

A COMPLEXIDADE DA AÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO BRASILEIRO: UMA ABORDAGEM MULTIDIMENSIONAL

*THE COMPLEXITY OF PUBLIC ACTION IN THE BRAZILIAN CONTEXT: A
MULTIDIMENSIONAL APPROACH*

Liliane Lencina dos Santos¹

Universidade Federal da Fronteira Sul, Brasil

Ivann Carlos Lago²

Universidade Federal da Fronteira Sul, Brasil

DOI: <https://doi.org/10.46550/ilustracao.v7i9.783>

Aceito em: 25.08.2026

RESUMO: O presente estudo analisa as contribuições, limitações e possibilidades de aplicação do Neoinstitucionalismo e do Novo Gerencialismo Público na análise de políticas públicas, considerando as especificidades do contexto brasileiro. O problema de pesquisa que orienta o estudo é: Quais são as contribuições e limitações do Neoinstitucionalismo e do Novo Gerencialismo Público para a análise de políticas públicas e em que medida essas abordagens contribuem para compreender as especificidades das políticas públicas no Brasil? O objetivo consiste em Analisar de que maneira o Neoinstitucionalismo e o Novo Gerencialismo Público contribuem para a análise das políticas públicas, identificando seus pressupostos, potencialidades e limitações, bem como suas possibilidades de aplicação e articulação diante das especificidades do contexto brasileiro. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa descritiva e exploratória, de abordagem qualitativa, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica. Os resultados indicam que o Neoinstitucionalismo contribui para compreender o papel das instituições, regras, atores, trajetórias e capacidades institucionais na formulação e implementação das políticas públicas, enquanto o Novo Gerencialismo Público possibilita analisar mecanismos de gestão, eficiência, desempenho, monitoramento e resultados. Identificou-se, contudo, que ambas as abordagens apresentam limitações quando utilizadas isoladamente, especialmente diante da complexidade das políticas públicas brasileiras. Nesse sentido, o estudo aponta para a possibilidade de articulação entre as duas perspectivas, incorporando cultura, valores e significados como dimensões transversais para ampliar a compreensão da ação pública e de seus resultados.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo; Capacidades Estatais; Novo Gerencialismo Público; Neoinstitucionalismo; cultura.

- 1 Doutoranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas, Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, *campus* Cerro Largo, RS, Brasil. Bolsista CNPq.
- 2 Doutor em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, (UFSC), Florianópolis, SC, Brasil. Professor Associado da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS - *Campus* Cerro Largo, RS, Brasil.



ABSTRACT: This study analyzes the contributions, limitations, and potential applications of New Institutionalism and New Public Management in the analysis of public policy, taking into account the specificities of the Brazilian context. The research question guiding the study is: What are the contributions and limitations of New Institutionalism and New Public Management regarding public policy analysis, and to what extent do these approaches help understand the specificities of public policy in Brazil? The objective is to Analyze how New Institutionalism and New Public Management contribute to public policy analysis by identifying their underlying assumptions, potential, and limitations, as well as their possibilities for application and integration within the specific context of Brazil. Methodologically, this is a descriptive and exploratory study with a qualitative approach, conducted through a literature review. The results indicate that New Institutionalism helps in understanding the role of institutions, rules, actors, trajectories, and institutional capacities in public policy formulation and implementation, whereas New Public Management enables the analysis of management mechanisms, efficiency, performance, monitoring, and outcomes. However, it was found that both approaches have limitations when used in isolation, particularly given the complexity of Brazilian public policy. In this regard, the study suggests the possibility of integrating the two perspectives, incorporating culture, values, and meanings as cross-cutting dimensions to broaden the understanding of public action and its results.

KEYWORDS: Federalism; State Capacities; New Public Management; Neo-institutionalism; culture.

1 Introdução

A análise de políticas públicas constitui um campo fundamental para compreender como o Estado identifica problemas, estabelece prioridades e organiza ações destinadas a responder às demandas sociais. Nesse processo, diferentes abordagens teóricas permitem interpretar os fatores que condicionam a formulação, a implementação e os resultados das políticas. Entre essas perspectivas, destacam-se o Neoinstitucionalismo, que enfatiza o papel das instituições, regras, atores e trajetórias na estruturação da ação pública, e o Novo Gerencialismo Público (NGP), associado à reorganização da administração estatal a partir de princípios como eficiência, desempenho, gestão por resultados e avaliação. Embora apresentem preocupações distintas, ambas oferecem contribuições relevantes para compreender diferentes dimensões das políticas públicas.

A distinção entre essas abordagens é particularmente importante porque o Neoinstitucionalismo constitui, predominantemente, uma perspectiva explicativa, voltada à compreensão de como instituições e estruturas condicionam comportamentos e processos políticos, enquanto o NGP corresponde principalmente a uma orientação gerencial, direcionada à organização da administração pública e ao aprimoramento de seus resultados. No contexto brasileiro, marcado pelo federalismo, pela descentralização, por desigualdades sociais e territoriais e pela diversidade institucional, compreender os limites e as possibilidades dessas perspectivas

exige considerar também a influência dos atores, das capacidades estatais, dos valores, da cultura e dos significados na produção e implementação das políticas públicas.

Diante desse contexto, o problema de pesquisa que orienta o estudo é: Quais são as contribuições e limitações do Neoinstitucionalismo e do Novo Gerencialismo Público para a análise de políticas públicas e em que medida essas abordagens contribuem para compreender as especificidades das políticas públicas no Brasil?

O objetivo de pesquisa consiste em: Analisar de que maneira o Neoinstitucionalismo e o Novo Gerencialismo Público contribuem para a análise das políticas públicas, identificando seus pressupostos, potencialidades e limitações, bem como suas possibilidades de aplicação e articulação diante das especificidades do contexto brasileiro.

Quanto aos procedimentos metodológicos, trata-se de uma pesquisa descritiva e exploratória, de abordagem qualitativa, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica. Conforme Marconi e Lakatos (2022), a pesquisa bibliográfica possibilita o levantamento, a seleção e a análise de produções científicas relacionadas ao objeto investigado, contribuindo para a sistematização do conhecimento existente e para a construção de uma análise fundamentada. O caráter exploratório busca ampliar a compreensão do problema de pesquisa, enquanto a dimensão descritiva permite apresentar e analisar as características, contribuições e limitações das abordagens selecionadas. O estudo fundamenta-se na literatura sobre políticas públicas, Neoinstitucionalismo, Novo Gerencialismo Público e cultura.

Além desta introdução e das considerações finais, o artigo está organizado em três capítulos. O primeiro aborda Políticas públicas e perspectivas teóricas de análise, discutindo conceitos e elementos necessários à compreensão da ação pública. O segundo apresenta os fundamentos e aplicações do Neoinstitucionalismo e do Novo Gerencialismo Público, destacando as contribuições dessas perspectivas para a análise e gestão das políticas públicas. O terceiro constitui o núcleo analítico do estudo, examinando contribuições, limitações e aplicações no contexto brasileiro, com atenção às possibilidades de articulação entre as abordagens e à incorporação de cultura, valores e significados como dimensões transversais à compreensão das políticas públicas.

