

Artigo

Trajетórias institucionais e crises recorrentes: Uma análise a partir do *Path Dependence*

Cesar Augusto de Carvalho Junqueira*

Resumo

Este artigo revisa a evolução do conceito de *path dependence* e discute sua relevância como ferramenta analítica para compreender a persistência de políticas públicas com baixa eficácia, a reprodução de arranjos institucionais e a recorrência de crises estatais. A partir de uma revisão da literatura, o estudo demonstra como escolhas realizadas em momentos críticos moldam trajetórias duradouras, criando mecanismos de reforço interno que limitam alternativas futuras. Ao analisar diferentes fases do desenvolvimento teórico, desde a ênfase inicial em retornos crescentes até as abordagens contemporâneas que combinam mudança gradual e rigidez institucional, o artigo evidencia como *path dependence* explica fenômenos como fragmentação administrativa, descoordenação, vulnerabilidades históricas e reformas incompletas. Argumenta-se que compreender as trajetórias institucionais é fundamental para interpretar o desempenho estatal e entender por que determinados padrões persistem mesmo diante de resultados negativos. O trabalho contribui ao integrar a literatura clássica e contemporânea sobre dependência de trajetória e ao demonstrar sua utilidade para analisar limitações estruturais do setor público, especialmente em contextos marcados por instabilidade e baixa capacidade estatal.

Palavras-Chave: Dependência de Trajetória. Políticas Públicas. Fragmentação Institucional. Crises Recorrentes.

Institutional Trajectories and Recurrent Crises: An Analysis Based on Path Dependence

Abstract

This article reviews the evolution of the concept of path dependence and examines its relevance as an analytical tool for understanding the persistence of low-effectiveness public policies, the reproduction of institutional arrangements, and the recurrence of state crises. Based on a comprehensive literature review, the study demonstrates how choices made during critical junctures shape long-term trajectories, generating internal reinforcement mechanisms that constrain future alternatives. By analyzing different phases of the concept's theoretical development, from the early emphasis on increasing returns to contemporary approaches that combine gradual change with institutional rigidity, the article shows how path dependence helps explain administrative fragmentation, lack of coordination, historical vulnerabilities, and incomplete reforms. It argues that understanding institutional trajectories is essential for interpreting state performance and explaining why certain patterns persist despite negative outcomes. The article contributes by integrating classical and contemporary literature on path dependence and demonstrating its analytical usefulness for examining structural limitations of the public sector, especially in contexts marked by instability and low state capacity.

Keywords: Path dependence. Public policy. Institutional fragmentation. Recurrent crises.

*Doutorando no Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento na Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: cesar.junqueira@pped.ie.ufrj.br

A compreensão das dinâmicas históricas que moldam instituições e políticas públicas exige instrumentos analíticos capazes de explicar por que certas escolhas persistem ao longo do tempo, mesmo quando produzem resultados abaixo do esperado. O conceito de *path dependence* emergiu como uma dessas ferramentas, permitindo analisar como decisões tomadas em momentos específicos condicionam trajetórias futuras e moldam padrões duradouros de ação estatal.

Em sua formulação inicial, difundida pela Economia Institucional e pela Economia da Inovação, *path dependence* descrevia principalmente mecanismos de reforço que levavam à consolidação de tecnologias ou arranjos, ainda que alternativas superiores surgissem posteriormente (David, 1985; Arthur, 1989). Essa ideia parte do reconhecimento de que escolhas iniciais, quando combinadas a retornos crescentes, podem gerar efeitos de aprisionamento, os chamados *lock-in*, que dificultam mudanças posteriores.

A partir dessa base econômica, o conceito passou a ser compreendido como um processo histórico cumulativo no qual decisões passadas delimitam o conjunto de alternativas futuras e tornam certas rotas especialmente difíceis de alterar. Essa perspectiva enfatiza que as instituições não evoluem de maneira linear ou neutra. Ao contrário, incorporam camadas sucessivas de decisões, conflitos e acomodações que reforçam padrões já consolidados. Assim, arranjos institucionais podem tornar-se rígidos devido a mecanismos como custos crescentes de transformação, poder assimétrico entre atores, coordenação complexa e estruturas organizacionais que se perpetuam (North, 1990; Pierson, 2000). Desse modo, trajetórias institucionais são moldadas não apenas por escolhas racionais, mas por processos históricos que limitam o espaço de reformas e favorecem a persistência de estruturas mesmo em contextos de crise.

