

O NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO COMO FERRAMENTA OU MÉTODO DE ANÁLISE JURÍDICA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

HISTORICAL INSTITUTIONALISM AS A TOOL OR METHOD FOR THE LEGAL ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES

ISABELLE ESTEVES MOULIN¹LUIGI BONIZZATO ²

RESUMO

O artigo tem por objetivo o estudo do neoinstitucionalismo histórico como ferramenta ou método de análise de políticas públicas. Para tanto, realiza-se uma breve revisão bibliográfica sobre a teoria institucional, destacando a sua caracterização como mais uma agenda de pesquisa que uma teoria consolidada e, na sequência, sobre o neoinstitucionalismo e, em especial, o neoinstitucionalismo histórico, reforçando a possibilidade de utilização deste como método ou ferramenta de análise jurídica de políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Constitucional. teoria institucional. neoinstitucionalismo histórico. políticas públicas.

ABSTRACT

The article aims to study historical neoinstitutionalism as a tool or a method of analyzing public policies. To this end, a brief bibliographic review is carried out on institutional theory, highlighting its characterization as more of a research agenda than a consolidated theory and, subsequently, on neoinstitutionalism and, in particular, historical neoinstitutionalism, reinforcing the possibility of using it as a method of legal analysis of public policies.

KEYWORDS: Constitutional law. institutional theory. historical neoinstitutionalism. public policies.

INTRODUÇÃO

Por meio do presente artigo, pretende-se discutir a possibilidade de utilização do que se entende por “neoinstitucionalismo histórico” como método ou ferramenta de análise jurídica de políticas públicas.

Primeiramente, cumpre desde já destacar que se trata de pesquisa teórica e documental, realizada a partir de breve revisão da literatura sobre teoria institucional, com enfoque qualitativo, para a reconstrução de teorias, condições explicativas e discussões pertinentes para a abordagem de Direito e Políticas Públicas³, como preleciona Maria Paula Dallari Bucci (2021) e, por fim, para uma análise jurídica de políticas públicas.

1 Doutoranda e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisadora do Laboratório de Estudos Jurídicos (LACENJUR). E-mail: belle.moulin@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7398-3509>.

2 Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito da UFRJ. E-mail: bonizzato@bonizzato.com.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3221-4068>.

3 Em inicial explicação e localização temática, Maria Paula Dallari Bucci defende que “a agenda

Conforme indica Toledo (2019, p. 978), a análise jurídica de políticas públicas é ainda um campo em desenvolvimento, o que impõe desafios metodológicos, especialmente em razão de sua abordagem interdisciplinar.

Assim, aqui se defende que se faz necessária uma revisão bibliográfica sobre a teoria institucional, destacando a sua caracterização como mais uma agenda de pesquisa que uma teoria consolidada, que abrange autores e doutrinas políticas diversas, oferecendo diferentes ferramentas de análise do fenômeno social, a depender da área do conhecimento em que é explorada.

Foca-se, nesse ponto, no tratamento dado à referida teoria sob o viés econômico, que sustenta a existência de, ao menos, três correntes institucionalistas: o “velho” institucionalismo norte-americano; a nova economia institucional; e a economia política institucionalista. Ademais, realça-se o surgimento da teoria institucional como alternativa ao formalismo e ao positivismo jurídico.

E, dentre as citadas correntes institucionalistas de viés econômico, destaca-se a economia política institucionalista, que incorpora a história e os fatores sociopolíticos em sua análise, entendendo instituições como estruturas sociais que restringem a ação individual, mas que também criam condições para ela.

Neste breve texto científico, buscar-se-á confirmar a hipótese segundo a qual o neoinstitucionalismo histórico é essencial para o estudo e formação de uma teoria e de análise jurídica do fenômeno das Políticas Públicas. Ao associar referenciais teóricos das teorias institucionais e das Políticas Públicas, o texto fundamenta a hipótese proposta. Em sua parte final, conclui haver uma íntima relação entre ambos os campos, evidenciando a necessidade de integrar os estudos institucionais à análise jurídica das políticas públicas — o que justifica o uso do neoinstitucionalismo histórico como método para essa abordagem. Pois, na verdade, a adoção pontual e direcionada de políticas públicas em um Estado, perpassa, necessariamente, suas instituições, sejam elas democráticas ou não, de cunho autoritário ou não, ou de que características forem. A relação, primeiramente teórica, como deseja este Artigo, entre Estado e Instituições se fortalece, levando consigo a imposição de políticas públicas adentrarem tal universo

do desenvolvimento se abra para o entendimento de como se formulam e executam as políticas públicas, por meio de diferentes arranjos, seja para o atendimento de direitos, diretamente, seja para a organização das formas econômicas e sociais que se relacionam com esse resultado, a partir das iniciativas dirigidas e coordenadas pelo Poder Público. A melhoria e modernização dos serviços públicos e da infraestrutura, os incentivos à produção e à inovação, bem como as políticas de inclusão social e todas as iniciativas de longo prazo, dependem não apenas da compreensão dos papéis do Estado e do governo, mas também do domínio técnico dos seus mecanismos de funcionamento, tanto no nível das relações políticas tradicionais como nas implicações dessas com a execução das decisões e dos dispêndios governamentais. (...) Partindo do pressuposto de que a política atua por meio de expressões jurídico-institucionais, cujo domínio representa uma forma particular de poder, o funcionamento do governo e a formação dos arranjos institucionais, configurando políticas públicas, constituem uma agenda específica de pesquisa e ação” (Bucci, 2021, pp. 50-51, grifo nosso).

aproximativo e robustecido, caso desejem ser efetiva e realmente entendidas do ponto de vista metodológico do Direito e aplicadas na interseção de ideias e bases constitucionais e institucionais.