2 Políticas públicas e perspectivas teóricas de análise

2.1 Políticas públicas: conceitos, atores e processos

A análise de políticas públicas constitui um campo interdisciplinar dedicado à compreensão das formas pelas quais o Estado e diferentes atores sociais identificam problemas, estabelecem prioridades, formulam alternativas, tomam decisões e implementam ações destinadas a produzir determinados efeitos na sociedade. Embora a ação estatal constitua uma dimensão central das políticas públicas, sua formulação e implementação não podem ser compreendidas exclusivamente como resultado da atuação governamental. As políticas são construídas em

contextos institucionais, políticos, econômicos e sociais nos quais participam diferentes atores, interesses e organizações. Nesse sentido, compreender políticas públicas implica analisar tanto as decisões e ações do Estado quanto as relações que condicionam sua produção, implementação e resultados.

A consolidação das políticas públicas como campo de estudos está associada à preocupação de compreender o processo decisório governamental de maneira sistemática. Harold Lasswell é considerado um dos autores fundamentais dessa tradição, especialmente por propor uma aproximação entre conhecimento científico e problemas concretos da ação governamental. Para Lasswell (1956), a análise das políticas deveria contribuir para compreender quem obtém o quê, quando e como, deslocando a atenção para os processos de distribuição de recursos, poder e valores presentes nas decisões públicas. A perspectiva proposta pelo autor contribuiu para a constituição de um campo preocupado não apenas com o conteúdo das decisões governamentais, mas também com os processos por meio dos quais essas decisões são produzidas.

A compreensão das políticas públicas também pode ser relacionada à própria concepção de sistema político. Easton (1965) compreende a política como um sistema no qual demandas e apoios provenientes da sociedade são processados pelas instituições políticas e transformados em decisões e ações. Nessa perspectiva, as políticas públicas podem ser compreendidas como parte das respostas produzidas pelo sistema político diante das demandas sociais. Entretanto, essa relação não é automática. Entre as demandas sociais e as decisões governamentais existem instituições, atores, recursos, interesses e processos de decisão que influenciam aquilo que ingressa na agenda governamental e aquilo que efetivamente se transforma em ação pública.

Essa dimensão é particularmente relevante porque os governos não possuem capacidade ilimitada para atender simultaneamente a todas as demandas existentes na sociedade. A definição dos problemas considerados relevantes constitui, portanto, uma etapa fundamental das políticas públicas. Antes mesmo da formulação de uma política, determinados fenômenos precisam ser reconhecidos como problemas públicos que demandam intervenção estatal. A transformação de uma situação social em problema público envolve disputas de interpretação, mobilização de atores, disponibilidade de recursos e condições políticas para que determinada questão alcance a agenda governamental.

A perspectiva de Simon (1957) contribui para compreender as limitações existentes nos processos decisórios. Ao discutir a racionalidade limitada, o autor demonstra que os indivíduos não dispõem de informações completas nem possuem capacidade ilimitada para processar todas as alternativas possíveis. As decisões, portanto, são tomadas em condições de incerteza e restrição de informações. Essa contribuição é importante para a análise de políticas públicas porque permite superar a ideia de que as decisões governamentais resultam necessariamente de escolhas plenamente racionais, baseadas na identificação da melhor alternativa disponível. Na prática, os formuladores de políticas enfrentam restrições institucionais, informacionais, temporais e políticas que condicionam suas escolhas.

Lindblom (1959), por sua vez, questiona a possibilidade de compreender a formulação das políticas públicas exclusivamente a partir de um modelo racional e abrangente de decisão. Para o autor, os processos decisórios frequentemente ocorrem de maneira incremental, por meio de sucessivos ajustes e modificações em políticas já existentes. A formulação de políticas, nessa perspectiva, não corresponde necessariamente à escolha de uma solução definitiva para determinado problema, mas a um processo contínuo de negociação, comparação e adaptação. O incrementalismo chama atenção, portanto, para a dimensão política das decisões e para a influência dos interesses e das relações entre os diferentes atores envolvidos.

A noção de atores é fundamental para compreender esse processo. As políticas públicas são produzidas em espaços nos quais participam atores estatais e não estatais, como governantes, burocratas, parlamentares, partidos políticos, organizações da sociedade civil, grupos de interesse, empresas, movimentos sociais, especialistas e cidadãos. Esses atores possuem recursos, interesses, capacidades e posições diferenciadas, podendo atuar tanto na definição dos problemas quanto na formulação, implementação e avaliação das políticas. Assim, a política pública não deve ser entendida simplesmente como uma decisão unilateral do Estado, mas como resultado de processos nos quais diferentes interesses e perspectivas podem convergir, entrar em conflito ou ser negociados.

A contribuição de Kingdon (1995) é particularmente importante para compreender a formação da agenda governamental. O autor demonstra que a entrada de determinado problema na agenda não decorre apenas de sua existência objetiva, mas da convergência entre diferentes processos. O modelo dos múltiplos fluxos destaca a interação entre o fluxo dos problemas, o fluxo das alternativas ou políticas e o fluxo da política. Quando esses fluxos se encontram em determinadas circunstâncias, abre-se uma oportunidade para que uma questão seja incorporada à agenda decisória. Essa abordagem demonstra que a formulação das políticas públicas é influenciada tanto por fatores técnicos quanto por acontecimentos políticos, interesses e oportunidades.

A agenda governamental, nesse sentido, constitui um espaço de seleção. Nem todos os problemas sociais alcançam a agenda e, entre aqueles que chegam ao debate governamental, nem todos se transformam em políticas efetivamente implementadas. Essa seleção evidencia que a ação pública é marcada por escolhas e prioridades. A definição de quais problemas merecem atenção, quais alternativas serão consideradas e quais grupos serão beneficiados ou afetados envolve relações de poder e diferentes concepções sobre o papel do Estado.

A formulação constitui outra etapa importante do processo de políticas públicas. Nessa fase são construídas alternativas destinadas a enfrentar determinado problema. A formulação envolve a definição de objetivos, instrumentos, público-alvo, recursos e mecanismos de implementação. Sabatier (2007) ressalta a importância de compreender as políticas públicas como processos que se desenvolvem ao longo do tempo e nos quais diferentes atores, sistemas de crenças e instituições desempenham papel relevante. A política pública, nessa perspectiva,

não pode ser reduzida a uma decisão isolada, pois envolve processos de aprendizagem, disputa e transformação.

A implementação representa o momento em que decisões e formulações são convertidas em ações concretas. Durante muito tempo, os estudos de políticas públicas deram maior atenção à formulação, considerando a implementação como uma etapa predominantemente administrativa. Entretanto, a literatura demonstrou que a distância entre aquilo que é formulado e aquilo que efetivamente ocorre durante a implementação pode ser significativa. Os agentes responsáveis pela execução possuem margem de decisão, interpretam normas, enfrentam limitações de recursos e interagem diretamente com os destinatários das políticas. Dessa maneira, a implementação constitui também um espaço de decisão e produção da política pública.