Nos anos 1990 e 2000, a literatura da Ciência Política e da Sociologia Histórica ampliou o uso do conceito ao incorporá-lo ao institucionalismo histórico. Essa virada analítica foi marcada sobretudo pelos trabalhos de Pierson (1993, 2000, 2004), que demonstraram que a política é suscetível ao *path dependence* em razão de seus elevados custos de reversão, seus arranjos de poder

e seus complexos sistemas de feedback institucional. Por seu turno, Mahoney (2000, 2001) contribuiu ao identificar diferentes mecanismos de reprodução, distinguindo sequências reforçadas internamente de sequências reativas.

Outros trabalhos contribuíram para consolidar o conceito de *path dependence* como, por exemplo, Thelen (2004) e Streeck e Thelen (2005) que aprofundaram esse arcabouço ao mostrar que mudanças institucionais também podem ocorrer de modo incremental, por substituição, conversão ou sobreposição gradual, rompendo com a visão dicotômica entre estabilidade prolongada e rupturas abruptas. Essa literatura ampliou a precisão conceitual e permitiu explicar a coexistência entre rigidez e transformação gradual.

A consolidação dessa agenda teórica permitiu expandir o uso do *path dependence* para o campo das políticas públicas, especialmente para analisar como reformas fracassam, por que políticas de baixa eficácia persistem e como estruturas estatais se tornam resistentes à mudança. Arranjos institucionais construídos em *critical junctures* como reformas administrativas, reorganizações federativas, mudanças fiscais ou reestruturações organizacionais, podem gerar trajetórias que se mantêm por décadas, mesmo quando seus resultados são limitados ou negativos (Capoccia; Kelemen, 2007). Além disso, políticas públicas muitas vezes produzem seus próprios mecanismos de retroalimentação, criando grupos beneficiados, rotinas burocráticas, capacidades organizacionais seletivas e expectativas sociais que reforçam sua permanência, dificultando ajustes necessários (Pierson, 2000; Fiol; O'Connor, 2017).

Em contextos de Estados com fragilidades estruturais, como problemas fiscais persistentes, fragmentação decisória ou baixa coordenação federativa, a abordagem do *path dependence* ajuda a explicar a repetição de crises e a reprodução de políticas com baixa eficácia em responder a desafios de longo prazo. Trajetórias marcadas por escolhas iniciais descoordenadas podem gerar sequências cumulativas de limitações institucionais, ampliando vulnerabilidades e restringindo o aprendizado administrativo.

Essa abordagem é particularmente relevante para analisar casos de reformas interrompidas, práticas burocráticas perpetuadas e ciclos de crise recorrentes, fenômenos identificados em estudos sobre administração pública, federalismo e políticas setoriais (Arretche, 2012; Abrucio, 2005). A dependência

de trajetória torna-se, assim, uma lente útil para compreender por que alguns Estados permanecem presos a arranjos que limitam sua capacidade de ação, mesmo diante de reformas sucessivas.

Diante desse panorama, este artigo busca contribuir para o debate ao analisar de forma integrada como o conceito de *path dependence* pode esclarecer as relações entre trajetórias institucionais, persistência de políticas públicas e recorrência de crises estatais. Ao reconstruir os principais desenvolvimentos teóricos do conceito e suas aplicações mais recentes, pretende-se demonstrar como mecanismos de retroalimentação e padrões históricos de reprodução influenciam processos decisórios e resultados governamentais. A partir dessa discussão, o artigo argumenta que compreender dependências de trajetória é fundamental para analisar por que certas políticas se perpetuam, por que reformas não produzem mudanças estruturais e como crises podem se tornar recorrentes em determinados contextos institucionais.

4

1. A Evolução do Conceito de *Path Dependence* na Literatura

A metodologia adotada neste trabalho baseia-se em uma revisão sistemática e analítica da literatura, com o objetivo de identificar como o conceito de *path dependence* se consolidou ao longo das últimas décadas e quais transformações teóricas marcaram sua trajetória. A partir dessa revisão, o estudo busca compreender de que maneira o conceito foi definido, ampliado e aplicado por diferentes correntes do institucionalismo histórico, da economia institucional e da sociologia.