Nesse sentido, portanto, estrutura-se o presente Artigo, o qual, após breve análise do surgimento do neoinstitucionalismo na economia, volta-se ao institucionalismo histórico, retomado no final dos anos 1980 e início dos anos de 1990, como proposto por Taylor e Hall (2003). Reitera-se que o termo “neoinstitucionalismo” corresponde a diferentes abordagens e escolas de pensamento, não se tratando, portanto, de uma corrente de pensamento unificada.

A contribuição do neoinstitucionalismo é importante, como indica Celi-
na Souza (2007), porquanto a luta pelo poder e por recursos entre grupos so-
ciais é o cerne da formulação de políticas públicas, e o entendimento do proces-
so histórico subsidia uma melhor compreensão do *status quo* (Toledo, 2019, p.
982-983) e, em consequência, a formulação de arranjos institucionais próprios
para a configuração de políticas públicas (Bucci, 2021).

Por fim, volta-se, em específico, à possibilidade de utilização do que se
entende por “neoinstitucionalismo histórico” como método ou ferramenta de
análise jurídica de políticas públicas.

Este, assim, resumidamente, o arcabouço central do que, a seguir, mais
detalhadamente se desenvolverá.

1. A TEORIA INSTITUCIONAL: BREVE PANORAMA

“Uma breve revisão histórica da teoria mostra um percurso de rupturas, re-
tomadas, tanto no quadro da teoria social quanto no quadro específico das
instituições. Todavia, submetida a questionamentos sistemáticos, a teoria ins-
titucional continua sendo capaz de oferecer compreensões alternativas e úteis
para fenômenos sociais em diferentes épocas e contextos” (Carvalho; Vieira;
Goulart, 2005, p. 854).

O institucionalismo é menos uma doutrina ou uma escola de pensamen-
to, e mais uma agenda de pesquisa em que o papel das instituições na sociedade
ganha protagonismo (Coutinho, 2017, p. 568), abrangendo, portanto, diversos
autores e escolas de pensamento de ideologias políticas. Assim, no interior das
Ciências Sociais, a abordagem institucional oferece diferentes ferramentas de
análise do fenômeno social, a julgar pela área do conhecimento em que é explo-
rada. Nessa linha, ressaltam-se as perspectivas política, econômica ou sociológi-
ca (Carvalho; Vieira; Goulart, 2005, p. 854)⁴.

4 “A abordagem institucional, sob os adjetivos de velho ou de novo institucionalismo, tem
sido explorada em diferentes vertentes — a política, a econômica e a sociológica —, que têm,
cada uma, oferecido subsídios para o entendimento de fenômenos sociais em seus respectivos
âmbitos do conhecimento. Sob a primeira, foram destacadas, originalmente em fins do século
XIX, estruturas legais e formas particulares de governança, enquanto estudos da década de
1970 enfatizam questões como a autonomia das instituições políticas em face de pressões sociais

Paralelamente, compete salientar que o debate sobre a existência de direito para além da figura do Estado não é estranho aos juristas. Desde o final do século XIX, questionava-se o formalismo jurídico e a existência de uma alternativa teórica para uma abordagem do Direito. Surgia, assim, o institucionalismo clássico, capitaneado por nomes como Maurice Hauriou e Santi Romano⁵ (Coutinho, 2017, p. 566).

Ainda que se possa afirmar que acabaram por não realizar efetivamente uma análise institucional e, sim, estudos teóricos sobre o próprio Direito (Coutinho, 2017, p. 566)⁶, tais autores representaram o início de uma forma de pensamento para além do formalismo e do contratualismo, inaugurando uma perspectiva pluralista de análise da sociedade e do Estado.

e políticas institucionais promotoras de cooperação internacional. A vertente econômica, em sua origem, contrapôs-se aos fundamentos da economia clássica, introduzindo a estrutura social como determinante de processos econômicos; suplantada pela orientação econômica ortodoxa, seu ressurgimento, também na década de 1970, revela direcionamento para análises microprocessuais e predominantemente endógenas. A orientação sociológica traz, para o centro da análise, as relações organização-ambiente, primeiramente focadas nas interações informais, em relações de poder e no processo constitutivo das instituições, com ênfase na heterogeneidade do universo organizacional. Em sua retomada, em fins dos anos 1970, relações de poder são postas em segundo plano e evidenciam-se requisitos de conformidade a padrões institucionalmente legitimados, enfatizando a homogeneidade entre conjuntos de organizações. A ampliação do nível de análise, do organizacional, para o interorganizacional e societal representa também uma modificação em relação ao período inicial. No domínio da ciência política, a abordagem institucional foi dominante entre pesquisadores da Europa e da América desde a última metade do século XIX até as primeiras décadas do século XX. Manteve, em seus primórdios, uma relação estreita com o direito constitucional e a filosofia moral concedendo, por isso, atenção especial aos aspectos legais e à ordenação administrativa das estruturas de governo (Scott, 1995). (...) Durante a década de 1970 ocorre uma retomada do interesse pelas instituições que conformam a vida política, como o Poder Legislativo, as políticas estatais, o governo local ou as elites políticas, conforme indicam March e Olsen (1993:1-2). Para estes líderes do pensamento institucionalista ‘este novo institucionalismo sublinha a relativa autonomia das instituições políticas, as possibilidades de que a história não seja eficaz e a importância da ação simbólica para a compreensão da política’ (Carvalho; Vieira; Goulart, 2005, pp. 854-856, grifo nosso).