Essa dimensão permite compreender a importância da burocracia e das capacidades estatais. As políticas públicas dependem não apenas de decisões políticas, mas também da existência de estruturas administrativas capazes de executá-las. Recursos financeiros, conhecimento técnico, recursos humanos, coordenação institucional e capacidade de articulação entre diferentes níveis de governo podem influenciar significativamente os resultados alcançados. No caso brasileiro, essa questão assume particular relevância diante da organização federativa e da distribuição de competências entre União, estados e municípios.

A avaliação, por sua vez, permite analisar em que medida determinada política alcançou os objetivos estabelecidos e quais efeitos produziu. A avaliação pode considerar diferentes dimensões, como eficiência, eficácia e efetividade. A eficiência está relacionada à utilização dos recursos; a eficácia, ao alcance dos objetivos estabelecidos; e a efetividade, aos efeitos produzidos sobre o problema que motivou a intervenção. Essa distinção é importante porque uma política pode atingir suas metas administrativas e, ainda assim, produzir efeitos sociais inferiores aos esperados.

A análise dos resultados também exige cautela, pois os efeitos das políticas públicas não decorrem exclusivamente das ações governamentais. Condições econômicas, sociais, institucionais e políticas podem interferir nos resultados. Além disso, políticas podem produzir efeitos não previstos ou beneficiar grupos de maneira diferenciada. Dessa forma, avaliar uma política exige considerar não apenas seus objetivos formais, mas também o contexto em que é implementada, os recursos disponíveis, os atores envolvidos e as condições institucionais existentes.

No campo brasileiro, Souza (2006) destaca que as políticas públicas constituem um campo multidisciplinar, envolvendo contribuições da Ciência Política, Sociologia, Economia, Administração Pública e outras áreas do conhecimento. A autora ressalta que a área busca compreender simultaneamente o papel do Estado e as relações entre diferentes atores e instituições. Essa característica interdisciplinar é especialmente importante para o estudo das políticas públicas brasileiras, marcadas por desigualdades sociais, diferenças territoriais, descentralização administrativa e complexas relações entre instituições políticas e sociedade.

Secchi (2014), ao discutir o campo das políticas públicas, destaca a necessidade de compreender seus diferentes elementos e etapas, permitindo uma abordagem sistemática dos problemas públicos e das respostas produzidas pelo poder público. O autor contribui para organizar analiticamente o processo de políticas públicas, sem ignorar que, na realidade, suas etapas não ocorrem necessariamente de maneira linear. Agenda, formulação, implementação e avaliação podem se sobrepor, retroalimentar-se e sofrer alterações ao longo do tempo.

Assim, a política pública pode ser compreendida como um processo dinâmico, marcado por decisões, conflitos, negociações, instituições e relações entre diferentes atores. Essa compreensão afasta uma visão estritamente administrativa segundo a qual a política pública seria apenas a execução técnica de decisões previamente definidas. Ao contrário, desde a identificação do problema até a avaliação dos resultados existem escolhas e disputas que influenciam o conteúdo e os efeitos da ação estatal.

Essa perspectiva é fundamental para a discussão desenvolvida neste artigo porque permite compreender por que diferentes abordagens teóricas produzem diferentes interpretações sobre as políticas públicas. O Neoinstitucionalismo, por exemplo, enfatiza o papel das instituições, das regras, das trajetórias históricas e dos constrangimentos que estruturam o comportamento dos atores. O Novo Gerencialismo Público, por sua vez, concentra-se principalmente na reorganização da gestão estatal, na eficiência, no desempenho, nos resultados e nos instrumentos utilizados para aperfeiçoar a administração pública. Embora apresentem preocupações distintas, ambas as perspectivas podem contribuir para a compreensão das políticas públicas, desde que sejam consideradas suas especificidades e limites analíticos.

Nesse sentido, a análise das políticas públicas requer atenção simultânea aos processos decisórios, às instituições, aos atores, às capacidades estatais e aos instrumentos de gestão. As políticas não são produzidas em um vazio institucional nem implementadas por organizações neutras e desprovidas de interesses. Elas se desenvolvem em contextos históricos específicos, condicionados por estruturas institucionais, recursos, relações de poder e capacidades administrativas.

No contexto brasileiro, essa discussão torna-se ainda mais relevante. A Constituição Federal de 1988 ampliou direitos sociais e fortaleceu a responsabilidade estatal na provisão de políticas públicas, ao mesmo tempo em que estabeleceu novas formas de descentralização e participação. A implementação desses direitos passou a depender de complexos arranjos institucionais e administrativos envolvendo diferentes níveis de governo e organizações públicas e privadas. Nesse cenário, compreender as políticas públicas exige analisar tanto as instituições que estruturam a ação estatal quanto os mecanismos de gestão utilizados para transformar decisões em resultados.

Dessa forma, a análise das políticas públicas constitui um campo que não pode ser reduzido a uma única dimensão explicativa. A compreensão dos problemas públicos, da formação da agenda, da formulação, implementação e avaliação exige considerar a interação

entre instituições, atores, interesses, capacidades e instrumentos de gestão. É justamente nesse espaço que se insere a discussão proposta neste artigo sobre as contribuições e limitações do Neoinstitucionalismo e do Novo Gerencialismo Público. A análise dessas perspectivas permitirá compreender em que medida cada uma delas ilumina dimensões específicas da ação pública e quais aspectos permanecem insuficientemente explicados quando as políticas públicas são analisadas de forma isolada.

2.2 O Neoinstitucionalismo na análise das políticas públicas

O Neoinstitucionalismo constitui uma importante perspectiva para a compreensão da ação pública ao atribuir às instituições papel central na explicação das escolhas, comportamentos e resultados políticos. Sua principal contribuição para os estudos de políticas públicas está em demonstrar que as decisões governamentais não podem ser compreendidas apenas a partir das preferências individuais dos atores ou das circunstâncias imediatas que envolvem determinado problema público. As escolhas são realizadas em contextos institucionais específicos, estruturados por regras, normas, procedimentos, valores e trajetórias históricas que condicionam as alternativas disponíveis e influenciam os resultados das políticas.

A perspectiva neoinstitucionalista não constitui uma abordagem única e homogênea. Hall e Taylor (2003) identificam três vertentes principais: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Embora apresentem diferenças quanto à concepção de instituição e aos mecanismos pelos quais ela influencia o comportamento, essas vertentes compartilham a preocupação em compreender de que maneira as estruturas institucionais interferem nos processos políticos. Essa diversidade é relevante para a análise de políticas públicas porque permite observar as instituições tanto como estruturas que distribuem incentivos e constrangimentos quanto como referências que orientam percepções, comportamentos e padrões de ação.

Nesse sentido, a compreensão do conceito de instituição constitui o ponto de partida da abordagem. North (1991) entende as instituições como regras que estruturam as interações humanas, estabelecendo restrições e possibilidades para a ação dos indivíduos e das organizações. As instituições, nessa perspectiva, não se limitam aos órgãos que compõem o Estado, mas abrangem as regras que orientam seu funcionamento. Uma secretaria, um ministério, um tribunal ou uma agência reguladora são organizações; as normas que estabelecem suas competências, os procedimentos decisórios e os mecanismos que regulam suas relações correspondem a dimensões institucionais. Essa distinção permite analisar não apenas quem participa da ação pública, mas também as regras que estruturam suas possibilidades de atuação.