Além de reconstruir essa evolução conceitual, a metodologia também se propõe a examinar como o *path dependence* pode ser utilizado como ferramenta interpretativa para analisar a persistência de práticas malsucedidas e a recorrência de crises no setor público. Para fins analíticos, distingue-se neste artigo: eficiência, associada à otimização no uso de recursos; eficácia, relacionada ao cumprimento de objetivos e à produção de resultados; e efetividade, referente ao impacto concreto das políticas sobre a sociedade. A análise privilegia o conceito de eficácia.

Assim, o procedimento metodológico orienta-se não apenas pela reconstrução teórica, mas pela demonstração da utilidade analítica do conceito para compreender por que políticas com baixa eficácia se mantêm, por que reformas fracassam e como vulnerabilidades estruturais se tornam parte das trajetórias institucionais do Estado.

O conceito de *path dependence* consolidou-se inicialmente no campo da Economia Institucional e da Economia da Inovação, especialmente na década de 1980, como uma explicação para padrões de escolha tecnológica influenciados por decisões pretéritas. Nesse período, o conceito foi utilizado para demonstrar que escolhas realizadas em momentos críticos, muitas vezes marcadas por contingências, preferências iniciais ou pequenas vantagens, podem moldar trajetórias futuras e produzir configurações de difícil reversão. A ideia de que retornos crescentes e custos de mudança elevados criam trajetórias rígidas tornou-se central para explicar por que mercados e sistemas produtivos podem permanecer vinculados a soluções que não são necessariamente as mais eficientes no longo prazo, nem as mais eficazes em termos de desempenho agregado. (David, 1985; Arthur, 1989).

5

Os principais trabalhos dessa fase são os de Paul David e W. Brian Arthur, que apresentaram uma literatura orientada para a compreensão de aprisionamentos tecnológicos (*lock-in*) e formas de dependência de trajetória em sistemas competitivos. David (1985) demonstrou, a partir do caso do teclado Qwerty, que padrões tecnológicos podem se consolidar por razões históricas contingentes, mesmo quando alternativas superiores existem. Arthur (1989), por sua vez, formalizou matematicamente a lógica dos retornos crescentes e mostrou como pequenos eventos iniciais podem influenciar de modo decisivo o equilíbrio final dos mercados. Esses autores introduziram uma compreensão dinâmica do papel da história na evolução econômica, enfatizando que trajetórias não são determinadas exclusivamente por eficiência, mas por processos cumulativos.

As contribuições desse período permitiram interpretar fenômenos associados a limitações de eficácia estrutural decorrentes de escolhas tecnológicas e organizacionais que se perpetuam ao longo do tempo. Ao evidenciar que retornos crescentes e elevados custos de substituição dificultam

transições, essa literatura forneceu uma base analítica para explicar a persistência de estruturas produtivas obsoletas, a concentração de mercados e padrões de inovação restritivos. Embora ainda distante dos debates sobre políticas públicas, essa primeira formulação do conceito já indicava que arranjos econômicos e organizacionais podem permanecer presos a configurações de baixa eficácia, não por racionalidade substantiva, mas em função de trajetórias historicamente condicionadas. Essa abordagem tornou-se fundamental para, posteriormente, compreender políticas estatais que persistem apesar de resultados limitados, bem como para analisar a reprodução de arranjos institucionais que dificultam processos de reforma.

6

Nos anos 1990, o conceito de *path dependence* passa a ser abordado pela Ciência Política e a Sociologia Histórica, tornando-se uma ferramenta central do institucionalismo histórico. Nesse período, *path dependence* passa a ser entendido como um mecanismo que explica a estabilidade de instituições políticas e a persistência de políticas públicas ao longo do tempo. O foco desloca-se da tecnologia para a política, destacando que instituições moldam preferências, distribuem poder e geram padrões de comportamento que se autorreforçam, tornando mudanças futuras mais custosas e politicamente difíceis (Pierson, 2000). Essa abordagem evidencia que políticas não são apenas instrumentos técnicos, mas parte de trajetórias históricas que condicionam opções e resultados.