- 5 Sobre a teoria da instituição cunhada por Maurice Hauriou, ver também: CICCIO, Cláudio de. Considerações sobre o institucionalismo de Maurice Hauriou: bases filosóficas e verificação histórica / Considerations about the institutionalism of Maurice Hauriou: philosophical bases and historical verification. *REVISTA QUAESTIO IURIS, [S. l.]*, v. 13, n. 02, p. 880-913, 2020.
- 6 “Como representantes da assim chamada corrente pluralista, esses autores sustentavam que há direito fora do Estado e, com isso, debatiam-se contra o formalismo jurídico no início do século. Como uma reação a esse formalismo, o institucionalismo clássico de Hauriou e Santi Romano procurava uma alternativa teórica para uma abordagem do direito e da ciência jurídica que consideravam estreita – o primeiro era identificado apenas com um comando superior ou com a soberania estatal e a segunda, associada a uma análise ‘externa’ e puramente descritiva e sistemática de normas jurídicas. A despeito da importância que têm para a teoria do direito e para o direito público, tais abordagens são, antes de tudo, estudos teóricos sobre o próprio direito. Em outras palavras, não representam análises jurídicas das instituições no capitalismo, tampouco são análises econômicas de suas instituições jurídicas. Iluminam o conceito de instituição, mas dizem pouco sobre sua aplicação, efeitos sociais e dinâmicas de mudança” (Coutinho, 2017, pp. 565-566, grifo nosso).

Anunciado o acima e, de igual forma, sucede que a discussão sobre o papel das instituições no desenvolvimento econômico não é desconhecida ao Direito, tendo em vista que as instituições englobam regras formais e informais, ideologias e visões de mundo, normas e interpretações jurídicas.

A teoria institucional surge, portanto, entre outras possibilidades, mas, tendo em vista os fins do presente texto, como uma alternativa à teoria do Direito para a superação do positivismo jurídico.

Sob o viés econômico e, ainda na visão de Diogo Coutinho (2017, pp. 568-570) traz à tona a existência de três correntes institucionalistas: (a) o “velho” institucionalismo norte-americano; (b) a nova economia institucional; e (c) a economia política institucionalista.

Os “velhos” institucionalistas e, em especial, Thorstein Veblen (1899), defenderam uma análise centrada, simultaneamente, nas instituições e nas ações humanas, em oposição às análises fundadas em comportamentos individuais maximizadores, indicando a necessidade de ênfase de análise nas instituições e na forma como ocorre seu processo evolutivo para a compreensão do processo de mudanças e transformação econômica em um país. Para aqueles (*old institutionalists*), instituições seriam entendidas, de forma ampla, como normas sociais, convenções, hábitos, práticas, valores e formas de pensar compartilhadas.

A abordagem da nova economia institucional, por sua vez, resgata, nas Ciências Sociais, os pressupostos do individualismo metodológico, objetivando aperfeiçoar a abordagem econômica neoclássica. A partir das concepções de Douglass North (1991)⁷, esta abordagem define instituições como “constrangimentos” ou “regras do jogo”, criados para estruturar interações políticas e sociais, de modo que desempenhariam um papel disfuncional em países em desenvolvimento. Ademais, a nova economia institucional mitiga a dimensão estrutural – isto é, a possibilidade de instituições influenciarem comportamentos humanos – em prol de uma abordagem centrada na agência do indivíduo como agente provocador das mudanças sociais.

Finalmente, a terceira corrente, intitulada “economia política institucionalista”, incorpora a história econômica e os fatores sociopolíticos em sua análise, entendendo instituições como estruturas sociais que restringem a ação individual, mas que também criam condições para ela. Na visão específica de Ha-Joon Chang (2005)⁸, em uma explicação do que entende por mudança institucional, concebe-se uma relação mútua entre agência e estrutura.

7 “Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights)” (North, 1991, p. 97).

8 “A economia política institucionalista realiza, como seu nome sugere, análises econômicas e institucionais em seu contexto político, explorando seu potencial explicativo na mudança institucional, e não fora dele. Ao fazê-lo, rejeita a primazia das transações de mercado tidas

Deste panorama teórico, são extraídos os conceitos comumente trabalhados em pesquisas acadêmicas, e aqui reivindicados, tais como, entre outros, os de instituição, arranjos institucionais, arranjos jurídico-institucionais e institucionalização⁹. E, exatamente com base e a partir de tais conceitos, é que se prossegue para a análise do neoinstitucionalismo histórico, seguida da percepção de sua relação com um exame jurídico das políticas públicas.

2. O NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

Hall e Taylor (2003, p. 193) explicam que o termo “neoinstitucionalismo” corresponde a diferentes métodos e escolas de pensamento, não se tratando, portanto, de uma corrente de pensamento unificada. Dentre as escolas de pensamento surgidas nos anos de 1980 e 1990¹⁰, os autores destacam três: o neoinstitucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico¹¹.

como ‘naturais’ em detrimento da ação ‘artificial’ do Estado na economia. Rejeita, também, a dicotomia (e o antagonismo) Estado-mercado, preferindo avançar sobre as múltiplas formas de coordenação e regulação entre ambos. Diferentemente da nova economia institucional, para a economia política institucionalista, os indivíduos não são tomados como dados e as instituições não são descritas apenas como ‘constrangimentos’ (constraining) à ação, mas também como ‘habilitadoras’ (enabling), isto é, como instrumentos ou veículos que tornam possível o alcance de objetivos, que podem ser econômicos ou políticos. A economia política institucionalista parte, ademais, de uma noção de racionalidade individual dependente do contexto e da circunstância histórica, de forma tal que agência e estrutura são, ambas, importantes e mutuamente constitutivas da sociedade e da mudança social” (Coutinho, 2017, p. 581, grifo nosso).