As instituições podem assumir natureza formal ou informal. As regras formais encontram-se expressas em constituições, leis, regulamentos, decretos e procedimentos administrativos, enquanto as instituições informais envolvem convenções, práticas, valores e padrões de comportamento que se consolidam socialmente. Para North (1991), ambas interferem nas

interações e podem produzir efeitos sobre o funcionamento das organizações. Essa diferenciação é especialmente relevante para a análise de políticas públicas, pois a existência de normas formalmente estabelecidas não garante que elas sejam aplicadas exatamente conforme previsto. Práticas organizacionais, relações entre atores e padrões de comportamento sedimentados podem influenciar a interpretação e a execução das regras.

Essa relação entre regras formais e práticas informais permite compreender uma das questões centrais das políticas públicas: a diferença entre o desenho institucional de uma política e sua realização concreta. Uma política pode possuir objetivos, competências e procedimentos claramente definidos em instrumentos legais e, ainda assim, apresentar diferentes formas de implementação. Isso ocorre porque os atores responsáveis pela execução operam em contextos institucionais específicos, possuem diferentes recursos e interpretam as normas a partir das condições concretas em que atuam. O resultado da política, portanto, não decorre exclusivamente de sua formulação formal, mas também da estrutura institucional que sustenta sua implementação.

A relação entre instituições e comportamento dos atores constitui outro elemento fundamental. Para o institucionalismo da escolha racional, as instituições estruturam incentivos e constrangimentos que influenciam as estratégias dos atores. As escolhas continuam sendo realizadas por indivíduos e grupos, mas ocorrem dentro de determinadas regras do jogo. As instituições podem, assim, favorecer determinados comportamentos, dificultar outros e estabelecer mecanismos de cooperação, competição ou veto. Essa perspectiva contribui para compreender por que atores com interesses distintos podem assumir determinados padrões de comportamento diante de uma política pública.

Entretanto, o comportamento político não pode ser reduzido ao cálculo estratégico. March e Olsen (1984) destacam que as instituições também influenciam a maneira como os atores interpretam situações e definem comportamentos considerados apropriados. A chamada lógica da adequação evidencia que os indivíduos podem orientar suas ações não apenas pela expectativa de ganhos, mas também pelas normas, papéis e responsabilidades associados à posição que ocupam. No âmbito das políticas públicas, essa perspectiva permite compreender que gestores e burocratas podem tomar decisões orientadas por valores profissionais, normas administrativas e concepções institucionalizadas sobre suas atribuições.

Essa dimensão amplia a compreensão das instituições porque permite concebê-las não somente como restrições externas ao comportamento, mas também como estruturas que participam da formação das preferências e interpretações dos atores. March e Olsen (1989) argumentam que as instituições contribuem para estruturar identidades, papéis e expectativas. Assim, o funcionamento de uma política pública depende também das formas pelas quais seus agentes compreendem suas responsabilidades e interpretam as normas que orientam sua atuação.

O institucionalismo histórico acrescenta a essa discussão a importância da dimensão temporal. As instituições são resultado de processos históricos e, uma vez estabelecidas, podem

influenciar as escolhas futuras. Hall e Taylor (2003) destacam que essa perspectiva procura compreender como determinadas escolhas realizadas em momentos anteriores produzem efeitos sobre as possibilidades existentes posteriormente. Dessa forma, a análise de uma política pública não deve considerar apenas as condições presentes no momento de sua formulação, mas também as decisões e estruturas que antecederam sua configuração atual.

É nesse contexto que se insere o conceito de dependência de trajetória. A noção de *path dependence* indica que escolhas realizadas em determinados momentos podem criar mecanismos de reprodução que aumentam os custos ou diminuem os incentivos para a adoção de alternativas diferentes. Pierson (2000) demonstra que processos políticos podem apresentar retornos crescentes, nos quais a consolidação de determinada trajetória institucional produz condições favoráveis à sua continuidade. A dependência de trajetória, contudo, não significa determinação absoluta do futuro. Trata-se de reconhecer que as escolhas anteriores estruturam o campo das possibilidades presentes.

Para a análise de políticas públicas, essa perspectiva permite explicar situações nas quais programas, instituições e instrumentos permanecem mesmo após mudanças de governo ou de preferências políticas. Uma política consolidada ao longo do tempo pode produzir estruturas administrativas, expectativas, interesses organizados e mecanismos de financiamento que favorecem sua continuidade. A permanência de determinada política não precisa ser explicada, portanto, exclusivamente pela preferência dos governantes em exercício. Ela pode decorrer da própria trajetória institucional construída anteriormente.

A dimensão histórica também contribui para compreender por que políticas semelhantes apresentam diferentes resultados em contextos distintos. As instituições existentes em cada contexto podem produzir capacidades, restrições e padrões de interação específicos. Assim, a transferência de determinado desenho de política de um contexto para outro não garante resultados equivalentes. A estrutura institucional, as regras de coordenação e as capacidades administrativas existentes podem alterar significativamente o processo de implementação.

A questão da mudança institucional complementa a análise da continuidade. Embora o Neoinstitucionalismo seja frequentemente associado à estabilidade, sua contribuição também envolve explicar como e por que as instituições se transformam. Peters (2012) destaca que as instituições estão sujeitas a mudanças decorrentes de processos políticos, conflitos, transformações sociais e alterações no ambiente em que estão inseridas. A mudança pode ocorrer por meio de reformas formais, substituição de regras, criação de novas instituições ou transformação gradual das práticas existentes.

A mudança institucional pode, portanto, assumir caráter gradual. Pequenas alterações nas regras, nos procedimentos ou nas relações entre organizações podem produzir efeitos cumulativos sobre as políticas públicas. Isso é importante porque reformas legais nem sempre significam mudanças imediatas nas práticas institucionais. Da mesma maneira, mudanças aparentemente

administrativas podem alterar progressivamente os mecanismos pelos quais determinada política é implementada.

Essa relação entre estabilidade e mudança é especialmente relevante para compreender reformas do Estado e transformações nas políticas públicas. Alterações na legislação podem modificar formalmente uma política, mas seus efeitos dependerão da capacidade das instituições responsáveis por incorporá-las. A análise neoinstitucionalista permite, assim, investigar não apenas o conteúdo da mudança, mas também as condições institucionais que favorecem ou dificultam sua concretização.

Nesse ponto, ganha importância o conceito de capacidades institucionais. A capacidade de uma instituição não se resume à existência de competências legalmente estabelecidas. Ela envolve recursos, conhecimentos, estruturas administrativas, capacidade de coordenação e mecanismos capazes de transformar decisões em ações. Uma instituição pode possuir atribuições formalmente amplas, mas apresentar baixa capacidade de exercê-las. Da mesma forma, organizações com recursos e conhecimento técnico podem enfrentar limitações decorrentes de regras institucionais ou de dificuldades de coordenação.