Os autores de maior destaque dessa fase são Paul Pierson (1993, 2000, 2004) e Douglass North (1990), que reforçaram a análise de instituições como estruturas históricas com elevada inércia. Pierson (1993, 2000, 2004) ampliou a noção de retornos crescentes ao campo político ao argumentar que este apresenta maior propensão ao *path dependence* do que a economia, sobretudo pela complexidade institucional, pela assimetria de poder entre atores e pelos altos custos de reversão. North (1990), por sua vez, destacou que instituições evoluem de maneira incremental e cumulativa, sendo moldadas por decisões passadas que restringem o leque de possibilidades futuras. O conceito de *critical junctures*, que pode ser definido como períodos de contingência relativa em que eventos disruptivos ou crises abrem janelas oportunas para mudanças institucionais significativas, alterando trajetórias de longo prazo (Capoccia; Kelemen, 2007), passa a ocupar papel central na explicação da formação de trajetórias institucionais.

Esse período introduziu contribuições decisivas para explicar por que políticas com baixa eficácia persistem e por que Estados enfrentam crises recorrentes. Os mecanismos de reforço institucional descritos por Pierson explicam como as políticas podem criar seus próprios grupos de interesse, rotinas burocráticas e estruturas organizacionais que tendem a se reproduzir internamente, dificultando reformas estruturais. Além disso, o conceito de *critical junctures* fornece uma chave analítica para compreender como decisões tomadas em momentos específicos da história podem desencadear trajetórias que, ao longo do tempo, ampliam a fragmentação, a descoordenação e a rigidez institucional. Essa literatura é particularmente útil para explicar contextos de baixa capacidade estatal, nos quais problemas estruturais persistem mesmo diante de mudanças formais.

7

A partir dos anos 2000, a literatura busca maior precisão conceitual e metodológica, aprofundando debates iniciados na década anterior. Nesse período, *path dependence* passa a ser entendido não apenas como reprodução automática, mas como um conjunto de mecanismos variados que reforçam trajetórias e, ao mesmo tempo, coexistem com possibilidades de mudança gradual. A diferenciação entre mecanismos de autorreforço (*self-reinforcing*) e mecanismos de sequência reativa (*reactive sequences*) contribui para ampliar o escopo explicativo do conceito (Mahoney, 2000). Simultaneamente, autores como Thelen e Streeck introduzem formas de mudanças institucionais que também podem ocorrer de modo gradual, por substituição, conversão ou sobreposição, rompendo com a visão dicotômica entre longos períodos de estabilidade e rupturas abruptas.

Nesse período, destacam-se os trabalhos de James Mahoney (2000, 2001), Kathleen Thelen (2004) e Streeck e Thelen (2005). Mahoney (2000, 2001) propõe uma tipologia que distingue diferentes tipos de dependência de trajetória e mecanismos causais subjacentes, permitindo identificar quando a reprodução está associada a reforço positivo ou a reações sequenciais a eventos iniciais. Thelen (2004), por sua vez, demonstra que as instituições podem evoluir de forma incremental, sem ruptura, por meio de processos de mudança interna que reorientam sua função. Streeck e Thelen (2005) sistematizam esses mecanismos, contribuindo para a compreensão de mudanças institucionais contínuas.

As contribuições desse período ampliaram a capacidade explicativa do conceito ao mostrar que mesmo trajetórias dependentes podem sofrer reformas graduais, embora frequentemente insuficientes para superar limitações históricas de eficácia. Esses mecanismos ajudam a interpretar por que reformas administrativas podem ocorrer sem alterar problemas estruturais, gerando ciclos de mudanças superficiais que mantêm a fragmentação e as limitações institucionais. O reconhecimento de que mudanças incrementais podem coexistir com rigidez histórica é essencial para entender políticas públicas que se adaptam parcialmente, mas permanecem incapazes de enfrentar crises recorrentes ou superar arranjos sem eficácia. Essa literatura é fundamental para explicar reformas incompletas e padrões de continuidade em Estados com baixa coordenação institucional.