- 9 “As expressões modelagem ou desenho institucional geralmente são utilizadas significando a atividade de composição de um arranjo determinado, com a manipulação consciente de cada um de seus elementos, tendo por base uma funcionalidade previsível. Existem diferentes tipos, modelos, desenhos e também graus de institucionalização. A distinção entre *‘políticas de Estado e políticas de governo’* pode ser compreendida por esse prisma. O arranjo institucional, pode-se dizer, nasce *‘políticas de governo’* e aspira ser *‘política de Estado’*. Ele assumirá essa condição a depender de dois fatores: a institucionalização e a legitimação política. A institucionalização é o fator relacionado aos dispositivos jurídico-institucionais – a lei, as normas de atribuição de competência etc. – que dão corpo à política, conferindo permanência a determinada orientação no ordenamento jurídico (...). Outro fator que indica tratar-se de política *‘de Estado’* é o da legitimação política, que funciona como impeditivo à reversão de uma orientação de governo, mesmo quando há troca de grupo político nas eleições, nas situações em que os efeitos sociais e econômicos são reconhecidos pela generalidade da população como de interesse coletivo e passam a ser merecedores de sustentação pela opinião pública” (Bucci, 2021, pp. 264-265, grifos do original).
- 10 “O estudo das instituições tem ganhado centralidade no debate contemporâneo da Ciência Política desde o final da década dos anos 1970. Como uma resposta tanto à *‘revolução behaviorista’* quanto às aplicações dentro da disciplina de diferentes modos de análise *‘neo-marxista ortodoxa’*, os chamados três neo-institucionalismos (Histórico, Escolha Racional e Sociológico) obtiveram espaço e relevância (...). De acordo com Adcock (2008), o momento-chave para o nascimento do neo-institucionalismo é a publicação, em 1984, na *American Political Science Review*, do artigo *‘The New Institutionalism: organizational factors in political life’* de March e Olsen. Este artigo serviu como ponto focal no debate sobre o papel das instituições no estudo da política” (César, 2009, p. 62, grifos do original).
- 11 “Esses diferentes métodos desenvolveram-se como reação contra as perspectivas behavioristas,

De acordo com os referidos autores, com a ressalva para as imagens que cada uma apresenta do mundo político, as três escolas têm por objetivo elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Assim, os teóricos do institucionalismo histórico definem “instituição”, de forma geral, como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e não-oficiais inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política, estendendo tal conceito às regras de uma ordem constitucional, por exemplo, ou aos procedimentos de funcionamento de uma organização (Hall; Taylor, 2003, p. 194 e 196)¹².

Douglass North (1991) por sua vez, define “instituições” como “regras do jogo”, isto é, estruturas que moldam as preferências coletivas, compostas por regras formais, que correspondem a leis e regulamentos, e informais, como convenções e códigos de conduta¹³. O autor estabelece o conceito de instituições ao diferenciá-lo do que entende por “organizações”, que, em sua visão, seriam os próprios atores, grupos de indivíduos vinculados a um propósito comum (Toledo, 2019, pp. 980-981)¹⁴.

que foram influentes nos anos 60 e 70. Todas elas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. As imagens que apresentam do mundo político, contudo, são muito diferentes. (...) Considerando-se os objetos que elas têm em comum, é paradoxal que essas três escolas de pensamento tenham se desenvolvido de modo independente, ao menos a julgar pela escassez de referências cruzadas na literatura” (Hall; Taylor, 2003, pp. 193-194).

- 12 “Em primeiro lugar, esses teóricos tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais. Segundo, elas enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. Em seguida, tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas. Enfim, elas buscam combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias, a esses mesmos processos” (*Ibidem*, p. 196).
- 13 “The institutional matrix consists of an interdependent web of institutions and consequent political and economic organizations that are characterized by massive increasing returns. That is, the organizations owe their existence to the opportunities provided by the institutional framework”. (North, 1991, p. 109). No mesmo sentido, Gottens et. al. explicam: “As instituições, que agiriam como matrizes de reprodução social, orientando padrões de comportamento e limitando o âmbito das ações possíveis nos diferentes contextos sociais, são as regras formais e informais que não apenas estruturam a sociedade, mas também orientam as relações sociais” (Gottens; Evangelista; Pires; Silva; Avelino da Silva, 2009, p. 1411).
- 14 “O desenvolvimento da NEI [Nova Economia Institucional] destaca limitações da teoria neoclássica, como a percepção de que sistema econômico funciona ‘por si mesmo’ e que a produção pode ser coordenada somente por preços, sem organizações. Destarte, a NEI desenvolve sua análise com base na importância das instituições para regular o comportamento dos indivíduos (North, 1991), com vistas à redução da incerteza presente no mercado (Coase, 1988), considerando elementos como a racionalidade limitada, o oportunismo e as especificidades dos ativos (Williamson, 1995). De acordo com Hodgson (Hodgson, 1993), a NEI tem a pretensão de ‘arrumar’ o ambiente, através de regras que levam à eficiência. (...) A escola do neo-institucionalismo da escolha racional apresenta uma aproximação com a discussão apresentada pela NEI, corroborando o exposto por Taylor e Hall (Hall; Taylor, 2003). A figura apresenta também o neo-institucionalismo histórico e neo-