A análise das capacidades institucionais permite aproximar o Neoinstitucionalismo da questão da implementação das políticas públicas. Para que uma política seja efetivada, é necessário que as instituições responsáveis disponham de condições para executar as decisões tomadas. Recursos financeiros, servidores qualificados, sistemas de informação, mecanismos de coordenação e autonomia decisória podem influenciar diretamente a capacidade de implementação. Dessa maneira, os resultados das políticas não dependem apenas de seus objetivos, mas das capacidades institucionais mobilizadas para alcançá-los.

No contexto brasileiro, essa discussão possui particular importância em razão da estrutura federativa e da distribuição de competências entre União, estados e municípios. A existência de diferentes capacidades administrativas entre os entes federativos pode produzir resultados distintos na implementação de políticas nacionais. Uma mesma política pode apresentar diferentes níveis de execução conforme as condições institucionais, administrativas e financeiras existentes em cada território. O olhar neoinstitucionalista permite compreender essas diferenças a partir da relação entre regras, organizações, capacidades e trajetórias.

Na formulação das políticas, o Neoinstitucionalismo permite examinar como o desenho institucional condiciona as alternativas disponíveis aos formuladores. Regras de competência, mecanismos de veto, formas de coordenação e relações entre diferentes instituições podem favorecer determinadas soluções e restringir outras. A política pública, portanto, não resulta somente da identificação de um problema e da escolha de uma solução tecnicamente adequada; sua configuração também depende das estruturas institucionais nas quais os atores negociam e tomam decisões.

Na implementação, por sua vez, a perspectiva permite analisar como as regras são interpretadas e operacionalizadas pelas organizações responsáveis. Os agentes implementadores

não atuam em condições neutras: possuem recursos diferenciados, enfrentam restrições organizacionais e precisam tomar decisões diante de situações concretas. As instituições podem favorecer maior coordenação ou, ao contrário, produzir fragmentação e conflitos de competência. Desse modo, a implementação constitui uma etapa em que as características institucionais podem reforçar, modificar ou limitar os objetivos originalmente estabelecidos.

A principal contribuição do Neoinstitucionalismo para a análise de políticas públicas reside, portanto, na possibilidade de compreender a relação entre instituições, atores, trajetória e resultados. A abordagem permite investigar por que determinadas alternativas se tornam possíveis, por que algumas políticas permanecem ao longo do tempo, por que reformas encontram obstáculos e por que políticas semelhantes podem apresentar resultados diferentes em contextos institucionais distintos. Mais do que identificar a existência de instituições, interessa compreender os mecanismos por meio dos quais elas condicionam a ação pública.

Essa contribuição, entretanto, não significa que as instituições sejam suficientes para explicar toda a complexidade das políticas públicas. A ação institucional é atravessada por fatores políticos, econômicos, sociais e culturais, além da capacidade de ação dos próprios atores. As instituições podem limitar escolhas, mas também podem ser reinterpretadas, negociadas e transformadas pelos agentes. Nesse sentido, uma análise exclusivamente institucional pode deixar em segundo plano dimensões importantes da ação pública.

Para os objetivos deste estudo, essa delimitação é fundamental. O Neoinstitucionalismo oferece uma importante chave explicativa para compreender como regras, trajetórias, capacidades e estruturas institucionais influenciam a formulação e a implementação das políticas públicas. Sua principal contribuição está em evidenciar que os resultados das políticas não são determinados apenas pelas decisões dos governos ou pela disponibilidade de instrumentos administrativos, mas também pelas condições institucionais nas quais essas decisões são produzidas e executadas.

Ao mesmo tempo, sua análise revela uma dimensão que será fundamental para a comparação com o Novo Gerencialismo Público: instituições e gestão correspondem a níveis analíticos distintos, embora relacionados. Enquanto o Neoinstitucionalismo permite compreender as estruturas, regras e trajetórias que condicionam a ação dos atores, o Novo Gerencialismo Público concentra sua atenção nos mecanismos de organização e gestão da ação estatal, especialmente na eficiência, no desempenho e nos resultados. A comparação entre essas perspectivas permitirá identificar em que medida cada uma contribui para compreender diferentes dimensões das políticas públicas e quais limitações emergem quando uma delas é utilizada isoladamente.

Assim, o olhar neoinstitucionalista contribui para deslocar a análise das políticas públicas de uma concepção centrada exclusivamente nas decisões e nos resultados para uma compreensão que incorpora as condições institucionais que tornam determinadas decisões possíveis e determinados resultados mais ou menos prováveis. Essa perspectiva constitui, portanto, uma base importante para analisar as especificidades das políticas públicas brasileiras, especialmente

quando articulada à investigação das capacidades estatais, dos mecanismos de gestão e das condições concretas de implementação.

A seção pode funcionar como o núcleo de fechamento analítico do artigo. Para evitar repetição das seções anteriores, o texto abaixo parte dos fundamentos já apresentados e avança para a comparação crítica, a aplicação ao contexto brasileiro e, sobretudo, para a inclusão de cultura, valores e significados como dimensão transversal.

3 Contribuições, limitações e aplicações no contexto brasileiro

A análise desenvolvida nas seções anteriores permite reconhecer que o Neoinstitucionalismo e o Novo Gerencialismo Público partem de preocupações distintas para compreender a ação estatal. O primeiro desloca a atenção para as instituições, regras, trajetórias e condições que estruturam o comportamento dos atores; o segundo enfatiza a organização da administração pública, a gestão, o desempenho e os resultados. Essas diferenças não significam, entretanto, que as duas perspectivas devam ser compreendidas necessariamente como concorrentes. Elas iluminam dimensões distintas das políticas públicas e, justamente por isso, podem contribuir para uma análise mais abrangente quando seus limites são reconhecidos.

A questão central passa, então, a ser menos identificar qual abordagem seria capaz de explicar isoladamente as políticas públicas e mais compreender o que cada uma permite observar, aquilo que deixa em segundo plano e quais dimensões precisam ser incorporadas para uma compreensão mais ampla da ação pública. Essa perspectiva é particularmente importante no caso brasileiro, em que políticas públicas são produzidas em um ambiente institucional complexo, marcado pelo federalismo, pela descentralização, por desigualdades territoriais e sociais e pela interação entre diferentes níveis de governo, organizações burocráticas e atores sociais.

3.1 Contribuições e limitações do Neoinstitucionalismo e do Novo Gerencialismo Público

O Neoinstitucionalismo e o Novo Gerencialismo Público possuem objetos de atenção diferentes. Enquanto o primeiro constitui uma perspectiva voltada à explicação dos processos políticos a partir da influência das instituições, o segundo está associado a uma concepção de reforma e gestão do Estado orientada para a eficiência, o desempenho e os resultados. Essa diferença é importante porque impede que ambas sejam tratadas como formulações equivalentes. O Neoinstitucionalismo oferece principalmente uma lente explicativa; o Novo Gerencialismo Público, por sua vez, está relacionado a princípios, instrumentos e práticas de gestão pública.

