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar. Ou seja, geram incentivos poderosos que reforçam a sua estabilidade e desenvolvimento – sabemos que atores sociais fazem compromissos com base nas instituições existentes e de seus resultados no curso do tempo –, e as condições, constrangimentos e aprendizagens, determinados por estas mesmas instituições, são basilares das

preferências e da margem de manobra dos envolvidos. Deste modo, o custo de uma mudança é elevado porque sempre rearranja o tabuleiro e a associação entre as instituições e a ideia de estabilidade torna “natural” que as abordagens teóricas demonstrassem interesse especial em explicar a continuidade ao invés da mudança (Immergut, 2006). À princípio, o mínimo risco de instabilidade parece fazer com que as decisões sobre tipos e ritmos de mudança considerem seriamente as instituições prévias e as expectativas das burocracias mais do que as necessidades sociais ou a dinâmica eleitoral.

Contudo, não significa dizer que os contextos e os eleitores sejam insignificantes para os processos políticos, mas sim que certas combinações de instituições e cenários impõem constrangimentos marcantes às ações estratégicas desenlaçadas pelos atores produzindo resultados de natureza gradual, nem sempre tão evidentes. Assim, ainda se fazem necessárias reflexões mais objetivas da utilização desses referenciais para avançarmos na compreensão de condições de necessidade e suficiência entre contextos, agências e regras.

Com base nisso, o artigo se dividiu em duas reflexões centrais: uma teórica e outra empírica restrita ao caso brasileiro. No primeiro momento, trouxe uma discussão a respeito das principais categorias explicativas sobre mudança institucional nas duas gerações teóricas do Institucionalismo, com um foco maior nos argumentos da segunda geração e no modelo da mudança gradual. O objetivo foi mapear como a literatura tem discutido o fenômeno da mudança e as possibilidades e desafios das análises institucionais históricas do ponto de vista do enquadramento teórico.

Em segundo momento, o artigo apresentou um panorama descritivo de como tem se conformado a mudança institucional enquanto objeto acadêmico para entender como a academia brasileira mobilizou o debate sobre mudança institucional até então. Dentro dessa perspectiva, ressaltou argumentos críticos para uma agenda de pesquisa, deixando claro alguns

desafios que precisam ser enfrentados internamente: i) acelerar o ritmo de expansão do debate sobre mudança; ii) incorporar autores críticos aos referenciais escolhidos; iii) aumentar o quantitativo de estudos de natureza empírica; iv) refinar a seleção dos eventos críticos nos casos; v) melhorar as inferências a partir de análises comparadas; vi) incluir análises detalhadas sobre a sintaxe institucional para identificar os flancos, lacunas e ambiguidades que permitem diferentes estratégias dos agentes.

Sugerimos aos pesquisadores interessados em operacionalizar o debate da mudança institucional no campo empírico que reflitam cuidadosamente sobre as seguintes questões: a) a mudança que pretendo estudar é de conteúdo de política ou institucional? b) quais eventos críticos podem ser rastreados? c) quais limitações e possibilidades do modelo foram apontadas em pesquisas empíricas? d) sendo necessário combinar perspectivas teóricas, como adaptarei o quadro analítico? e) quem são os atores envolvidos (visíveis e invisíveis)? f) existem dados para caracterizar ideias, conflitos e estratégias numa perspectiva dinâmica e não estanque? g) o método de mapeamento de processos é viável? h) como garantir informações sobre os contextos (bibliografia, historiografia, fontes jornalísticas); i) quantos e quais são os projetos de mudança? j) como identificar os vetos e os conflitos? k) como verificar o curso das ideias ao longo do tempo e segundo os atores/grupos? l) as regras prévias em análise se relacionam diretamente com outras? m) como os atores estão inseridos na regra atual? n) como o projeto de mudança reposiciona-os favorável/desfavoravelmente? o) o projeto de mudança penetra num flanco de ambiguidade ou lacuna? p) o projeto permite a sobrevivência de sentidos e práticas pré-existentes? q) incorpora demandas e reivindicações corporativistas? r) quais brechas para novas alterações podem ser visualizadas no projeto?