Maria Paula Dallari Bucci (2021, p. 232) indica o seguinte conceito de instituição: “conjunto de estruturas jurídicas, políticas e sociais que tornam um objeto definido, distinto do ambiente que o cerca, a partir de certa ordenação e unidade funcional sedimentada, que produz a reiteração de determinados comportamentos”. Gabriela Azevedo Campos Sales (2023, p. 43-44) complementa o referido conceito, ao rememorar as lições de Hauriou (2009) e Bergel (2001), sobre a necessidade de vocação de permanência e agregação de elementos em torno de uma ideia diretriz ou de uma ideia-mestra para se estar diante de uma instituição.

O neoinstitucionalismo, portanto, destaca o papel das instituições como elemento mediador entre estruturas sociais e comportamentos individuais, e permite discutir os pressupostos político-institucionais dos processos de decisão política, ao “*ênfatizar a importância do fator institucional para explicação dos acontecimentos políticos concretos, além de revelar a existência de regras gerais e entendimentos prevalentes em cada sociedade, que influenciam a interpretação e o agir das pessoas*” (Gottems *et al.*, 2009, p. 1411).

A vertente histórica, em especial, importa para o alcance de uma compreensão do *status quo*¹⁵. A partir do estudo das trajetórias das instituições,

institucionalismo sociológico, escolas que são trabalhadas por diversos autores na discussão de políticas públicas, propondo-se uma possível aproximação com os conceitos e autores da Velha Economia Institucional, também retomados pelos neo-institucionalistas e raramente lembrados nesses estudos. Na NEI, principalmente a partir das noções de racionalidade e eficiência, a política pública pode ser entendida como uma ferramenta, construída ‘de cima para baixo’ com objetivo de regular, resolver, chegar à eficiência (North, 1991; Coase, 1988). Neste caso, diferentemente da velha economia institucional, o indivíduo e a influência do ambiente não são consideradas. Essa abordagem assume que os policy makers são capazes de captar os problemas e propor soluções racionais e eficientes para esses contextos. O enfoque dessa abordagem na análise de políticas públicas se vincularia ao papel racional e maximizador dos policy makers no processo de decisão política” (Chechi; Grisa, 2019, pp. 735-735).

- 15 Por exemplo, apesar de sua normatização ocorrer somente na Constituição de 1891, os debates acerca da forma de Estado federalista no Brasil remontam à Constituinte de 1823, que deu azo, obviamente, à primeira Constituição de 1824. Assevera, nesse sentido, Ivo Coser, sobre as diferentes acepções de “centralização” e “federalismo” ao longo do século XIX no Brasil: “Na Constituinte de 1823, o conceito de federalismo, seja para seus críticos, seja para seus defensores, envolvia a ideia de que as províncias poderiam sufragar ou não o pacto firmado na Assembleia Constituinte; após a assembleia nacional ter deliberado sobre as leis fundamentais, a soberania retornava às províncias. Ambos os grupos reconheciam a possibilidade da compatibilidade entre monarquia e federação. Ao grupo federalista interessava fundamentalmente assegurar a autonomia para as províncias, a forma de governo – monarquia ou republicana – seria apenas o meio para obter tal fato. O argumento federalista realizava uma análise das relações das províncias para com o pacto constitucional partindo de uma ideia do direito natural, substituindo a figura do indivíduo no seu estado natural pelas províncias. (...) No argumento federalista, a província desempenharia o mesmo papel do indivíduo com relação à sua casa; o indivíduo tem interesse em buscar a prosperidade e a felicidade da sua casa. Nesse sentido, a província deve controlar as atividades que dizem respeito à realização de seus interesses. O argumento federalista compreende a construção do bem público a partir da mesma lógica do cidadão e seus interesses no mercado; de cada indivíduo voltado para a consecução do seu interesse particular emerge a utilidade (...)”. E

tem-se uma melhor compreensão de suas interações – políticas e sociais –, transformações e evoluções para o alcance da situação atual (Toledo, 2019, pp. 982-983).

E, como se verá, logo a seguir, a referida vertente também se engrandece e proporciona engrandecimento, no momento em que é associada a uma análise jurídica das políticas públicas. O neoinstitucionalismo histórico, coligado à referida abordagem jurídica das políticas públicas, mostra-se imprescindível, conforme nas linhas seguintes, mais especificamente desenvolvido.

3. O NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E A ANÁLISE JURÍDICA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como indica Celina Souza (2007, p. 83), a contribuição teórica do neoinstitucionalismo é importante, uma vez que a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas, e esta disputa acaba por ser mediada por instituições políticas e econômicas. Tais instituições levam, no olhar da citada autora:

(...) as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não desempenhem todos os papéis – há também interesses, como nos diz a teoria da escolha racional, ideias, como enfatizam o institucionalismo histórico eu estrutural, e a história, como afirma o institucionalismo histórico.

Nesse sentido, a teoria institucional, por ser dotada intrinsecamente de interdisciplinaridade, funciona como verdadeiro elo entre os diversos campos do conhecimento dedicados ao estudo de políticas públicas.