8

A partir de 2010, o conceito de *path dependence* passa a ser mobilizado em múltiplos campos, consolidando-se como um instrumento analítico transversal para explicar fragilidades institucionais, regimes de bem-estar e políticas públicas. Nesse período, a literatura dá maior atenção às interações entre dependência de trajetória, capacidades estatais e processos de governança. O conceito também se articula a métodos mais sofisticados, como *process tracing*, análises de redes e estudos longitudinais, ampliando seu potencial explicativo. O foco desloca-se para compreender como diferentes mecanismos de reprodução interagem em ambientes complexos, gerando padrões de rigidez institucional e limitações governamentais.

Entre os principais autores contemporâneos destacam-se Capoccia e Kelemen (2007), que aprofundaram o estudo de *critical junctures* e sequências históricas, e Fiol e O'Connor (2017), que exploraram os processos de desaprendizagem organizacional e rigidez institucional. Essa literatura dialoga com temas como governança multinível, reformas do Estado, políticas urbanas e vulnerabilidades de sistemas públicos. Ao combinar abordagens históricas e organizacionais, esses autores ampliam o alcance do conceito e demonstram sua relevância para entender sistemas complexos.

As contribuições desse período são fundamentais para analisar como os Estados podem permanecer presos a ciclos de crise, baixa capacidade institucional e políticas de baixa eficácia. A literatura mostra que padrões históricos de fragmentação, descoordenação, rigidez administrativa e falhas de aprendizagem podem produzir trajetórias que limitam a capacidade governamental de promover reformas estruturais. Além disso, mecanismos contemporâneos de *path dependence* explicam como sistemas de políticas públicas podem manter práticas com baixa eficácia na geração de resultados, em razão da reprodução de rotinas burocráticas, da captura institucional e de resistências políticas. Essa abordagem é especialmente útil para analisar casos como o do Estado do Rio de Janeiro, marcado por crises fiscais recorrentes, reformas incompletas e vulnerabilidades de longa duração.

2. O Conceito de *Path Dependence* como Ferramenta Analítica de Estudo sobre a Trajetória dos Estados

9

A literatura sobre dependência de trajetória fornece um quadro analítico preciso para entender por que determinadas políticas públicas permanecem ativas mesmo após demonstrações reiteradas de baixo desempenho em termos de resultados. A lógica apresentada por Pierson (2000) indica que políticas, ao se institucionalizarem, criam ambientes de retroalimentação, nos quais redes de atores, fluxos de financiamento e rotinas burocráticas passam a depender de sua continuidade. Nesse cenário, a simples existência da política gera benefícios concentrados e custos difusos de mudança, tornando politicamente difícil a sua substituição.

No campo econômico, autores como David (1985) e Arthur (1989) utilizaram o conceito de *path dependence* para explicar a persistência de arranjos tecnológicos e produtivos que não necessariamente correspondem às soluções mais eficientes. Ao transpor essa lógica para o campo das políticas públicas, o foco analítico desloca-se da eficiência para a eficácia, isto é, para a capacidade de produzir resultados. Assim, a persistência de políticas de baixa eficácia pode ser compreendida não como falha de racionalidade, mas como resultado de trajetórias estruturadas por retornos crescentes e por arranjos que estabilizam escolhas passadas (David, 1985; North, 1990).

Além disso, Arthur (1989) demonstra que sistemas complexos tendem a consolidar caminhos iniciais por meio de vantagens cumulativas, mesmo quando alternativas superiores existem. Esse raciocínio, quando aplicado ao campo das políticas públicas, sugere que o Estado frequentemente opera preso a esquemas decisórios sedimentados, replicando modelos que se tornaram familiares e previsíveis para seus operadores. Mahoney (2000) reforça essa interpretação ao mostrar que sequências institucionais podem ser reprodutivas, ainda que produzam resultados indesejados. Assim, políticas de baixa eficácia sobrevivem porque romper com sua trajetória exigiria uma reorganização institucional de alto custo, bem como a reconfiguração de interesses políticos e sociais já consolidados.