Recebido para publicação em 02 de outubro de 2023
Aceito em 06 de dezembro de 2023

REFERÊNCIAS

- BARNES, J. Courts and the Puzzle of Institutional Stability and Change: administrative drift and judicial innovation in the case of Asbestos. *Political Research Quarterly*, 61(4), 636-648.
- BELAND, D. Ideas and institutional Change in Social Security: conversion, layering, and policy drift. *Social Science Quarterly*, 2007, v. 88(1), p. 20-38
- BO ROTHSTEIN, Labormarket institutions and working-class strength. In: THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, 2006.
- COLGAN, J. D; KEOHANE, R; GRAAF, T. V. Punctuated Equilibrium in the Energy Regime Complex. *The Review of International Organizations*, v. 7, 2011, pp 117-143
- CAPANO, G. (2017). Reconceptualizing layering—From mode of institutional change to mode of institutional design: Types and outputs. *Public Administration*. 2019; 97:590–604.
- CAPOCCIA, G. When do Institutions Bite? Historical Institutionalism end the Politics of Institutional Change. *Comparative Political Studies*, 2016, pp. 1-33.
- CRAWFORD, S. E. S; OSTROM, E. A Grammar of Institutions. *The American Political Science Review*, v. 89, Issue 3 (sep. 1995) pp. 582-600.
- CRESWELL, J. W. Pressupostos Filosóficos e estruturas interpretativas. In: CRESWELL, J. W. *Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens*. Porto Alegre: Penso, 2014.
- CRESWELL, J. W. Revisão da Literatura. In: CRESWELL, J. W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre: Artmed, 2010. p.48-75.
- DILLING, M; ISSAR, S. Analyzing Failed Institutional Change Attempts. *Political Research Quarterly*, 2022. v. 75 (1), 203-2015.
- ELLIOT, L. G. Meta-avaliação: das abordagens às possibilidades de aplicação. *Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. v.19, n. 73, 2011.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, jun de 2000. Pp.211-259.
- FRERICKS, P. Machinery or Spirit of the Welfare State: institutional change as institutional inertia. *International Journal of Sociology and Social Policy*, v. 37 (5/6), 2017. p. 341-352.
- GERSCHEWSKI, Johannes (2021). Erosion or decay? Conceptualizing causes and mechanisms of democratic regression, *Democratization*, v. 2, n.1, 43-62
- HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary. As Três Versões do Neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n.58, 2003.
- HOWLETT, M; CASHORE, B. The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11:1, 33-46, 2009.
- IMMERGUT, E. M. "The Theoretical Core of the New Institutionalism". *Politics & Society*, v. 26, n. 1, p. 5-34, 1998.
- IMMERGUT, E. M. Historical-Institutionalism in Political Science and the problem of the change. In: WIMMER, A; KOSSLER, R. *Understanding Change: Models, Methodologies, and Metaphors*. Palgrave Macmillan, 2006. (Part VI Constellations of Contingency: Political History.) p. 237-260. 2006.
- IMMERGUT, E. M. The Rule of the Game: the logic of health policy-making in France, Switzerland and Sweden. In: SVEN, S. KATHLEEN, T (orgs). *Structuring Politics – Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Nova York: Cambridge. pp. 57-89, 2002.
- JONES, B. D; BAUMGARTNER, F. R. From There to Here: punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. *The Policy Studies Journal*, v. 40, n. 1, 2012.
- KING, G.; KEOHANE, R. & VERBA, S. (1994), *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton, Princeton University Press.
- KOREN, M; MANDELKERN, R; SHPAIZMAN, I. A Dynamic Theoretical Framework of Gradual institutional Changes. *Public Administration*, 2019. v. 97, p. 605-620.
- KUHN, Thomas. *A Estrutura das Revoluções Científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1982. 257p.
- LARSSON, O. (2018) Advancing Post-Structural Institutionalism: Discourses, Subjects, Power Asymmetries, and Institutional Change, *Critical Review*, 30:3-4, 325-346
- LOMAZOFF, E. Turning (into) The Great Regulating Wheel: the conversion of the Bank of the United States. *Studies in American Political Development*, v 26, Issue 1, 2012, pp. 1-23.
- LOWI, Theodor. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32: 298-310. 1972.
- MAHONEY, J; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, 2010.
- MAHONEY, J. & RUESCHEMEYER, D. *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- MAHONEY, J. Analyzing Path Dependence: Lessons from the Social Sciences. WIMMER, A; KOSSLER, R., editors. *Understanding Change: Models, Methodologies, and Metaphors*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; 2000.
- MARCH, J; OLSEN, J. The New Institutionalism: organizational factors in political life. *The American Political Review*, v. 78, n. 3, 1984.
- MARCH, J. *A Primer on Decision Making: how decisions happen*. USA: Simon and Schuster, 1994. 289p.
- MARCH, J. G. and J.P. Olsen. Elaborating the "New Institutionalism". In R.A.W. Rhodes, S. Binder and B. Rockman (eds.): *The Oxford Handbook of Political Institutions*: 3-20. Oxford: Oxford University Press. 2006
- MONTOYA, L. G; MAHONEY, J. (2023). Critical Event Analysis in Case Study Research. *Sociological Methods & Research*, 2023. v. 52, n.1, 480-524.
- MOREIRA, T. M. Q. A constitucionalização da Defensoria Pública: disputas por espaço no sistema de justiça. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, v. 23, n. 3, set-dez., 2017
- OFFE, C. Political Institutions and Social Power: conceptual explorations. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel. *Rethinking Political Institutions: the art of the state*. New York University Press, 2006.pp. 9-31, 2006.
- OSTROM, E. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press, 2005.
- OSTROM, Elinor. 1986. "An Agenda for the Study of Institutions." *Public Choice* 48:3–25.
- PERES, Paulo S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 23, n.68, S.Paulo
- PETERS, B. G; PIERRE, J; KING, D. S. The Politics of Path Dependency: political conflict in historical institutionalism. *Journal of Politics*, v. 67, Issue 4, Nov/2005, p. 1275-1300.

- SKOCPOL, T; PIERSON, P. El Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política Contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 17, n. 1, Diciembre 2008, p. 07-38.
- PIERSON, P. Public Policies as Institutions. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel. *Rethinking Political Institutions: the art of the state*. New York University Press, 2006. pp.114-134.
- PIERSON, P. The Limits of Design: explaining institutional origins and change. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, v. 13, n. 4, October 2000. Pp. 475-499.
- PRZEWORSKI, Adam. *Endogenous Institutional Change* (mimeo). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, junho de 2014.
- REZENDE, Flávio da Cunha. Da Exogeneidade ao Gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 78. Fev/2012.
- Rueschemeyer, D. Can One or a Few Cases Yield Theoretical Gains? In: MAHONEY, J; RUESCHEMEYER, D (eds). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press. 2003.
- SANDERS, E. Historical Institutionalism. In: RHODES, E. A. W; BINDER, S. A; ROCKMAN, B. A. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press, 2006. p. 39-55
- SANTOS, I. G. *Segurança Pública no Brasil: uma análise institucional*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2023. 290 p.
- SKOCPOL, T; AMENTA, E. States and social policies. *Annual Review of sociology*, 12, 131-157, 1986.
- SKOCPOL, T. *Protecting soldiers and mothers*. Cambridge, Harvard University Press, 1992.
- SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G. et al (org). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.
- SOUZA, C. Estado do Campo da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, 2003, p. 15-20.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Dossiê Sociedade e Políticas Públicas, *Sociologias*, v. 16, Dez, 2006.
- STREECK, W; THELEN K. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: STREECK, W; THELEN K. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p.1-39.
- THELEN, K; WIJNISERGEN, C. V. The Paradox of Globalization: Labor Relations in Germany and Beyond. *Comparative Political Studies*, v. 36, Issue 8, 2003. p. 859-880.
- THELEN, K. Institutions and Social Change: the evolution of vocational training in Germany. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel. *Rethinking Political Institutions: the art of the state*. New York University Press, 2006. p.135-170.
- THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, 2002. pp.1-33.
- Van der HEIJDEN, J; KUHLMANN, J. Studying Incremental Institutional Change: a systematic and critical metal-review of the literature from 2005-2015. *The Policy Studies Journal*, v. 00, n. 00, 2017.
- Van der HEIJDEN. J. A Short History of Studying Incremental Institutional Change: does explaining institutional change provide any new explanations? *Regulation and Governance*, v. 4 (2), p. 230-43, 2013
- Van der HEIJDEN, J. Institutional Layering: a review of the use of the concept. *Political Science*, 10, 2011.
- WEBER, M. *Economia e Sociedade*. 4a. ed, v. 01. Brasília: UnB, 1999. 422p. Tradução: Regis Barbosa; Karen E. Barbosa. Revisão Técnica: Gabriel Cohn.
- WEBER, M. *Metodologia das Ciências Sociais*. Parte 2. Tradução: Augustin Wernet. São Paulo: Cortez, 2003.
- WEIR, M. Ideas and the Politics of Bounded Innovation. In: THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, 2002. pp.188-216, 2002.
- WEIR, M. When Does Politics Create Policy. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel. *Rethinking Political Institutions: the art of the state*. New York University Press, 2006. pp.171-185, 2006.