A partir dos ensinamentos de Maria Paula Dallari Bucci (2021) sobre a construção de uma teoria jurídica das políticas públicas e, ainda, da teoria institucional, cujo recurso é imprescindível, tendo em vista sua perspectiva histórica

segue: “Nas décadas de 1830 e 1840, o conceito de centralização foi pensado a partir de uma contraposição entre interesses meramente provinciais e vontade nacional. No argumento centralizador, está presente a ideia de pacificar o país por intermédio da ação do poder central, na qual os direitos civis, para serem garantidos, requerem o seu esforço. Na década de 1860, o conceito de centralização foi ampliado englobando o tema da precedência do interesse público em face dos interesses particulares. Tal subordinação não nasce da compreensão de um atraso existente na sociedade, o qual caberia ao Estado corrigir por meio de instrumentos autoritários, mas de uma precedência necessária decorrente da legitimidade que esse órgão possui perante a sociedade e que o autoriza a interferir e a regular os comportamentos sociais. (...) Inicialmente, o conceito de federalismo emerge associado à ideia de confederação. Posteriormente, os liberais exaltados formulam a descentralização como um veículo pelo qual a participação e a justiça se articulam positivamente. (...) A mudança do conceito de confederação para federalismo implicou uma maior ênfase ao tema da competição pacífica entre os interesses das províncias. Ao mesmo tempo, a articulação virtuosa entre participação e justiça a partir do município foi substituída pelo tema da precedência do Legislativo provincial como intérprete desse interesse. Na década de 1860, a esses temas foi acrescida a ideia de que o Estado Imperial teria sido refratário aos interesses individuais, cabendo ao modelo federalista sua reforma” (Coser, 2011, pp. 193 e 203-204, grifo nosso).

e crítica para o constitucionalismo, ressaltando a necessidade de não se olvidar os arranjos e capacidades institucionais, e os efeitos sistêmicos, tem-se que os aspectos sociais, políticos, econômicos etc. são essenciais para a conformação de programas de Estado e programas de governo.

No mesmo passo, Diogo Coutinho (2016, pp. 219-220) desenvolve trabalho voltado a partir da premissa de que o modo como os arranjos institucionais de políticas públicas são moldados juridicamente constituiria uma variável importante na determinação da eficácia das políticas públicas de desenvolvimento e, consequentemente, no grau de efetividade dos direitos que tais políticas visam garantir e fomentar.

Assim, considerando que as políticas públicas exsurgem como políticas de governo, almejando a ascensão a políticas de Estado através de sua institucionalização e da legitimação política, conforme explica Maria Paula Dallari Bucci (2021, pp. 3 e 264-265), compreender “políticas públicas” como categoria jurídica se mostra necessário à medida em que são alcançadas novas formas de concretização de direitos humanos¹⁶, dentre as quais se destacam, especialmente, os direitos sociais. Partindo de uma definição vestibular de políticas públicas enquanto plano de ação governamental, constituído com vistas a realizar objetivos determinados (Bucci, 2021, p. 11), tem-se que a análise jurídica de políticas públicas, diferentemente de um estudo teórico ou dogmático, tem por diferencial a preocupação precípua com a efetividade do “arranjo institucional” que conforma as políticas públicas, arranjo este que deve ser hábil a produzir um encadeamento de ações estruturado e duradouro, em prol dos efeitos sociais almejados, como preleciona Toledo (2019, p. 981).

A adoção, portanto, do neoinstitucionalismo histórico como método de análise de políticas públicas permite uma reflexão a partir da dimensão temporal e histórica dessa formulação. Conforme, mais uma vez, explicam autores anteriormente neste trabalho citados, “o argumento central das políticas públicas nessa abordagem refere-se à construção de parâmetros essenciais, com base em procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais, oficiosas e inerentes à estrutura organizacional da comunidade política” (Gottems *et al.*, 2009, p. 1411).

Compreender, portanto, a relação íntima entre teorias institucionais – em especial, neoinstitucionais – e a percepção jurídica das chamadas “políticas públicas”, afigura-se como ato imprescindível e decisivo para a própria formulação de uma teoria jurídica das políticas públicas. Estas dependem de uma ligação umbilical com paralelos estudos institucionais, relacionados a arranjos,

16 “O papel dos direitos fundamentais evolui no sentido de garantir a liberdade em face das ameaças perpetradas não mais pelo Estado, mas pelos poderes não estatais (como o poder econômico interno, além das forças econômicas e políticas exteriores ao Estado)”. (Bucci, 2021, p. 7-8).

dinâmicas e comportamentos, a partir dos quais se pode, aí sim, almejar uma construção teórico-jurídica consentânea das ditas políticas públicas.

Um estudo e uma compreensão concomitantes, que elevam ao topo e embutem na base de uma imaginária pirâmide analítica e investigativa, composta da conexão estreita entre Direito e políticas públicas, uma essencial abordagem metodológico-instrumental do neoinstitucionalismo histórico¹⁷, de acordo com todo acima explanado.

CONCLUSÃO

Neste objetivo Artigo jurídico, propôs-se, ainda que de forma inicial, a discussão sobre a possibilidade de utilização da forma de pensamento conhecida por “neoinstitucionalismo histórico”, como método ou ferramenta de análise jurídica de políticas públicas.

A partir da revisão de literatura realizada, observou-se que a compreensão da trajetória histórica das instituições e dos arranjos institucionais que configuram determinada política pública favorece a adoção de soluções juridicamente bem desenhadas, para além de uma análise mais robusta quanto à efetividade das políticas públicas. Trata-se de prisma de análise que permite uma reflexão a partir da dimensão temporal e histórica da formulação.

Em outras palavras, “as ferramentas metodológicas oferecidas pela literatura neoinstitucionalista, em sua vertente histórica, podem ser de utilidade para os juristas que se dedicam à tarefa” (Toledo, 2019, p. 998).

Para além de se estar diante de análise inicial, a partir da revisão de conceitos, teorias e correntes de pensamento principais para a literatura neoinstitucionalista, seja sob o prisma da Economia, Sociologia, Ciência Política ou Direito, cumpre pontuar que a aproximação entre tais campos das ciências sociais, com o objetivo de estudar o desenho de políticas públicas, ainda é um esforço recente, que merece atenção da academia, especialmente dos estudiosos do Direito.

A análise de políticas públicas, por si só, evidencia a necessidade de conhecimento de áreas diversas do Direito, para além da dogmática jurídica, ensejando um esforço metodológico de aproximação com as ciências sociais para, não apenas propiciar uma análise jurídica do fenômeno “políticas públicas” – enquanto arranjo institucional efetivador de direitos –, como também a construção de uma visão multidimensional do ou dos fenômenos jurídicos.

17 Nos termos de conclusões reflexivas de Kathleen Thelen, em específico estudo sobre um institucionalismo histórico, “(...) the most important contribution that historical institutionalism has made and can continue to make is to keep our attention focused on the broader picture – large, substantively compelling empirical puzzles and the longer term processes that shape the political context in which contemporary politics are made (...)” (Thelen, 2002, p. 104).

Estudar políticas públicas sob bases jurídicas requer um esforço hermenêutico capaz de agregar teorias institucionais como ferramentas ou métodos para a consecução daquelas. Esforço, frise-se, aqui entendido como capaz de abrir novas fronteiras para um estudo em florescimento constante e indispensável para o desenvolvimento econômico, social, político e jurídico de toda e qualquer nação. Mas, para os fins centrais deste trabalho, em especial, do Brasil.

REFERÊNCIAS

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. Dois problemas de operacionalização do argumento de “capacidades institucionais”. *Revista Estudos Institucionais*, Vol. 2, 2 (2016) – JUL/DEZ 2016 (publicada em fevereiro de 2017). Disponível em: <<https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/viewFile/40/49>>. Acesso em 01 mai. 2021.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. 1ª reimpressão. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2014.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. *Estado federativo e políticas sociais: Determinantes da descentralização*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2011.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e políticas sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia. In: *Revista São Paulo em Perspectiva*, n. 18 (2), 2004.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. (Org.). *Trajetórias das desigualdades: Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. 1ª ed. São Paulo: editora Unesp, 2015.

BRANDÃO, Gildo Marçal. Linhagens do pensamento político brasileiro. *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 2, pp. 231 a 269, 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 14 dez. 2020.

BRASIL. Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24>. Acesso em: 14 dez. 2020.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91>. Acesso em: 14 dez. 2020.

BRUNET, Emiliano; BUCCI, M. Paula Dallari. Os Desafios para a Reconstrução do Estado Social no Brasil Pós-Pandemia: Aprendizados a Partir das Políticas Públicas e Capacidades Estatais. *Revista Direito Público*. v. 18, n. 98, pp. 515-542, mar/abr. 2021. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4962/pdf>>. Acesso em: 02 set. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari; DUARTE, Clarice Seixas. *Judicialização da saúde. A visão do Poder Executivo*. 1ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *Revista de Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, 2019. Disponível em: <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430/447>>. Acesso em: 21 mai 2021.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; GOULART, Sueli. A Trajetória Conservadora da Teoria Institucional. *Revista de Administração Pública FGV/EBAPE*, v. 39, n. 4, 2005, pp. 849-872. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6790/5372>>. Acesso em: 10 jan. 2025.

CICCO, Cláudio de. Considerações sobre o institucionalismo de Maurice Hauriou: bases filosóficas e verificação histórica / Considerations about the institutionalism of Maurice Hauriou: philosophical bases and historical verification. *REVISTA QUAESTIO IURIS*, [S. l.], v. 13, n. 02, p. 880-913, 2020. DOI: 10.12957/rqi.2020.43989. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/43989>. Acesso em: 17 fev. 2026.

COSER, Ivo. O debate entre centralizadores e federalistas no século XIX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, junho, 2011, pp. 191-206.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. Direito Econômico e a Construção Institucional do Desenvolvimento Democrático. *Revista Estudos Institucionais*, V. 2, N. 1, 2016. Disponível em: <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/36/50>>. Acesso em: 04 mai. 2023.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. Direito e institucionalismo econômico: apontamentos sobre uma fértil agenda de pesquisa. *Revista de Economia Política*, vol. 37, n. 3, 2017, pp. 565-586. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rep/a/gMhf6Lx9QnZ8kgjnLNfng5r/abstract/?lang=pt#>>. Acesso em: 03 ago. 2021.

CHECHI, Letícia Andrea; GRISA, Cátia. Abordagens institucionalistas e as contribuições na análise de políticas públicas. *Revista de Políticas Públicas*, vol. 23, n. 2, 2019, pp. 735-353. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/journal/3211/321161767018/html/>>. Acesso em: 1 fev. 2025.

DE CÉSARIS, Luis Enrique Urtubey. Reconceitualizando o Institucionalismo Histórico: *path dependence*, agência e mudança institucional. Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Dissertação de Mestrado. São Paulo, 2009.

DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant. The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States. Chicago: University of Chicago Press, 2002.

GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglass North. Revista de Economia Política, vol. 23, n. 2, 2003, pp. 276-292. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rep/a/Szh6qfj6sfzHQ7KP7b4vPfM/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 10 jan. 2025.

GOTTEMS, Leila Bernardo Donato; EVANGELISTA, Maria do Socorro Nantua Evangelista; PIRES, Maria Raquel Gomes Maia; SILVA, Aline Ferreira Melgaço da; SILVA, Priscila Avelino da. Trajetória da política de atenção básica à saúde no Distrito Federal, Brasil (1960 a 2007): análise a partir do marco teórico do neo-institucionalismo histórico. Caderno de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 25(6): 2009, pp. 1409-1419.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. Revista Lua Nova, 58, 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfNMPr4fj75gb>>. Acesso em: 10 jan. 2025.

LIMBERGER, Têmis. Direito à saúde e políticas públicas: a necessidade de critérios judiciais, a partir dos preceitos constitucionais. Revista De Direito Administrativo, n. 251, 2009, pp. 179–199. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7534>>. Acesso em: 20 jul. 2022.

LYNCH, Christian. Fundações do Pensamento Político Brasileiro. A Construção intelectual do Estado no Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks, 2024.

MACHADO, Cristiani Vieira; E SILVA, Gulnar Azevedo. Political struggles for a universal health system in Brazil: successes and limits in the reduction of inequalities. In: Globalization and health, v. 15, n. 1, 2019, p. 1-12. Disponível em: <<https://globalizationandhealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12992-019-0523-5>>. Acesso em: 16 mai. 2022.

NORTH, Douglass C. Institutions. The Journal of Economic Perspectives, vol. 5, n. 1, 1991, pp. 97-112. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0895-3309%28199124%295%3A1%3C97%3AI%3E2.0.CO%3B2-W>>. Acesso em: 03 ago. 2021.

PEREIRA, Adelyne Maria Mendes. Análise de políticas públicas e o neoinstitucionalismo histórico: ensaio exploratório sobre o campo e algumas reflexões.

In: GUIZARDI, Francini L. et al (Org.). Políticas de participação e saúde. Rio de Janeiro: EPSJV; Recife: Editora Universitária UFPE, 2014. p. 143-164.

RODRIGUES, Juliana Nunes; MOSCARELLI, Fernanda. Os desafios do pacto federativo e da gestão territorial compartilhada na condução das políticas públicas brasileiras. *Revista GeoTextos*, v. 11, n. 1, 2015, pp. 139-166. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/12714>>. Acesso em: 20 jul. 2022.

SALES, Gabriela Azevedo Campos. Estado social e federalismo: a institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil. Belo Horizonte: Fórum 2023.

SILVA, Laura Gabriella Muniz da; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; RODRIGUES, Ana Laura Machado; GALINDO, Bruno César Machado Torres. O (Re)Desenho Institucional do Pacto Federativo diante da Covid-19: Arranjos Institucionais no contexto da MP 926/2020. *Revista Direito Público*, v. 17, n. 96 (2020): Dossiê Especial Covid-19 – Volume II. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4606>>. Acesso em: 15 ago. 2022.

SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as Políticas Públicas: Entre Transformação Social e Obstáculo à Realização dos Direitos Sociais. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de, SARMENTO, Daniel (Coordenadores). *Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie*. Lumen Juris, 2008, p. 589-595.

SILVA, Virgílio Afonso da. Taking from the Poor to Give to the Rich: the individualistic enforcement of social rights, 2011. Disponível em: < <https://www.researchgate.net/scientific-contributions/Virgilio-Afonso-da-Silva-81000342>>. Acesso em: 16 mai. 2022.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas. In: *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, 2005, pp. 105-121.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

SOUZA, Celina. Instituições e mudanças: Reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.) *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2017, pp. 91-118.

SUNSTEIN, Cass R. *A Constitution of Many Minds: Why the Founding Document doesn't mean what meant before*. Princeton: Princeton University Press, 2011.

SUNSTEIN, Cass R., VERMEULE, Adrian. Interpretation and Institutions. *In*: Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics. University of Chicago Law School. Chicago Unbound, 2002. Disponível em: <http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1279&context=law_and_economics>. Acesso em 15 out. 2018.

THELEN, Kathleen. The explanatory power of historical institutionalism. Disponível na internet em: https://pts.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/thelen_2002_explanatory_power_of_hi.pdf. 2002.

TOLEDO, Carlos José Teixeira. O neoinstitucionalismo histórico como método de análise jurídica de políticas públicas: o estudo da trajetória da política de carreira docente. *Revista de Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, 2019. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/437>>. Acesso em: 10 jan. 2025.

VALENTE, Sergio Ruy David Polimeno. Políticas públicas e a visão jurídico-institucional: o caso do saneamento básico no Brasil. 2018. 149 p. Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

VEBLER, Thorstein. The Theory of Leisure Class. Nova York e Oxford, Oxford University Press, 2007. Disponível em: <<https://moglen.law.columbia.edu/LCS/theoryleisureclass.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2025.

VERMEULE, Adrian. The Constitution of Risk. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

VERMEULE, Adrian. Judging under uncertainty: an institutional theory of legal interpretation. Massachusetts: Harvard University Press, 2006.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de. República e Civilização brasileira. *Estudos de Sociologia*, v. 5, n. 8, 2000.

Recebido em: 16/03/2026

Aprovado em: 22/07/2026