Em termos analíticos, o Neoinstitucionalismo permite perguntar de que maneira as instituições condicionam a ação dos atores e influenciam a continuidade ou transformação das políticas. O NGP desloca a questão para a capacidade administrativa de produzir resultados, utilizando mecanismos como planejamento, metas, indicadores, avaliação e gestão por

desempenho. Enquanto a primeira perspectiva chama atenção para as estruturas nas quais as decisões ocorrem, a segunda enfatiza os mecanismos empregados para organizar e executar a ação estatal.

Essa distinção pode ser sintetizada da seguinte maneira:

Dimensão	Neoinstitucionalismo	Novo Gerencialismo Público
Foco	Instituições	Gestão
Questão central	Como as instituições condicionam a ação?	Como melhorar o desempenho e os resultados?
Ênfase	Regras, atores e trajetória	Eficiência, desempenho e resultados
Políticas públicas	Explicação dos processos institucionais	Gestão e implementação
Principal contribuição	Capacidade explicativa	Instrumentos gerenciais
Principal limitação	Pode atribuir peso excessivo às instituições	Pode reduzir a ação pública à lógica da eficiência

Fonte: elaborado pelos autores, com base em March e Olsen (1989); Peters (2012); Hall e Taylor (2003); e Hood (1991)

A contribuição do Neoinstitucionalismo está, inicialmente, em demonstrar que as políticas públicas não podem ser explicadas apenas pelas preferências dos atores que participam de sua formulação. Instituições estruturam possibilidades de ação, distribuem competências, estabelecem procedimentos e podem favorecer determinados padrões de comportamento. Como observam March e Olsen (1989), instituições também produzem papéis, expectativas e padrões de adequação que orientam a atuação dos indivíduos. Essa contribuição amplia a análise porque permite observar as condições estruturais nas quais as decisões são produzidas.

Entretanto, o próprio alcance explicativo das instituições precisa ser relativizado. Uma interpretação excessivamente institucional pode atribuir às regras e estruturas um poder explicativo maior do que aquele que efetivamente possuem. As instituições são produzidas, interpretadas e transformadas por atores situados em contextos sociais específicos. Portanto, não constituem estruturas completamente autônomas em relação às relações de poder, aos conflitos, às condições econômicas e aos valores que atravessam a sociedade.

Outra limitação refere-se à dificuldade de determinadas interpretações neoinstitucionalistas para explicar mudanças rápidas ou rupturas institucionais. A ênfase na trajetória histórica e nos mecanismos de reprodução ajuda a compreender a permanência das instituições, mas pode ser insuficiente quando mudanças significativas ocorrem em períodos relativamente curtos. Peters (2012) chama atenção justamente para a necessidade de compreender tanto a estabilidade quanto os processos de transformação institucional. Isso significa que a análise deve considerar os mecanismos que reproduzem as instituições, mas também as condições que permitem sua alteração.

Além disso, o Neoinstitucionalismo reúne vertentes diferentes, que não atribuem exatamente o mesmo significado às instituições nem explicam da mesma maneira sua relação com os atores. Hall e Taylor (2003) demonstram que o institucionalismo histórico, o da escolha

racional e o sociológico possuem pressupostos distintos. Essa diversidade constitui uma riqueza da abordagem, mas também exige precisão conceitual na utilização de seus conceitos. Não é suficiente afirmar que determinada política é explicada pelas instituições; é necessário indicar quais instituições, por meio de quais mecanismos e em que condições.

O Novo Gerencialismo Público apresenta uma contribuição de natureza distinta. Sua importância para os estudos de políticas públicas está relacionada à atenção atribuída à capacidade administrativa, à organização dos serviços públicos e aos mecanismos destinados a melhorar o desempenho estatal. Hood (1991) identifica como características associadas ao novo gerencialismo a preocupação com padrões explícitos de desempenho, controle de resultados, desagregação de unidades administrativas e utilização de práticas de gestão inspiradas no setor privado. Essa orientação alterou significativamente a forma como a administração pública passou a discutir eficiência e resultados.

No âmbito das políticas públicas, essa contribuição é relevante porque a existência de objetivos formalmente definidos não garante sua concretização. Políticas precisam ser administradas, financiadas, monitoradas e avaliadas. Indicadores, metas e mecanismos de acompanhamento podem fornecer informações importantes sobre a execução das ações governamentais. Nesse sentido, instrumentos gerenciais podem fortalecer processos de planejamento e acompanhamento e contribuir para identificar problemas de implementação.

Contudo, a orientação gerencial também apresenta limites. Um deles está na dificuldade de transformar fenômenos sociais complexos em indicadores suficientemente capazes de representar seus efeitos. Nem todos os resultados de uma política pública podem ser mensurados de forma simples ou imediata. Reduzir o sucesso de uma política ao cumprimento de metas quantitativas pode produzir uma interpretação limitada de fenômenos cuja natureza envolve dimensões sociais, políticas e qualitativas.

A valorização da eficiência também pode entrar em tensão com outros valores que orientam a ação pública. A administração pública não existe apenas para produzir mais resultados com menos recursos. Ela também está vinculada à garantia de direitos, à equidade, à universalidade, à participação e à redução de desigualdades. Uma política pode ser administrativamente eficiente e, ainda assim, produzir resultados distributivos inadequados. A questão, portanto, não consiste em rejeitar a eficiência, mas em reconhecer que ela constitui uma dimensão, e não necessariamente o único critério de avaliação da ação estatal.

Essa questão torna-se particularmente importante quando instrumentos gerenciais são utilizados em políticas sociais. Indicadores podem demonstrar quantas pessoas foram atendidas, quantos serviços foram realizados ou quais metas foram alcançadas, mas essas informações não necessariamente revelam como diferentes grupos vivenciaram a política ou se ela contribuiu efetivamente para transformar as condições sociais que justificaram sua criação. A avaliação orientada exclusivamente pelo desempenho administrativo pode, nesse sentido, perder de vista dimensões substantivas da política pública.

A fragmentação também constitui um possível problema. A divisão de responsabilidades entre diferentes organizações pode aumentar a especialização, mas também pode dificultar a coordenação. Peters (2012) ressalta a importância da coordenação institucional para o funcionamento das políticas públicas. Em contextos nos quais diferentes órgãos possuem competências interdependentes, uma orientação excessivamente centrada no desempenho de unidades isoladas pode produzir resultados satisfatórios individualmente, mas insuficientes quando observados a partir do conjunto da política.

Há, ainda, uma dimensão política que não pode ser ignorada. Políticas públicas envolvem conflitos sobre distribuição de recursos, definição de prioridades e reconhecimento de direitos. A linguagem gerencial pode contribuir para organizar a administração, mas não elimina essas disputas. Decidir quais resultados devem ser alcançados, quais grupos devem ser priorizados e quais recursos serão destinados a determinada política são decisões que envolvem valores e interesses. Portanto, indicadores e mecanismos de desempenho não substituem a dimensão política da ação pública.