A dependência de trajetória também ajuda a compreender como Estados atravessam longos ciclos de crise sem transformar suas estruturas de funcionamento. Pierson (2004) argumenta que instituições políticas possuem forte inércia, pois sistemas complexos como o Estado dependem de coordenação contínua entre múltiplos atores. Em contextos de instabilidade, a tendência não é a ruptura, mas a manutenção de padrões previamente estabelecidos, já que as alternativas, mesmo desejáveis, demandam custos de reconstrução institucional que governos fragilizados dificilmente conseguem enfrentar. Assim, crises recorrentes podem ser interpretadas como parte de trajetórias históricas estruturadas por escolhas iniciais que se repetem e se reforçam ao longo do tempo.

Autores do institucionalismo histórico, como Capoccia e Kelemen (2007), destacam que momentos críticos podem produzir configurações que, uma vez estabelecidas, orientam a ação pública por décadas. A ausência de respostas estruturantes durante episódios de crise tende a fortalecer ciclos de reprodução, sedimentando padrões de improvisação, instabilidade fiscal e baixa capacidade de coordenação. Esse mecanismo ajuda a explicar por que alguns Estados permanecem presos a dinâmicas de crise contínua: suas instituições tornaram-se organizadas de modo a reproduzir fragilidades, dificultando rupturas ou reformas profundas. A crise, portanto, não é apenas um evento pontual, mas parte de uma trajetória institucional consolidada.

A abordagem de *path dependence* revela que reformas administrativas frequentemente esbarram em arranjos que se construíram historicamente e que moldam a capacidade de mudança. Streeck e Thelen (2005) mostram que instituições raramente são transformadas por rupturas abruptas; ao contrário, tendem a incorporar mudanças graduais que preservam sua lógica original. Isso significa que reformas voltadas à modernização, racionalização ou eficiência tendem a ser absorvidas pelas estruturas existentes, resultando em mudanças marginais. Em termos analíticos, a dependência de trajetória explica por que tentativas de reorganização administrativa frequentemente falham: não atacam os mecanismos de autorreforço que sustentam práticas e estruturas há muito estabelecidas.

Mahoney (2000) complementa esse quadro ao distinguir entre mecanismos de sustentação própria e sequências reativas. Assim, reformas podem desencadear reações institucionais que neutralizam seus objetivos iniciais, reforçando o caminho histórico ao invés de alterá-lo. Quando aplicados ao Estado, esses mecanismos ajudam a interpretar reformas que mudam a forma, mas não o conteúdo das organizações. Processos como *layering* (adição de novas camadas institucionais), *conversion* (reorientação de regras existentes) e *drift* (mudanças provocadas por omissões regulatórias) exemplificam como tentativas de reforma podem resultar em continuidade ampliada. Dessa forma, o conceito permite compreender a longevidade de reformas incompletas e o caráter recorrente de iniciativas administrativas que fracassam em alterar padrões estruturais.

O conceito de dependência de trajetória também é mobilizado para explicar por que estruturas fragmentadas e descoordenadas se mantêm ao longo do tempo. North (1990) destaca que instituições tendem a incorporar camadas sucessivas de regras e práticas que se acumulam historicamente, muitas vezes sem coerência entre si. Esse acúmulo gera arranjos organizacionais complexos, que dificultam decisões coordenadas e ampliam a fragmentação institucional. Assim, a descoordenação não surge apenas de disputas contemporâneas, mas de trajetórias que, ao longo de décadas, criaram sistemas decisórios dispersos e sobrepostos. A repetição de estruturas fragmentadas, portanto, deriva da dificuldade de reorganizar completamente sistemas que se tornaram dependentes de sua própria lógica interna.

A literatura sobre coordenação federativa e políticas públicas reforça essa interpretação. Abrucio (2005) e Arretche (2012) mostram que sistemas altamente descentralizados ou fragmentados produzem mecanismos de reprodução que dificultam arranjos mais integrados. Uma vez estabelecidas, estruturas descoordenadas alimentam ciclos de competição institucional, sobreposições e baixa integração entre órgãos. Esses padrões, ao se consolidarem, tornam-se resistentes à reforma. Assim, *path dependence* permite compreender como a fragmentação administrativa pode se transformar em uma característica estrutural de determinados Estados, limitando sua capacidade de planejamento, ação integrada e entrega de resultados consistentes.

A dependência de trajetória também é fundamental para explicar por que certos Estados acumulam vulnerabilidades históricas que condicionam seu desempenho ao longo do tempo. Autores como Thelen (2004) mostram que instituições carregam marcas de momentos fundadores que moldam suas capacidades futuras, criando trajetórias que reforçam fragilidades passadas. Vulnerabilidades fiscais, estruturas administrativas desequilibradas ou políticas setoriais mal integradas podem se transformar em padrões duradouros, influenciando o modo como o Estado reage a crises e pressões contemporâneas. Essas vulnerabilidades deixam de ser apenas problemas pontuais e passam a compor uma trajetória institucional marcada por limitações de longo prazo.

Fiol e O'Connor (2017) complementam essa visão ao destacar que organizações têm grande dificuldade em “desaprender” práticas arraigadas, mesmo quando elas produzem resultados negativos. No caso dos Estados, isso significa que problemas recorrentes como improvisação, baixa capacidade analítica, endividamento estrutural ou planejamento descontinuado podem se transformar em características estáveis. A dependência de trajetória ajuda a entender por que essas vulnerabilidades persistem e por que o Estado muitas vezes enfrenta crises sucessivas sem conseguir romper com padrões de funcionamento que reforçam sua fragilidade. Assim, o conceito torna-se uma ferramenta poderosa para analisar Estados que, ao longo de décadas, constroem trajetórias de incapacidade acumulada e desempenho limitado.

De modo integrado, observa-se que o conceito de dependência de trajetória oferece um conjunto coerente de explicações para diferentes limitações estruturais do Estado. Ele ajuda a entender por que políticas públicas ineficazes se perpetuam ao criarem redes de apoio, rotinas burocráticas e custos de reversão elevados; esclarece como ciclos de crise se tornam recorrentes quando estruturas institucionais reforçam padrões de instabilidade; ilumina os motivos pelos quais reformas administrativas fracassam ou geram apenas mudanças superficiais; e demonstra por que a fragmentação e a descoordenação se cristalizam como características permanentes de determinados arranjos institucionais. Além disso, permite interpretar vulnerabilidades históricas, como desequilíbrios fiscais, baixa capacidade analítica, improvisação contínua e sobreposição de competências, como padrões acumulados ao longo do tempo, em vez de problemas isolados. Ao articular esses elementos, *path dependence* fornece uma lente unificadora para compreender como diferentes dimensões do desempenho estatal se relacionam com trajetórias históricas sedimentadas.

13

A partir dessas aplicações, torna-se evidente que *path dependence* é uma ferramenta essencial para o diagnóstico de problemas públicos e para a avaliação analítica do funcionamento do Estado. Ao destacar como escolhas anteriores moldam as possibilidades presentes, o conceito permite identificar não apenas falhas contemporâneas, mas os mecanismos históricos que as sustentam. Isso é particularmente relevante para gestores e pesquisadores que buscam compreender por que políticas malsucedidas persistem, por que reformas não alcançam seus objetivos e por que certas crises retornam ciclicamente.

Assim, a dependência de trajetória não só amplia a capacidade de interpretar fenômenos complexos, como também oferece subsídios para o desenho de estratégias de mudança mais realistas, capazes de considerar os limites estruturais impostos pela história institucional. Trata-se, portanto, de um instrumento analítico indispensável para avaliar capacidades estatais, propor reformas e compreender as condições que moldam o desempenho governamental.

Considerações Finais

A análise da evolução do conceito de *path dependence* e de suas aplicações no estudo do desempenho estatal demonstra que trajetórias históricas exercem profundo impacto sobre a capacidade dos Estados de formular, implementar e reformar políticas públicas. Ao mostrar que escolhas passadas moldam possibilidades futuras, o debate teórico oferece um instrumental robusto para compreender a persistência de arranjos institucionais que, embora frequentemente caracterizados por baixa eficácia, se reproduzem com força ao longo do tempo. Essa perspectiva permite superar explicações superficiais baseadas apenas em falhas de gestão ou limitações pontuais e aproxima o olhar do pesquisador das camadas profundas da estrutura estatal.

Os argumentos apresentados evidenciam que a dependência de trajetória não é um mecanismo de natureza restrita, mas um conjunto de processos sociais, políticos e organizacionais que se consolidam pela repetição e pela autorreferência. A literatura demonstra que políticas públicas podem permanecer ativas mesmo quando seus resultados são insatisfatórios porque geram redes de apoio, rotinas burocráticas e expectativas sociais que dificultam sua substituição. Da mesma forma, Estados marcados historicamente por crises e instabilidade tendem a reproduzir esses padrões, não por incapacidade intrínseca, mas porque estruturas sedimentadas limitam alternativas de ação. Compreender esses mecanismos é fundamental para interpretar a continuidade institucional em contextos adversos.

O artigo também demonstrou que reformas administrativas frequentemente fracassam não por ausência de diagnóstico ou de vontade política, mas porque esbarram em arranjos que se acumularam ao longo de décadas. Os mecanismos descritos por Thelen, Mahoney e outros estudiosos revelam que mudanças formais muitas vezes são absorvidas por estruturas preexistentes, resultando em adaptações superficiais que preservam a lógica institucional original. Assim, a dependência de trajetória fornece uma explicação convincente para o caráter recorrente de reformas incompletas e para a dificuldade de romper com padrões de fragmentação, descoordenação e baixa institucionalidade presentes em muitos Estados.

Esse arcabouço teórico também se mostra essencial para compreender vulnerabilidades históricas que condicionam o desempenho governamental. A análise mostrou que problemas estruturais, como desequilíbrios fiscais, rotinas administrativas frágeis, baixa coordenação federativa ou improvisação permanente, não são eventos isolados, mas expressões de trajetórias de longa duração. A dificuldade de “desaprender” práticas institucionalizadas, conforme apontado pela literatura organizacional, reforça padrões de fragilidade e contribui para ciclos de crise recorrente. Nesse sentido, *path dependence* permite articular de forma integrada história institucional, capacidade estatal e resultados de políticas públicas.

Por fim, a contribuição central deste artigo está em demonstrar a relevância analítica do conceito para interpretar problemas contemporâneos do Estado, especialmente no que diz respeito à persistência da ineficácia, à reprodução de crises e aos limites de reformas estruturais. Ao articular a evolução teórica do conceito com aplicações voltadas para o desempenho estatal, o texto oferece uma lente interpretativa capaz de iluminar fenômenos complexos e duradouros. Assim, este trabalho reforça a importância de uma abordagem histórica e institucional para o estudo das políticas públicas e sugere que futuros esforços de pesquisa e de reforma devem considerar não apenas os arranjos presentes, mas as trajetórias que os produziram.

15

***Cesar Augusto de Carvalho Junqueira** é Doutorando em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento no Instituto de Economia da UFRJ. Mestre em Economia e Gestão Empresarial. Servidor Público no cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Estado do Rio de Janeiro.

Contato: cesar.junqueira@pped.ie.ufrj.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4677566604896158>

Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-2918-4446>

Recebido em: 18/11/2025

Aprovado em: 18/05/2026

Editor de texto: Diego da Silva Guimarães Queiroz

Editor-Chefe Discente: Sandro Adams

Como citar este texto: JUNQUEIRA, Cesar Augusto de Carvalho. Trajetórias institucionais e crises recorrentes: Uma análise a partir do *Path Dependence*. *Perspectivas Sociais*, vol. 12, n. 02, e1230559, 2026.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41–67, 2005.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012.

ARTHUR, W. Brian. Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events. **Economic Journal**, v. 99, n. 394, p. 116–131, 1989.

CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, R. Daniel. The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. **World Politics**, v. 59, n. 3, p. 341–369, 2007.

DAVID, Paul A. Clio and the Economics of QWERTY. **American Economic Review**, v. 75, n. 2, p. 332–337, 1985.

FIOL, C. Marlene; O'CONNOR, Edward J. Unlearning and organizational rigidity. **Academy of Management Review**, v. 42, n. 3, p. 154–175, 2017.

MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society**, v. 29, n. 4, p. 507–548, 2000.

MAHONEY, James. **The legacies of liberalism: path dependence and political regimes in Central America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PIERSON, Paul. When effect becomes cause: policy feedback and political change. **World Politics**, v. 45, n. 4, p. 595–628, 1993.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251–267, 2000.

PIERSON, Paul. **Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (Org.). **Beyond continuity: institutional change in advanced political economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

THELEN, Kathleen. **How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.