

EQUILÍBRIO E DESEQUILÍBRIO INSTITUCIONAL NO DEBATE DO NOVO INSTITUCIONALISMO NA CIÊNCIA POLÍTICA: ESTAGNAÇÃO E MUDANÇA DE TRAJETÓRIA

Ivan Henrique de Mattos SILVA*

RESUMO: O estudo da Política passou por inúmeras transformações, saindo aos poucos da Filosofia Política, passando pela Sociologia e, mais recentemente, afirmando-se como um campo de conhecimento autônomo. O foco nas instituições ocupou um papel fundamental nesse processo, e assume posição privilegiada no debate atual da Ciência Política, embora existam várias abordagens e modos de instrumentalizá-las enquanto objetos de estudo. O objetivo deste trabalho é realizar uma breve discussão acerca da relação entre equilíbrio e desequilíbrio institucional (ou, em outras palavras, estagnação e mudança institucional) no âmbito do novo institucionalismo a partir da discussão de alguns autores fundamentais.

PALAVRAS-CHAVE: Neoinstitucionalismo. Equilíbrio institucional. Mudança de trajetória.

Introdução

O estudo da Política enquanto fenômeno percorreu um longo trajeto até a sua consolidação institucional em um campo específico do conhecimento – ou uma comunidade epistêmica – com metodologias, técnicas e procedimentos autônomos. Não apenas em termos de estrutura do campo, mas também em termos de seus objetos (e escopo) de análise é possível perceber mudanças sig-

* Mestrado em Ciência Política. UFSCAR – Universidade Federal de São Carlos. Centro de Educação e Ciências Humanas. São Carlos – SP – Brasil. 13565-905- ivanhmsilva@gmail.com.

nificativas: as metanarrativas – embora sigam operando enquanto fundamento parcial de análise ou sustentação teórica – perdem sua centralidade com a consolidação do campo da Ciência Política, de modo que os objetos de investigação tendem a ser mais focalizados, específicos e historicamente delimitados.

O esforço institucional pela consolidação do campo também favoreceu a convergência das análises para a busca de cadeias causais não mais originadas unicamente fora do campo político formal, e, nesse sentido, as instituições surgem como instrumento privilegiado de análise. Como se busca esclarecer na sequência, a revalorização das instituições enquanto objetos de pesquisa é concomitante ao período de reafirmação da democracia enquanto processo político hegemônico (seja no contexto europeu após a Guerra Fria, seja na América Latina após as ditaduras militares).

Se os regimes democráticos são pautados – em maior ou menor medida – na previsibilidade, e, portanto, na estabilidade formal, deve-se isso, em grande medida, ao papel desempenhado pelas instituições na redução de incertezas dos variados processos de tomada de decisão dentro de uma comunidade política. O presente artigo busca revisitar alguns autores fundamentais acerca do neoinstitucionalismo na Ciência Política, e, a partir desta revisão teórica, discutir a relação existente (dentro do campo) entre estabilidade e instabilidade institucional segundo as diferentes abordagens, ou, em outras palavras, a relação entre equilíbrio institucional e mudança de trajetória no âmbito do neoinstitucionalismo.

Redemocratização e neoinstitucionalismo

O foco na importância das instituições enquanto entes estruturantes da vida social, política e econômica esteve presente em uma parte significativa dos teóricos clássicos da economia, da sociologia e da ciência política, dentre os quais J. W. Burgess, Thorstein Veblen, John R. Commons e Max Weber. Entretanto, seguiu-se a eles uma onda de relativa diminuição da importância explicativa do aspecto institucional, e as instituições sociais formalmente organizadas passaram a ser apenas o *locus* em que ocorre o comportamento político, motivado por fatores externos (MARCH; OLSEN, 2008). Chama-se neoinstitucionalismo (ou neoinstitucionalismos) à retomada, nos anos 1980 e 1990, de uma perspectiva teórica que reserva às instituições um papel central na definição de resultados das ações políticas, sociais e econômicas (HALL; TAYLOR, 2003).

A ascensão do neoinstitucionalismo na Ciência Política se deve, em grande medida, à influência que recebeu da Economia, em especial no que se refere à

*public choice*¹ (GOODIN, 1996). Segundo Goodin (1996), referindo-se a John R. Commons, a noção original de economia institucional americana (que surge como contraposição à ortodoxia neoclássica) consiste em examinar modos em que a ação coletiva pode ser institucionalizada e, assim, coagir ou restringir a ação individual. Enquanto a ortodoxia liberal (que tem suas origens na economia, mas expande seu referencial metodológico e teórico para outras áreas) defendia a existência de um mercado autorregulado, e reduzia o comportamento econômico (e, por fim, todo o comportamento social) a uma interação de preferências individuais sob a condição de escassez de recursos, o ressurgimento da análise institucional aponta para a importância das instituições e dos arranjos institucionais como condições prévias para a emergência e operação dos mercados, sobretudo enquanto instrumentos de redução dos custos de transação (NORTH, 1993).