É justamente nesse ponto que surge uma dimensão transversal ainda pouco explorada quando as políticas são observadas exclusivamente pelo prisma institucional ou gerencial: a cultura, os valores e os significados atribuídos pelos atores às políticas e às próprias instituições. A incorporação dessa dimensão não significa abandonar as instituições ou a gestão, mas reconhecer que regras e instrumentos são interpretados e utilizados por pessoas inseridas em contextos sociais específicos.

Geertz (1973) compreende a cultura como uma teia de significados produzida e compartilhada socialmente, o que permite compreender que a ação humana não ocorre apenas em função de estruturas formais ou incentivos objetivos. As pessoas interpretam situações a partir de referências simbólicas e culturais que orientam aquilo que consideram legítimo, adequado, justo ou desejável. Aplicada às políticas públicas, essa perspectiva permite questionar a ideia de que uma mesma regra ou instrumento produzirá necessariamente os mesmos efeitos independentemente do contexto.

A cultura, nesse sentido, pode influenciar a própria definição de um problema público. Uma situação pode ser interpretada como questão individual, problema social, desigualdade estrutural ou responsabilidade estatal dependendo dos valores e significados predominantes em determinado contexto. Isso significa que a construção da agenda pública não depende apenas da existência objetiva de um problema, mas também das formas pelas quais esse problema é socialmente interpretado.

A dimensão cultural também interfere na implementação. Os agentes responsáveis por executar uma política interpretam normas e procedimentos a partir de conhecimentos, experiências profissionais e referências compartilhadas. Os destinatários, por sua vez, também atribuem significados às políticas e às instituições responsáveis por sua execução. Uma política formalmente universal pode ser percebida de maneira distinta por diferentes grupos sociais.

A adesão, a confiança, a resistência ou a apropriação de determinada política podem estar relacionadas às experiências anteriores e aos significados construídos em torno do Estado e de suas instituições.

Dessa maneira, tanto o Neoinstitucionalismo quanto o NGP apresentam limites quando não incorporam adequadamente essa dimensão interpretativa. O primeiro pode concentrar-se nas instituições enquanto estruturas de regras e trajetórias; o segundo pode concentrar-se nos instrumentos de gestão e nos resultados mensuráveis. Em ambos os casos, existe o risco de deixar em segundo plano a maneira como os sujeitos interpretam as instituições, as políticas e os resultados produzidos.

A cultura, portanto, não deve ser compreendida como uma variável adicional simplesmente colocada ao lado de instituições e gestão. Ela pode ser entendida como uma dimensão transversal que influencia a forma como instituições são interpretadas, como políticas são legitimadas e como instrumentos de gestão são apropriados pelos atores. Essa perspectiva amplia a análise e permite compreender por que políticas formalmente semelhantes podem adquirir significados e produzir experiências diferentes em contextos distintos.

3.2 Aplicações e possibilidades de articulação no Brasil

A análise das duas abordagens torna-se particularmente relevante diante das características das políticas públicas brasileiras. O federalismo, a descentralização das competências, a diversidade territorial e as desigualdades sociais produzem um ambiente no qual as condições institucionais e administrativas variam significativamente entre diferentes espaços. Uma mesma política nacional pode ser implementada de maneiras distintas conforme as capacidades dos governos responsáveis, as estruturas organizacionais existentes e as relações estabelecidas entre os diferentes atores.

O federalismo brasileiro exige mecanismos de coordenação entre diferentes níveis de governo. A União pode estabelecer diretrizes nacionais, enquanto estados e municípios assumem diferentes responsabilidades na implementação. Essa estrutura torna a análise institucional particularmente importante, pois regras de distribuição de competências, mecanismos de financiamento e formas de coordenação influenciam as possibilidades de execução das políticas.

Ao mesmo tempo, a descentralização evidencia a importância das capacidades estatais. Municípios que possuem estruturas administrativas, recursos humanos e capacidade técnica diferenciados podem apresentar condições distintas para executar uma mesma política. O NGP contribui para essa análise ao permitir observar instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação utilizados para melhorar a gestão. O Neoinstitucionalismo, por sua vez, permite compreender como as regras federativas, os arranjos institucionais e as trajetórias locais condicionam essas capacidades.

As políticas de saúde constituem exemplo dessa complexidade. O Sistema Único de Saúde (SUS) foi estruturado sobre princípios de universalidade, integralidade e descentralização,

exigindo coordenação entre diferentes níveis federativos. Uma análise neoinstitucionalista pode investigar como o desenho institucional do sistema organiza competências e relações entre os entes federativos, enquanto uma análise orientada pelo NGP pode examinar instrumentos de planejamento, indicadores, mecanismos de avaliação e gestão dos serviços. A dimensão cultural acrescenta outra pergunta: como diferentes grupos e profissionais atribuem significado à universalidade, ao direito à saúde e à própria relação com o Estado?

O mesmo raciocínio pode ser aplicado às políticas de assistência social. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) depende de estruturas institucionais descentralizadas e de capacidades administrativas locais. A perspectiva institucional permite observar regras, competências e trajetórias; a perspectiva gerencial permite analisar planejamento, gestão e resultados; e a dimensão cultural permite questionar concepções historicamente construídas sobre pobreza, assistência, direitos e cidadania. Essa última dimensão é particularmente relevante porque os significados atribuídos aos beneficiários podem influenciar a forma como uma política é implementada e percebida.

As políticas educacionais oferecem outro campo de aplicação. A definição de diretrizes nacionais não elimina diferenças entre sistemas de ensino, escolas e territórios. Capacidades administrativas, condições econômicas, práticas profissionais e valores locais interferem na implementação. Nesse contexto, indicadores de desempenho podem fornecer informações relevantes, mas não esgotam a análise da qualidade educacional. A experiência dos sujeitos, os valores atribuídos à educação e as concepções sobre igualdade e mérito também interferem na forma como as políticas são recebidas e executadas.

Esses exemplos demonstram que nenhuma das duas perspectivas analisadas é suficiente, isoladamente, para explicar a complexidade das políticas públicas brasileiras. O Neoinstitucionalismo permite compreender a estrutura na qual os atores atuam; o NGP oferece instrumentos para analisar mecanismos de gestão e desempenho; e a dimensão cultural possibilita compreender os significados que orientam a interpretação e apropriação das políticas.

Nesse sentido, propõe-se compreender a análise das políticas públicas a partir de uma sequência articulada: instituições → atores → capacidades estatais → gestão → implementação → resultados, atravessada por valores, cultura e significados. Essa formulação não constitui um modelo linear de causalidade, mas um esquema analítico destinado a evidenciar que diferentes dimensões interagem durante a produção das políticas públicas.

As instituições estabelecem regras e distribuem competências; os atores interpretam essas regras e mobilizam interesses; as capacidades estatais determinam condições concretas de atuação; os instrumentos de gestão organizam parte da execução; a implementação transforma decisões em práticas; e os resultados expressam efeitos que precisam ser analisados em relação aos objetivos estabelecidos e ao contexto social. Em todas essas etapas, valores e significados influenciam a forma como os problemas são definidos, como as decisões são legitimadas e como as políticas são vivenciadas.