INSTITUTIONAL CHANGE: Contributions to a National Research Agenda

*Iris Gomes dos Santos
Natália Sátyro*

This article provides a theoretical-methodological overview of empirical research on institutional changes in Brazil, particularly those that have employed the assumptions of gradualism and endogeneity, linked to the framework of Historical Institutionalism. Through a thematic review of studies available in virtual repositories, the aim was to identify in their research designs: i) how they developed important theoretical categories – actors, ideas, conflicts, previous institutions, etc., ii) what methodological strategies and types of data they mobilized to deal with legacies, sequences of events, ambiguities, and institutional gaps, dimensions valued by the historical perspective. The findings indicate that this field of study is expanding slowly, with few empirical investigations and rare comparative approaches. The difficulties and weaknesses of theoretical-empirical connections, process analysis, and methodological strategies are evident, especially in tracing the dynamic interaction between agency and structure. There is also a need for the incorporation of more critical debates regarding classic models and authors in the field.

KEYWORDS: Institutional Change. Institutions. New Institutionalism. Historical Institutionalism. Public Policy.

CHANGEMENT INSTITUTIONNEL: contributions à un Programme de Recherche National

*Iris Gomes dos Santos
Natália Sátyro*

Cet article présente un bilan théorique-méthodologique de la production de recherches empiriques sur les changements institutionnels au Brésil, en particulier celles qui ont utilisé les présupposés du gradualisme et de l'endogénéité, liés au cadre de l'institutionnalisme historique. À travers une revue thématique des études disponibles dans des référentiels virtuels, nous avons cherché à identifier dans leurs conceptions de recherche : i) comment ils ont développé des catégories théoriques importantes - acteurs, idées, conflits, institutions préalables, etc., ii) quelles stratégies méthodologiques et types de données ils ont mobilisés pour traiter des héritages, des séquences d'événements, des ambiguïtés et des lacunes institutionnelles, dimensions chères au courant historique. Les résultats indiquent que ce domaine d'étude s'élargit lentement, avec peu d'investigations empiriques et rares approches comparatives. Les difficultés et les fragilités des articulations théorico-empiriques, de l'analyse processuelle et des stratégies méthodologiques sont évidentes, en particulier pour retracer l'interaction dynamique entre l'agence et la structure, ainsi que la nécessité d'incorporer des débats plus critiques sur les modèles et les auteurs classiques de la région.

MOTS-CLÉS: Changement Institutionnel. Institutions. Nouvel Institutionnalisme. Institutionnalisme Historique. Politique Publique.

Íris Gomes dos Santos – Docente do Instituto de Humanidades e Letras/UNILAB – Campus Malês, Doutora em Ciência Política (PPGCP/UFMG), mestra em Ciências Sociais (PPGCS/UFBA), com estágio pós-doutoral no PPGCS/UFBA. É autora do livro “Segurança Pública no Brasil: uma análise institucional”, Belo Horizonte: Fino Traço, 2023.

Natália Sátyro – Professora Associada do Departamento de ciência Política – FAFICH – UFMG. Bolsista de Produtividade do CNPq. Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ (2008) com pós doutorado pela Oxford University (2016/2017). Atual Coordenadora do Centro Interinstitucional de Análise de Políticas Sociais - CIAPSOc. Coordenadora do Grupo de Pesquisa de Políticas Públicas - GIPP da ALACIP (2015 -) e Convenor do Research Committee 39 “Welfare State and Developing Societies” da IPSA (2023 -). Editora Associada da seção Governança e Políticas Públicas da Revista Sociologia Política. É organizadora do livro: SÁTYRO, Natália; del Pino, Eloísa (Org.) ; Midaglia, Carmen (Org.) . Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century. 1. ed. Cham: Springer International Publishing, 2021. v. 1.