Esse ressurgimento parte da constatação da insuficiência da teoria neoclássica para lidar com as diferentes performances das sociedades no presente momento ou ao longo do tempo. Segundo North (1993), para essa teoria as economias diferem de acordo com as diferentes taxas de investimento (em educação, poupança, etc.), mas o que o modelo não explica é por que as economias falhariam em tomar as decisões corretas se houvesse a previsão de um alto retorno. A resposta para essa pergunta, segundo o autor, está nas instituições: elas são as estruturas que os homens impõem na relação humana e que, portanto, definem os incentivos que (junto a outros constrangimentos) determinam as escolhas que os indivíduos fazem, as quais, por sua vez, modelam as performances das sociedades e economias ao longo do tempo (NORTH, 1993).

O fenômeno da redemocratização, nos anos 1970, 1980 e 1990 – fundamentalmente na América Latina e no Leste Europeu – também contribuiu de modo significativo para uma dupla guinada no campo da Ciência Política, tanto em termos de objeto como de método: a democracia passa a ser um tema central enquanto objeto de pesquisa, e o foco nas instituições se converte em um *modus operandi* privilegiado enquanto método de análise. O neoinstitucionalismo busca elucidar o papel desempenhado pelas instituições na definição dos resultados políticos e sociais (HALL; TAYLOR, 2003).

Embora a Ciência Política no Brasil seja, enquanto campo científico específico, extremamente recente (cujo início remonta a virada dos anos 1970 para 1980), a tradição de pensamento e reflexão da política enquan-

¹ A teoria da *public choice* trata da utilização de ferramentas econômicas (tais como as noções de escolha racional, ou de dilema de ação coletiva) para a análise de problemas da ciência política. Ver Goodin (1996).

to fenômeno é muito anterior à sua institucionalização e profissionalização. Segundo Lamounier (1982), a emergência de uma reflexão aguda sobre os fatores e fenômenos políticos e institucionais coincide com o próprio processo de constituição do Estado Nacional no Brasil, no século XIX, tendo como representantes figuras como Cipriano Barata, Frei Caneca, Gonçalves Leda e José Bonifácio. Os esforços de então, embora atentos ao debate internacional, tinham como objetivo fundamental a intervenção prática no processo de criação de uma nova ordem política a partir de uma análise profunda de seus processos e condicionamentos. Ainda que este movimento tenha representado uma autonomização dos fenômenos políticos enquanto objeto de análise, a consolidação do campo da Ciência Política só foi possível a partir de um segundo processo de autonomização na direção da construção de um saber distinto e independente (embora não excludente) – impulsionado pela Reforma Universitária de 1968 e consolidado entre meados de 1970 e o início da década de 1980 – de outras narrativas (como a Filosofia, a História, a Literatura ou a Sociologia), ou seja, a partir da construção de uma **comunidade epistêmica**, pautada pelo rigor metodológico e pela autonomia dos fenômenos políticos (LESSA, 2011). Estes passaram, portanto, a não mais ser vistos enquanto simples epifenômenos de estruturas anteriores, mas adquirem preponderância analítica e explicativa.

A onda de redemocratização dos anos 1980 (América Latina) e dos anos 1990 (Leste Europeu) traz à tona um fenômeno de enorme importância analítica para o campo da Ciência Política: a hegemonia da democracia enquanto método de escolha política. *Pari passu*, os estudos da Ciência Política tendem a migrar de análises macroestruturais sobre o capitalismo na periferia, ou sobre o autoritarismo e seus condicionantes de classe, para estudos acerca do fenômeno da democracia: sua construção, definições, pressupostos e aparatos institucionais (partidos, estruturas partidárias, mecanismos eleitorais, entes federativos, dentre outros). Segundo Przerworski (1984), o estabelecimento de uma democracia ocorre tão somente se existirem instituições que reduzam as incertezas com relação a possíveis perdas significativas por parte de qualquer agente específico. Numa democracia, portanto, as instituições condicionam tanto o conjunto de estratégias possíveis aos atores políticos, como também o próprio leque de resultados possíveis do próprio processo de tomada de decisão. Dadas estas características, as instituições se convertem em instrumentos metodológicos privilegiados para a análise dos fenômenos políticos.

Neoinstitucionalismos e o debate sobre equilíbrio e desequilíbrio

Antes de avançar no debate, é fundamental que se faça uma definição do que se entende por instituições. Douglas North fornece, provavelmente, a definição mínima mais aceita entre todos os tipos de institucionalismo: as instituições são regras formais, constrangimentos informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta) e as características de afirmação/garantia de ambos (o grau de identificação entre os objetivos dos constrangimentos institucionais e as escolhas individuais depende da efetividade de sua garantia). Seriam, portanto, as regras do jogo (NORTH, 1993). Goodin (1996), citando Huntington, diz que uma instituição é um padrão de comportamento estável valorativo e recorrente, e é, acima de tudo, uma construção social.

Goodin estabelece, no mesmo texto, seis esferas nas quais as instituições operam em uma sociedade:

1. Na esfera da família: regulação das relações biológicas e reprodutivas entre indivíduos em sociedade ou durante a socialização inicial (crianças);
2. Na esfera da educação: socialização da passagem dos jovens para adultos e a transmissão diferencial da herança cultural de uma sociedade entre as gerações;
3. Na esfera da economia: regulação da produção, distribuição e consumo de bens e serviços entre os indivíduos e grupos de uma sociedade;
4. Na esfera da política: controle do uso da força dentro de uma sociedade e manutenção da paz interna e externa, bem como o controle da mobilização de recursos para a implementação de vários objetivos (além de sua própria definição para a coletividade);
5. Na esfera da cultura: fornecimento de condições que facilitam a criação e conservação de artefatos culturais (religiosos, científicos ou artísticos) e sua distribuição diferencial entre os vários grupos em uma sociedade;
6. Na esfera da estratificação: regulação da distribuição diferencial de posições, recompensas, recursos e o acesso a eles pelos vários indivíduos e grupos dentro de uma sociedade.

Se as instituições são as regras do jogo, as organizações são os “jogadores” (podem ser empresas, partidos políticos, agências reguladoras, escolas, dentre outros). Seu objetivo primordial é a maximização de suas preferências (a busca pelos *payoffs*) (NORTH, 1993).

Embora, como mencionado no início, existam várias correntes teóricas do neoinstitucionalismo, Goodin (1996) busca sintetizar seus postulados comuns em sete chaves de análise:

1. Indivíduos e grupos buscam seus respectivos projetos em um contexto que é coletivamente constrangido;
2. Esses constrangimentos tomam a forma de instituições – padrões organizados de normas e papéis socialmente construídos, e comportamentos socialmente prescritos esperados dos ocupantes desses papéis, que são criados e recriados ao longo do tempo;
3. Os constrangimentos, embora limitantes, são em vários aspectos vantajosos para indivíduos e grupos na busca de seus próprios projetos mais particulares;
4. Os mesmos fatores que constroem indivíduos e grupos em suas ações também moldam seus desejos, preferências e motivações;
5. Esses constrangimentos caracteristicamente possuem raízes históricas, enquanto resíduos factuais de escolhas e ações passadas;
6. Os constrangimentos coletivos compõem, preservam e impactam recursos diferenciais de poder com respeito a diferentes indivíduos e grupos;
7. A ação individual e de grupo é, embora contextualmente constrangida e socialmente moldada, o motor da vida social.

Segundo Hall e Taylor (2003), é possível reconhecer três escolas dentro do que se convencionou chamar, genericamente, de neoinstitucionalismo: a histórica, a da escolha racional e a sociológica. Embora tais escolas compartilhem premissas comuns que permitem que inseri-las dentro do mesmo diapasão, há algumas especificidades que merecem ser elucidadas.

O **neoinstitucionalismo histórico** compreende a comunidade política como um sistema global composto por partes que interagem, mas, também, que estão em disputa por recursos escassos. Esta escola busca tais pressupostos nas perspectivas estruturalistas, funcionalistas e behavioristas, buscando avançar no debate: ao invés de buscar a causalidade em fatores exógenos, os teóricos da escola consideram que a organização institucional da comunidade política (ou da economia) é o principal (embora não o único) fator a estruturar o comportamento coletivo, definindo resultados distintos. As instituições seriam os procedimentos e normas oficiais inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia (HALL; TAYLOR, 2003).

As configurações institucionais pregressas, bem como as decisões políticas por elas formatadas, criariam uma espécie de dependência de trajetória (*path dependence*), estruturando as próprias decisões dos atores, de modo a assegurar certo nível de estabilidade institucional. Mudanças institucionais ocorrem na medida em que surgem o que os autores definem como sendo situações críticas (crises econômicas, guerras ou desastres naturais, por exemplo).

O **neoinstitucionalismo da escolha racional** pressupõe que os atores compartilham um conjunto dado de preferências, e que atuam sempre de modo utilitário, buscando maximizá-las. Assim, a vida política pode ser vista como uma série de dilemas de ação coletiva, em que os indivíduos, ao efetuarem um cálculo unicamente com o objetivo de maximizar seus ganhos, assumiriam o risco de produzir um resultado subótimo para a coletividade. As instituições surgem, portanto, na figura de um “acordo voluntário” de modo a reduzir os custos de transação, e se conseguem se manter no tempo na medida em que forneçam mais ganhos que prejuízos aos atores sob elas situados (HALL; TAYLOR, 2003). As instituições influenciam a ação individual na medida em que fornecem o terreno no qual se realiza o cálculo sobre as próprias decisões e as decisões possíveis dos demais atores.

Por fim, há ainda um **neoinstitucionalismo sociológico**, que postula uma definição mais global e abrangente do conceito de instituição. Aqui, não apenas as regras, normas e procedimentos formais, mas também os sistemas de símbolos, costumes, esquemas cognitivos e modelos morais também se configuram dentro do arcabouço institucional, sendo capazes de constranger e estruturar as ações dos indivíduos em sociedade. As instituições influenciam o comportamento ao fornecerem categorias cognitivas indispensáveis à ação, mas vão além: condicionam, também, a própria definição de preferências (em oposição ao postulado de preferências dadas da escola da escolha racional). Neste caso, a mudança institucional não é explicada por um cálculo com relação ao ganho relativo em termos de eficiência, mas por um reforço simbólico à sua própria legitimidade social ou à de seus membros (HALL; TAYLOR, 2003).

Das características mínimas elencadas por Goodin, podem-se extrair algumas considerações importantes: a primeira delas é que, embora os indivíduos e grupos atuem de modo estratégico, suas próprias preferências, desejos e objetivos são moldados e influenciados pelo contexto institucional em que se encontram, o que representa mais uma ruptura com o modelo neoclássico (e o pressuposto da *rational choice*): para esta, o postulado da racionalidade instrumental assume que possuem a informação necessária para avaliar corretamente alternativas e,

consequentemente, fazer escolhas para atingir seus fins pré-definidos (de modo que as instituições cumprem um papel unicamente passivo); por outro lado, com o ressurgimento da importância das instituições, após o declínio do behaviorismo e do marxismo enquanto instrumentos analíticos (ROTHSTEIN, 1998), North (1993) defende o postulado da racionalidade procedimental (imperfeita): na medida em que os custos de transação deixam os mercados imperfeitos, a informação (que tem um custo) é apropriada assimetricamente pelas partes, grupos ou indivíduos.

Os atores, portanto, agem de maneira racional, mas tem sua ação limitada tanto pelo contexto, quanto pela impossibilidade da existência, em todos os casos, da totalidade das informações relativas ao evento. Outro aspecto importante é o fato de que os atores devem se apoiar nas percepções que possuem acerca do ambiente e de seus próprios objetivos, o que garante um papel significativo às ideias enquanto mobilizadoras e condicionantes da ação dos indivíduos ou atores coletivos: as ideias e ideologias importam, e as instituições ajudam a determinar o quanto e de que maneira elas importam – as ideias modelam os construtos mentais que os indivíduos utilizam para interpretar o mundo e fazer escolhas (NORTH, 1993).

Rothstein (1998) sintetiza como diferentes abordagens compreendem a interação entre instituições e preferências: segundo o que ele define como “abordagem econômica” (e que possui íntima ligação com o que North definiria como ortodoxia liberal), as preferências só podem ser possuídas pelos indivíduos, e são, portanto, exógenas às instituições. São também fixas e definidas *a priori*. As instituições determinam as trocas que ocorrem entre os atores, mas não suas preferências, de modo que, quando há mudanças institucionais, os atores mudam suas estratégias, mas suas preferências se mantêm inalteradas.

Segundo uma abordagem mais cultural ou sociológica (como, por exemplo, o Institucionalismo Histórico), as instituições ditam uma lógica de apropriação, ou seja, elas dizem aos atores o que eles devem preferir na situação específica em que se encontram. Os atores, assim, não possuem a habilidade cognitiva (nem o acesso à informação) necessária para serem completamente racionais em suas interações com outros agentes, e tendem, portanto, a seguir *scripts* fornecidos pelas instituições. Elas não apenas direcionam a construção de preferências como, em grande medida, também as criam. Deste modo, a ação é situacional, e não universal (ROTHSTEIN, 1998).

Se as ações individuais são coagidas pelos arranjos institucionais nos quais os indivíduos ou grupos se encontram, e levando em conta que as insti-

tuições operam, também, enquanto instrumentos de redução de incertezas, é indutivo pensar que deve haver certo equilíbrio institucional nas sociedades, pautado por mecanismos que desencorajam (ou pelo menos limitam o escopo) possíveis mudanças. Instituições são entidades duradouras, e não podem ser modificadas de uma vez apenas como um ato volitivo dos agentes (e esse é um consenso entre os institucionalistas), já que, se elas mudassem na medida em que mudam a estrutura de poder ou outras forças sociais subjacentes não haveria razão lógica para uma análise em separado das instituições (ROTHSTEIN, 1998).

É por esse motivo que há um grande debate, no seio do institucionalismo (ou dos institucionalismos), a respeito do equilíbrio/inércia institucional. Rothstein (1998) também disserta sobre como diferentes abordagens compreendem o fenômeno da estabilidade institucional: de acordo com uma abordagem econômica, as instituições são pontos de equilíbrio que perduram porque ninguém possui interesse em mudá-las, devido aos custos de mudança, aliados com incertezas em relação às consequências de longo prazo e os custos do engajamento coletivo nessas mesmas mudanças.

A abordagem cultural ou histórica, embora discorde das premissas das quais a primeira abordagem parte, concorda com suas conclusões: há uma tendência à perpetuação do equilíbrio institucional. Isso se dá porque as instituições, na maioria das vezes, não são escolhidas *ex nihilo*: em diferentes períodos, diferentes agentes, com diferentes interesses, estabeleceram instituições tomando como ponto de partida arranjos institucionais já existentes, de modo que, num momento específico, apenas algumas variáveis podem ser modificadas da situação histórica. As escolhas institucionais e ações passadas criam uma dependência de trajetória (*path dependence*) que limita o leque de oportunidades de mudança (ROTHSTEIN, 1998).

Pode-se, portanto, resumir os argumentos acerca da estabilidade institucional dividindo-os em duas perspectivas: uma **calculadora** – em que as instituições criam um equilíbrio favorável na relação entre ganhos e perdas, de modo que, pelo cálculo racional, a adesão a normas estabelecidas reduz os riscos de transação aos atores – e outra **cultural** – de modo que as instituições resistem porque estruturam não apenas o ambiente em que se realizam as decisões e preferências, mas também elas próprias (HALL; TAYLOR, 2003).

Immergut (1998) define a abordagem histórica das instituições como dotada de uma visão macrosociológica (com fortes influências weberianas) e orientada para o poder, e também contextualiza a ação individual como moldada

(ou limitada institucionalmente) pela trajetória histórica dos arranjos institucionais vigentes:

As preferências dos cidadãos não são, como pensavam os pluralistas, transmitidas eficientemente aos líderes políticos via grupos de interesse e partidos políticos; ao invés disso, a representação de interesses é moldada por atores coletivos e instituições que carregam traços de suas próprias histórias (IMMERGUT, 1998, p.172, tradução livre).

A autora afirma, ainda, que três temas se tornam centrais ao Institucionalismo Histórico mais recente: a noção de racionalidades alternativas (interpretações distintas sobre os próprios interesses e metas); o pressuposto da causalidade como algo contextual (complexas configurações de fatores como causalmente significativas, e observações histórico-comparativas); e a compreensão de contingências da História (grande papel desempenhado pelo acaso, e limites rígidos aos modelos causais universais).

O fenômeno de *path dependence* é, portanto, fundamental à abordagem histórica. Thelen (2007) ressalta que, em política comparada, há uma tendência de recuar para explicações que atribuem a existência e a forma das instituições às funções que elas exercem, resvalando em explicações funcionalistas da gênese institucional. No entanto, para o Institucionalismo Histórico, o motivo pelo qual as instituições assumem formas específicas é histórico, e não funcional. Comentando o trabalho de historiadores da economia, sobre a importância do *timing* na escolha de tecnologias para a trajetória futura do desenvolvimento tecnológico, a autora diz:

O que os cientistas políticos retiraram disso é a ideia intuitivamente atrativa de que a política, como a tecnologia, envolve alguns elementos do acaso (agência, escolha), mas, uma vez que um caminho é tomado, alternativas previamente viáveis se tornam gradativamente remotas, na medida em que os atores relevantes ajustam suas estratégias para se acomodarem ao padrão prevalecente (THELEN, 2007, p.27).

A questão que se coloca é: se as várias e distintas correntes institucionalistas convergem para a ideia de que, embora por razões diferentes, os arranjos institucionais criam dinâmicas que tendem à sua própria perpetuação (ou a mudanças pequenas e incrementais), o que explica as mudanças de grande escala? Esse

embate entre agência e estrutura, no sentido da mudança, também é objeto de ponderação de Rothstein. No entanto, segundo o autor, esse é o ponto mais fraco e difícil da análise institucionalista: a abordagem econômica adota uma explicação funcionalista, ou seja, as mudanças tendem a ser explicadas enquanto novas demandas de necessidades dos indivíduos ou grupos, no sentido da utilidade dos próprios arranjos institucionais (ROTHSTEIN, 1998).

Os agentes da mudança são os tomadores de decisão dentro das organizações, e as fontes da mudança são as oportunidades percebidas por eles (mudanças externas no ambiente ou a aquisição de novos conhecimentos, capacidades e habilidades por parte dos atores influenciam nessa mudança). A mudança institucional deliberada, portanto, surge como um resultado das demandas dos empreendedores/tomadores de decisão no contexto de custos percebidos de mudança no quadro ou ordenamento institucional em várias margens. Ela, no entanto, é influenciada por *path dependence*: as organizações políticas e econômicas que surgiram em consequência da matriz institucional têm uma participação na perpetuação do quadro existente, e, portanto, as próprias mudanças tendem a ser viesadas em favor dos interesses das organizações existentes (NORTH, 1993).

Mudanças externas e consequências não previstas podem enfraquecer o poder das organizações existentes, fortalecer outras e mudar a trajetória, rompendo com a inércia institucional. Os atores críticos nessas situações são os “empreendedores políticos”, cujos graus de liberdade aumentam, então, e, com base em suas percepções dos assuntos e problemas, dão a eles a habilidade de induzir o crescimento de organizações com outros interesses (NORTH, 1993). As mudanças revolucionárias (e, portanto, abruptas e de grande escala) ocorreriam como resultado de um impasse surgido da falta de instituições mediadoras que possibilitem às partes conflitantes firmar compromissos que capturem, de modo menos desigual, alguns dos ganhos de trocas potenciais.

Goodin (1996) concebe três tipos ideais de causalidade para a mudança social e institucional. O primeiro deles seria o acaso, ou a contingência; ou seja, modificações de trajetória institucional ocasionadas por fenômenos aleatórios ou randômicos. O segundo tipo é definido como sendo o da “evolução”: haveria uma variação inicial proporcionada pelo acaso, mas mecanismos de seleção competitivos por natureza tratariam de “selecionar” os arranjos institucionais mais aptos (em uma forte analogia com a biologia). Por fim, há o tipo ideal da mudança intencional, ocasionado pela interação entre as diferentes intenções em disputa, e que pode, ou não, proporcionar os resultados desejados. Por se

tratarem de tipos ideais weberianos, sua existência pura, na prática, é extremamente improvável, e em quase toda e qualquer mudança social, ou de trajetória institucional, há uma combinação dos referidos tipos (GOODIN, 1996).

Estagnação e mudança na análise de políticas públicas

O debate sobre a interação entre equilíbrio e desequilíbrio institucional no âmbito do neoinstitucionalismo também se estende à análise de políticas públicas, e dois modelos teóricos e metodológicos buscam solucionar esse problema: o Institucionalismo Construtivista (ou modelo da guinada ideacional) e a Teoria do Equilíbrio Pontuado.

O modelo da guinada ideacional não rejeita o fenômeno de dependência de trajetória, tampouco nega que os indivíduos ajam de modo racional, embora circunscritos a contextos e conjunturas culturais (e, portanto, históricas) que os influenciam:

Atores são estratégicos, buscando realizar certos objetivos complexos, contingentes e em constante mudança. Eles o fazem em um contexto que favorece certas estratégias em detrimento de outras e devem se apoiar em percepções desse contexto que são, no máximo, incompletas e que podem frequentemente se mostrar errôneas após o evento (HAY, 2006, p.63, tradução livre).

Os atores, portanto, agem de maneira racional, mas tem sua ação limitada tanto pelo contexto, quanto pela impossibilidade da existência, em todos os casos, da totalidade das informações relativas ao evento, como salientava North (1993) com seu postulado da racionalidade procedimental. Outro aspecto importante ressaltado no trecho citado é o fato de que os atores devem se apoiar nas percepções que possuem acerca do ambiente e de seus próprios objetivos, o que garante um papel significativo às ideias enquanto mobilizadoras e condicionantes da ação dos indivíduos ou atores coletivos. As ideias importam, ainda, em outro sentido: os atores são orientados normativamente com relação a seu ambiente. Seus desejos, preferências e motivações não são um dado (como preconizam os teóricos da escolha racional), são construções sociais definidas por um aspecto ideacional.

Por esse motivo, Hay (2006) sugere que, para os construtivistas, a política não se resume à busca cega do interesse material, mas, por um lado, a formação,

identificação e realização das concepções acerca dos próprios interesses, e, por outro lado, um balanço entre a instrumentalidade e as motivações afetivas e emocionais.

Outro aspecto que distingue o Institucionalismo Construtivista é o modo como as instituições são interpretadas. Para essa corrente teórica, elas são vistas menos como um meio funcional de redução de incertezas, tal como concebidas por North (1993), e mais como estruturas cujas funcionalidades e disfuncionalidades são uma questão em aberto (HAY, 2006). As instituições são, portanto, concebidas enquanto sujeito e foco de luta política, e, para traçar um paralelo com o postulado gramsciano, um *locus* privilegiado de disputa política pela construção de hegemonia em torno de um projeto ou ideia (GRAMSCI, 1991).

Assim, as mudanças institucionais são induzidas por mudanças de paradigma ideacional, ou seja, quando novas ideias se sobrepõem às antigas num determinado ambiente institucional. Essas mudanças são possibilitadas por crises, que favorecem momentos de intensa contestação ideacional. A mudança é vista como um resultado da relação entre os atores e o contexto no qual eles se encontram, e é compreendida nos termos da interação entre conduta estratégica (no sentido da lógica racional) e o contexto estratégico no qual ela é concebida, e o desenrolar de suas consequências (desejadas ou não) (HAY, 2006). Há, assim, momentos de mudanças de pequena escala e graduais, mas também momentos de reconfiguração de trajetória, e não meramente enquanto uma resposta a choques exógenos, mas enquanto consequência de mudanças de paradigma.

O Institucionalismo Construtivista busca identificar o modo como ideias estabelecidas se tornam codificadas, servindo como filtros cognitivos por meio dos quais os indivíduos interpretam o ambiente político e institucional, bem como a maneira pela qual essas ideias são contestadas e substituídas (HAY, 2006). Embora reconheça a existência de *path dependence* – e aqui ela se dá em dois níveis distintos, pois a dependência de trajetória é tanto institucional quanto relativa aos paradigmas ideacionais – o modelo pressupõe um potencial de superação do paradigma da inércia institucional por intermédio da construção de novas hegemonias em torno de diferentes ideias e noções que guiam o entendimento dos sinais fornecidos pelo ambiente e seus problemas.

Ao garantir lugar de destaque ao papel das ideias e concepções nas mudanças institucionais, o modelo da guinada ideacional desnaturaliza uma suposta imparcialidade racional que teria como função direcionar os legisladores em suas escolhas políticas, e coloca a própria ação estratégica (e a prévia definição de interesses, motivações e desejos) como tangenciada por aspectos ideacionais

e políticos (e, portanto, também contextuais). O fenômeno de *path dependence* existe e é efetivo, portanto, até o momento em que crises, ou outros fenômenos, propiciam o surgimento de um ambiente de contestação ideacional, o que capacita a ação dos empreendedores políticos no sentido da construção de novas hegemônias, para fazer um paralelo com North (1993).

Outro modelo teórico busca compreender as mudanças de grande escala não ocorridas enquanto resultado de choques externos. Segundo a Teoria do Equilíbrio Pontuado (PET², na sigla em inglês), os processos políticos são normalmente marcados por uma lógica de estabilidade e incrementalismo (e aqui concordam com as correntes do Institucionalismo Histórico e da análise incremental), mas ocasionalmente produzem grandes mudanças. As mudanças dramáticas em políticas públicas, no entanto, ocorrem na medida em que muda a compreensão pública sobre os problemas existentes (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 1999).

Enquanto a maior parte dos modelos foca ora no equilíbrio institucional, ora em seu desequilíbrio, a PET toma tanto a estabilidade quanto a mudança como elementos fundamentais do processo de políticas públicas. Segundo True, Jones e Baumgartner (1999), a explicação tanto para mudanças marginais, quanto para aquelas de grande porte reside na interação entre a política de subsistema e o comportamento de tomada de decisão. É necessário, portanto, que tenhamos a compreensão do que é a política de subsistema e sua relação com a macropolítica.

Há duas maneiras de se empreender o processamento de informações relativas a problemas sociais e políticas públicas: o processamento serial, em que um assunto (ou um grupo muito restrito deles) é analisado em profundidade, e de forma sequencial; e o processamento paralelo, em que são delegadas funções a outras instâncias, de modo que vários temas ou assuntos sejam analisados concomitantemente. Dada a impossibilidade da análise serial de todos assuntos e problemas nacionais por parte do conjunto de legisladores, já que nenhum sistema comporta discussões prolongadas sobre todos os temas que o confrontam, estes passam por um processo de desagregação em subsistemas orientados por temas específicos (discutidos, normalmente, por especialistas, sejam eles legisladores, técnicos ou grupos de pressão) (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 1999).

² *Punctuated-Equilibrium Theory.*

Grandes mudanças na trajetória das políticas públicas ocorrem quando um tema ganha maiores proporções e passa do subsistema para o debate na macropolítica (fugindo, assim, do controle estrito dos especialistas):

A teoria do equilíbrio pontuado inclui períodos de equilíbrio ou quase estagnação, quando um assunto é capturado por um subsistema, e períodos de desequilíbrio, quando um assunto é forçado na agenda macropolítica (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 1999, p.101).

Essa convivência entre períodos de equilíbrio institucional, intercalados por momentos de mudanças em grande escala, fornecem um cenário de equilíbrio pontuado. Embora o modelo seja útil a análises sobre a trajetória de políticas públicas em ambientes institucionais semelhantes, a PET foi elaborada tendo como modelo os EUA. Baumgartner e Jones (1993), ao analisar o processo de políticas públicas nos Estados Unidos, elaboram três características fundamentais: o processo de *policymaking* dá saltos e passa por períodos de estabilidade na medida em que assuntos emergem ou retrocedem na agenda pública (ou seja, na medida em que passam, ou não, dos subsistemas para a análise serial no âmbito da macropolítica); essa tendência rumo a equilíbrios pontuados é reforçada pelas instituições dos Estados Unidos; e as “imagens” de políticas específicas cumprem um papel fundamental em expandir assuntos e temas para além do controle dos especialistas. As estruturas institucionais e o processo de *agenda-setting* providenciam, assim, bases importantes para a ideia de equilíbrio pontuado.

Quando um tema sobe na agenda política, é normalmente porque novos participantes passaram a se interessar pelo debate: quando um tema se sobressai, devido a uma variação na percepção (ou no grau de atenção) em relação a ele, este sobe para as instituições macropolíticas para o processamento serial. Mas o que determina que certos assuntos ganhem visibilidade pública, saindo do controle dos especialistas nos subsistemas e passem para o debate público? A resposta para isso está na interação nas “imagens” e “lugares” das políticas públicas (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 1999).

As imagens representam um misto de informação empírica e apelos emotivos que circundam certas concepções acerca de determinadas políticas públicas, ou seja: é o modo pelo qual os indivíduos e grupos sociais enxergam políticas públicas específicas, pautados tanto por dados empíricos, quanto por aspectos emocionais (e mesmo ideológicos). Uma política pública obtém sucesso quando consegue criar hegemonia em torno de uma interpretação, promovendo o que

os autores classificam como um monopólio dentro do subsistema específico, que promove um *feedback* negativo, favorecendo o equilíbrio. A possibilidade de mudança surge quando há discordância na análise, e, portanto, quebra de monopólio, emitindo, assim, um *feedback* positivo no sentido da mudança de trajetória institucional (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 1999).

Os lugares são ambientes políticos e institucionais que fornecem oportunidades para que empreendedores políticos possam levar suas ideias adiante, forçando uma mudança na atenção ou percepção pública com relação a problemas da sociedade. Instituições que possibilitem a existência de múltiplos lugares em que os grupos de pressão possam exercer sua influência favorecem a possibilidade da existência de grandes mudanças, instituindo, assim, o fenômeno do equilíbrio pontuado nas políticas públicas. Desse modo, o referido modelo funciona apenas para democracias relativamente abertas (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 1999).

A política de subsistemas se configura enquanto a política do equilíbrio, do monopólio de imagens, do incrementalismo e do *feedback* negativo, e é ocupada, primordialmente, por especialistas e burocratas, que operam de modo descentralizado. Por outro lado, a macropolítica é o ambiente por excelência da pontuação, ou da mudança, das imagens em disputa e do *feedback* positivo, e o momento em que há uma mudança significativa na atenção pública, ou em sua percepção, com relação a problemas específicos, que passam a demandar um processamento serial em meio ao debate público. Os dois momentos se configuram como indissociáveis do processo geral de elaboração e implementação de políticas públicas.

Considerações finais

Após o debate realizado neste trabalho, podemos perceber como a questão do equilíbrio institucional é cara às correntes do novo institucionalismo na Ciência Política, sobretudo devido ao papel desempenhado pelas instituições enquanto instrumentos de redução de incertezas e de perpetuação de lógicas procedimentais consolidadas. No entanto, embora a concepção de que as instituições criam um ambiente que favorece a lógica da perpetuação de seus próprios arranjos institucionais, a mudança é, embora um fenômeno não recorrente, parte indissociável do processo geral do desenvolvimento político e institucional das sociedades, e crises (dos mais variados tipos) fornecem um ambiente propício para que os atores principais (indivíduos ou grupos sociais) possam atuar no

sentido da mudança de trajetória, superando o fenômeno de *path dependence* e a inércia institucional. Nesse sentido, certas teorias da análise de políticas públicas (embora ainda em construção) ocupam papel de destaque, sobretudo considerando que a mudança institucional se configura, ainda, como o ponto mais fraco e deficiente da análise institucionalista.

INSTITUTIONAL BALANCE AND IMBALANCE WITHIN THE DEBATE OF NEW INSTITUTIONALISM IN POLITICAL SCIENCE: STAGNATION AND PATH CHANGE

ABSTRACT: *The study of Politics went through several changes, slowly moving away from the Political Philosophy and Sociology, and, more recently, affirming itself as an autonomous branch of knowledge. The focus on institutions has played a central role in this process, and it assumes a privileged position in the current debate of Political Science, even though there are many approaches and ways to instrumentalize them as objects of study. The goal of this paper is to accomplish a brief discussion about the relationship between institutional balance and imbalance (or, in other words, stagnation and institutional change) within new institutionalism through the discussion of certain fundamental authors.*

KEYWORDS: *New institutionalism. Institutional balance. Path change.*

REFERÊNCIAS

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993. (American Politics & Political Economy).

GOODIN, R. E. Institutions and their design. In: GOODIN, R. E. (Ed.). **The Theory of Institutional Design**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p.1-53.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003.

HAY, C. Constructivist Institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p.56-74.

IMMERGUT, E. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics & Society**, Los Altos, v. 16, n. 1, p. 5-34, 1998.

LAMOUNIER, B. A Ciência Política no Brasil: roteiro para um Balanço Crítico. In: LAMOUNIER, B. (Ed.). **A Ciência Política nos Anos 80**. Brasília: Ed. da UnB 1982. p.407-435.

LESSA, R. O Campo da Ciência Política no Brasil: uma aproximação construtivista. **Revista Estudos Hum(e)anos**, Rio de Janeiro, n. 2, 2011.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p.121-142, 2008.

NORTH, D. Institutional Change: a framework of analysis. In: SJÖSTRAND, S. E. **Institutional Change**. Armonk: Studies in Socio-Economics, 1993. p.35-46.

PRZERWORSKI, A. Ama a incerteza e serás democrático. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 9, jul. 1984.

ROTHSTEIN, B. Political Institutions: an Overview. In: GOODIN, R. E.; KLINGEMANN, H. D. (Ed.). **A New Handbook of Political Science**. New York: Oxford University Press, 1998. p.133-166.

THELEN, K. **The political economy of skills in Germany, Britain, The United States and Japan**. New York: Cambridge University Press, 2007.

TRUE, J.; JONES, B.; BAUMGARTNER, F. Punctuated-Equilibrium Theory. In: SABATIER, P. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1999. p.97-115.