Essa articulação é particularmente importante para o caso brasileiro porque as políticas públicas são desenvolvidas em uma sociedade marcada por profundas desigualdades sociais e territoriais. A existência de regras universais não garante experiências universais. Diferentes grupos podem encontrar obstáculos distintos para acessar políticas e serviços, assim como podem atribuir significados diferentes às instituições responsáveis por sua execução. A análise dos resultados precisa, portanto, ultrapassar a dimensão quantitativa e considerar também os efeitos distributivos, sociais e simbólicos das políticas.

A incorporação da cultura, dos valores e dos significados permite, assim, ampliar o próprio conceito de resultado. Uma política pode apresentar elevado desempenho segundo determinados indicadores e, simultaneamente, produzir efeitos diferenciados entre grupos sociais. Pode cumprir metas administrativas e não alcançar plenamente os objetivos substantivos que justificaram sua criação. Pode ainda alterar práticas e percepções sociais de maneira que não seja imediatamente capturada pelos mecanismos convencionais de avaliação.

A principal contribuição da análise desenvolvida neste artigo consiste, portanto, em demonstrar que instituições e gestão são dimensões necessárias, mas não suficientes, para compreender as políticas públicas. O Neoinstitucionalismo contribui para explicar as estruturas, regras, trajetórias e capacidades que condicionam a ação; o Novo Gerencialismo Público permite analisar mecanismos de gestão, desempenho e resultados; e a perspectiva cultural introduz a dimensão dos significados, valores e interpretações que atravessam esses processos.

Essa articulação também permite compreender as limitações de uma visão estritamente instrumental das políticas públicas. Políticas não são apenas mecanismos destinados a resolver problemas mediante recursos e instrumentos técnicos. Elas expressam concepções sobre sociedade, justiça, cidadania, direitos e responsabilidades do Estado. Por isso, decisões sobre o que deve ser considerado problema, quem deve ser atendido, quais resultados são desejáveis e quais critérios devem orientar a avaliação envolvem escolhas valorativas.

Ao final, a análise aponta para a necessidade de uma abordagem multidimensional das políticas públicas brasileiras. A contribuição do Neoinstitucionalismo não está em explicar sozinho os resultados das políticas, assim como o NGP não deve ser compreendido como solução geral para os problemas de gestão pública. Ambos oferecem instrumentos relevantes, mas seus alcances são ampliados quando articulados a outras dimensões da ação estatal. A cultura, os valores e os significados ocupam, nesse sentido, uma posição transversal, pois influenciam tanto a constituição das instituições quanto a maneira pela qual os atores interpretam e operacionalizam os instrumentos de gestão.

Essa ideia responde diretamente ao objetivo proposto pelo estudo. O Neoinstitucionalismo contribui principalmente para identificar como instituições, regras e trajetórias condicionam a ação pública; o Novo Gerencialismo Público contribui para compreender mecanismos de gestão, implementação, desempenho e resultados. Suas limitações aparecem quando essas dimensões são tratadas como suficientes para explicar fenômenos complexos, especialmente em uma realidade

marcada por desigualdades, diversidade territorial e diferentes formas de relação entre Estado e sociedade.

Desse modo, a análise das políticas públicas no Brasil pode avançar de uma compreensão centrada exclusivamente em instituições ou em resultados gerenciais para uma perspectiva que considere a interação entre instituições, atores, capacidades estatais, gestão, implementação, resultados, cultura, valores e significados. Não se trata de substituir uma abordagem por outra, mas de reconhecer que cada perspectiva ilumina determinadas dimensões da ação pública e deixa outras menos visíveis. A articulação dessas dimensões oferece, portanto, uma chave interpretativa mais adequada à complexidade das políticas públicas e às especificidades do contexto brasileiro.

4 Considerações finais

O estudo faz uma análise das contribuições, limitações e possibilidades de aplicação do Neoinstitucionalismo e do Novo Gerencialismo Público na compreensão das políticas públicas, com atenção às especificidades do contexto brasileiro. Os dados permitem evidenciar que as duas abordagens partem de perspectivas distintas, mas podem contribuir para a compreensão de diferentes dimensões da ação estatal.

Em resposta ao problema de pesquisa, verificou-se que o Neoinstitucionalismo oferece maior capacidade para compreender como instituições, regras, atores, trajetórias e capacidades institucionais condicionam a formulação e a implementação das políticas públicas. O Novo Gerencialismo Público, por sua vez, contribui para a compreensão dos mecanismos de gestão, eficiência, desempenho, monitoramento e resultados. Entretanto, ambas apresentam limitações quando utilizadas isoladamente: o olhar institucional pode conferir peso excessivo às estruturas, enquanto a orientação gerencial pode reduzir a complexidade da ação pública à eficiência e aos resultados mensuráveis.

Dessa forma, o objetivo de analisar as contribuições, pressupostos, potencialidades, limitações e possibilidades de articulação das duas abordagens foi alcançado. A análise demonstrou que, no contexto brasileiro, marcado por federalismo, descentralização, desigualdades sociais e territoriais e diferentes capacidades estatais, a compreensão das políticas públicas exige uma perspectiva que ultrapasse uma única dimensão analítica.

Conclui-se, portanto, que instituições e gestão são dimensões complementares da análise das políticas públicas, mas não suficientes para explicar sua complexidade. A incorporação de cultura, valores e significados como dimensões transversais permite ampliar essa compreensão, considerando que as políticas são formuladas e implementadas por atores que interpretam regras, atribuem significados às ações estatais e atuam em contextos sociais e culturais específicos.

Assim, mais do que escolher entre o Neoinstitucionalismo e o Novo Gerencialismo Público, o estudo aponta para a possibilidade de articulação entre suas contribuições, reconhecendo os limites de cada abordagem e valorizando suas complementaridades. A análise das políticas públicas brasileiras torna-se mais abrangente quando considera a relação entre

instituições, atores, capacidades estatais, gestão, implementação, resultados, cultura, valores e significados. Essa perspectiva permite compreender as políticas públicas não apenas como decisões ou instrumentos administrativos, mas como processos sociais e políticos inseridos em contextos históricos e institucionais específicos.

Referências

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702>
- EASTON, David. *A systems analysis of political life*. New York: Wiley, 1965.
- GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 2008.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfNMPPr4fj75gb/?format=pdf>
- HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.
- KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.
- LASSWELL, Harold D. *The decision process: seven categories of functional analysis*. College Park: University of Maryland, Bureau of Governmental Research, 1956.
- LINDBLOM, Charles E. The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The new institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, v. 78, n. 3, p. 734-749, 1984.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press, 1989.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2022.
- NORTH, Douglass C. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.
- NORTH, Douglass C. *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*. São Paulo: Três Estrelas, 2018.
- PETERS, B. Guy. *Institutional theory in political science: the new institutionalism*. 3. ed. New York: Continuum, 2012.
- PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

SABATIER, Paul A. (ed.). *Theories of the policy process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SIMON, Herbert A. *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. 2. ed. New York: Macmillan, 1957.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf>