

POR QUE É DIFÍCIL CONSTRUIR INSTITUIÇÕES¹

Giovan Francesco LANZARA²

■ **RESUMO:** Por que a construção de instituições é difícil? Por que muitas vezes acaba por ser autodestrutiva? E como isso ocorre apesar de suas dificuldades? Ampliando um arcabouço analítico desenvolvido por James March (1991), este artigo tenta abordar essas questões examinando o dilema entre a *exploration* de arranjos institucionais alternativos e a *exploitation* dos mecanismos atuais. A construção de instituições é vista como um problema de inteligência adaptativa e aprendizagem na alocação intertemporal de recursos. Alguns processos autodestrutivos básicos e ciclos de fracassos associados ao dilema *exploration/exploitation* são identificados e discutidos. As implicações são traçadas para quatro domínios distintos: competência e dotação de recursos, *self-interest*, identidade e confiança. Na segunda parte do trabalho são apresentados três modos básicos de construção institucional: pontos focais, rendimentos crescentes e “bricolagem”. Estes são mostrados como mecanismos modestos, mas viáveis para contrariar dinâmicas autodestrutivas e para construir instituições.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Instituições. Exploration. Exploitation. Processos Autodestrutivos. Ciclos de Fracasso. Pontos Focais. Rendimentos Crescentes. Bricolagem.

O problema: construir uma instituição³

A construção de uma instituição, seja lá o que isto possa significar, é um processo que implica na formação de uma

¹ Este artigo foi publicado originalmente na *Rivista Italiana di Scienza Politica* em 1997 (LANZARA, 1997). Agradecemos ao autor pela permissão para publicá-la aqui. O artigo, publicado em italiano, foi traduzido por Hilário Amaral e revisado tecnicamente por Marcia Teixeira de Souza.

² Professor Emérito da Universidade de Bologna – Departamento de Política e Ciências Sociais.

³ A investigação que deu origem a este ensaio foi financiada pelo Conselho Nacional de Pesquisa e realizada em parte no Instituto Universitário de San Domenico di Fiesoli e em parte no Centro de Pesquisa

estrutura, ou código, um *pattern* de comportamentos que adquire legitimidade e “funciona” num contexto social específico, até se tornar um elemento constitutivo da vida social, estável e persistente no curso do tempo. Tal estrutura pode resultar tanto de um projeto deliberado quanto de uma interação não intencional da ação humana e a estrutura social. Na maioria das vezes, há uma conjunção entre um e outro, em combinações variáveis, conforme as contingências.⁴ Se a estrutura “funciona”, ela poderá se autossustentar e reproduzir-se no tempo. Mas em caso de “fracasso”, provocado por um rendimento decrescente ou pela erosão da legitimidade moral e política, não será necessariamente reproduzida de modo rápido e completo. Mais verossimilmente, seus componentes fundamentais, ainda que obsoletos, continuarão a sobreviver por muito tempo “como fragmentos de correntes quebradas pendentes nos arcos de velhos edifícios” (TOCQUEVILLE, 1969), sem nenhuma função específica, ou talvez passem por um lento processo de mudança, assumindo gradualmente novas funções e significados com o passar do tempo.

No decorrer da história, os homens criaram uma grande variedade de instituições, mas, raramente, o processo de construção delas ocorreu sem esforço. Quando se trata de imprimir às práticas sociais uma ordem fundada a partir de regras, ou de governar as transações econômicas e políticas, ou de reconstruir um novo arranjo institucional e político depois de uma crise, é preciso enfrentar um grande número de problemas. As expectativas são incertas, as preferências variáveis e ambíguas, as identidades confusas e instáveis, os recursos escassos e não uniformemente distribuídos, os interesses são vários e conflitantes. Expectativas, preferências, identidades e interesses são incongruentes entre os diversos grupos e entre os

Sobre Organizações da Universidade de Stanford. Agradeço às duas instituições pelo ótimo ambiente de trabalho. Sinto-me em dívida, de um modo especial, com Philipp Genschel e James March pelas longas discussões, que ajudaram a desenvolver as minhas ideias. Agradeço também aos colegas que contribuíram no Seminário “Construir Instituições”, que ocorreu sob o patrocínio do Departamento de Organização e Sistema Político da Universidade de Bologna, e, em particular, a Giorgio Alberti, Claudio Ciborra, Giorgi Freddi, Carlo Guarnieri, Carlo Poni e Roberto Scazzieri, pelos comentários críticos à primeira versão deste ensaio. Obviamente sou o responsável por minhas ideias e por meus erros.

⁴ “Construir” é utilizado aqui no sentido do inglês *building*, ou do alemão *bildung*, e evoca a ideia de ação e atividade humana. Não há dúvida que as instituições são construções sociais, mas dizer que a ação coletiva cria instituições não implica necessariamente que elas sejam projetadas segundo um plano preordenado. Mais, as instituições são “entidades emergentes” ou “mundos” que, frequentemente, resultam da interação complexa e da composição de um grande número de ações. Nessa perspectiva, construir uma instituição significa sempre intervir sobre um processo em curso, que pode ser influenciado pela ação, mas não dirigido de modo determinista em direção a objetivos ou situações fixadas *ex ante*.

diversos horizontes temporais, e, além disso, mudam de modo endógeno mediante o processo de construção de instituições. A criação de instituições é, portanto, uma tarefa difícil. Mas o que a torna tão difícil? Quais são as formas das dificuldades, afinal? E por que os esforços dos atores sociais são, frequentemente, contraproducentes (*self-defeating*)?

Neste ensaio, procurarei dar algumas respostas a essas indagações. Interpretarei a criação de instituições como um problema de inteligência adaptativa e de aprendizado na alocação e no uso de recursos materiais, cognitivos e simbólicos no tempo. Os atores sociais e políticos devem alocar seus escassos recursos entre dois tipos fundamentais de atividades: a exploração (*exploration*) de novas configurações institucionais ou, alternativamente, a utilização (*exploitation*) e o aperfeiçoamento daqueles já existentes (MARCH, 1991). *Exploration* e *exploitation* são duas formas de aprendizado, ambas necessárias para a construção de instituições. Mas, a manutenção de um equilíbrio entre as duas formas não é fácil, não só porque os *trade-offs*, em cada fase do processo, não podem ser calculados com precisão, mas também porque – como veremos – processos endógenos de aprendizado, alternativamente, podem conduzir os atores seja a ciclos de excessiva *exploration* ou a ciclos de excessiva *exploitation*, gerando consequências contraproducentes e colocando em perigo o equilíbrio entre uma e outra atividade (LEVINTHAL; MARCH, 1993). Em poucas palavras, os processos de construção de instituições podem ser autodestrutivos.⁵

Mais do que uma análise comparativa do sucesso ou do fracasso de eventos críticos nos processos de *institution building*, gostaria de desenvolver aqui uma perspectiva dinâmica. O escopo deste trabalho não é, portanto, a individuação de condições ou fatores explícitos que determinam ou facilitam a construção “não problemática” de instituições “boas”, “eficientes”, ou “legítimas”, ou que, ao contrário, obstaculizam a sua formação. Cada elenco finito de condições “fundamentais” ou “estruturais” parece destinado a ser desmentido ao verificarem-

⁵ O modelo da escolha racional apresentaria o problema da construção de instituições como sendo o de encontrar e manter um equilíbrio apropriado entre oportunidades de investimento alternativo que geram benefícios futuros. Mas essa é uma representação inadequada, porque as escolhas são complicadas pelo fato de que os benefícios esperados de cada opção estrutural variam de acordo com a dependência de fatores endógenos, por sua vez variáveis. Em tais condições, é difícil especificar quais sejam os *trade offs* apropriados entre *exploration* e *exploitation*. A procura e a escolha racional podem produzir consequências não desejadas. Uma sequência de escolhas ótimas localmente ou efêmeras pode conduzir a distorções no longo prazo.

se as contingências imprevistas. Para além da elaboração de uma macroteoria ou da definição de tipologias, a estratégia analítica aqui escolhida está orientada à descrição de processos. O meu interesse está na individuação de micromecanismos causais subjacentes aos fenômenos observados, mecanismos que podem ser relevantes em uma grande variedade de processos sociais e políticos.⁶ Procurarei, portanto, desenvolver um *framework* útil à compreensão, num certo nível de generalidade, do processo de criação de instituições e de suas dificuldades, ilustrando com exemplos quando for oportuno. O alto nível de abstração, que talvez alguém possa lamentar, é no momento o preço necessário a ser pago para não se perder o quadro do conjunto.

Complexidade política e complexidade cognitiva

A literatura recente conceituou a criação de instituições como uma solução para o problema da ação coletiva (OLSON, 1966; AXELROD, 1984; TAYLOR, 1987; ELSTER, 1989). Em seus trabalhos, os pesquisadores exploraram o que poderíamos chamar a *complexidade política* da criação de instituições, da qual já se tornaram ilustrações clássicas a *Tragedia dei comuni* (HARDIN, 1968) ou o *Dilemma del prigioniero*, situações de decisão típicas exploradas a fundo pela teoria dos jogos. A complexidade política é uma função do número de atores relevantes, do número de clivagens (*cleavages*) entre os interesses e da distância entre os diversos escopos perseguidos pelos atores (GRANDORI, 1995). O conflito de interesses e as assimetrias distributivas tornam problemática a convergência de soluções institucionais estáveis e compartilhadas. Estas últimas são sempre vulneráveis diante da possibilidade de defecção.

Porém, menor atenção foi dedicada, no âmbito da Ciência Política, à *complexidade cognitiva* ou *informativa*, que constitui outra fonte crucial de dificuldades na construção de instituições e, em geral, de complexos artefatos sociais como códigos e sistemas de regras. A complexidade cognitiva deriva não só da incompletude da informação, da ambiguidade e da débil estruturação das situações, da incerteza e da ignorância de importantes relações de causa e efeito ou das ações e consequências, mas, também, de interdependências sistêmicas ou intertemporais, de

⁶ Para uma defesa convincente desta estratégia analítica nas ciências sociais, alternativa ao desenvolvimento de macroteorias, veja-se Elster (1993), em especial o primeiro capítulo.

processos endógenos de aprendizado, de incoerências estruturais e requisitos contraditórios que recaem sobre a ação individual e coletiva no curso do tempo. A complexidade cognitiva cresce com a distância dos horizontes temporais em relação aos fins dos atores, tornando, desse modo, ainda mais problemática a coerência intertemporal e o equilíbrio dinâmico entre a atividade de *exploration* e a de *exploitation*.

A complexidade cognitiva e a complexidade política interagem uma com a outra. A construção de instituições ocorre em um ambiente social e político competitivo. Os atores devem responder a um ambiente que é constituído por outros atores, que, por sua vez, respondem às escolhas e às ações dos primeiros. O que os outros atores fazem em cada fase temporal do processo depende do que cada ator específico fez ou fará. Os atores dão vida a uma ecologia competitiva, em que as ações e as escolhas de cada um tornam-se “ambiente” para o outro, no qual os horizontes temporais dos atores em competição, todos diferentes, deslizam continuamente (SCHELLING, 1978; 1980; MARCH, 1981; LEVITT; MARCH, 1988). Por estes motivos, a distribuição presente e futura dos recursos e das utilidades esperadas a ela associadas depende para cada ator das escolhas dos outros atores e dos horizontes temporais de tais escolhas. O que equivale dizer que o equilíbrio e a coerência intertemporal entre *exploration* e *exploitation* são interdependentes, em cada estágio do processo, com as soluções, circunscritas no espaço e no tempo, às vezes oferecidas ao problema da ação coletiva (e também com os fracassos na busca de tais soluções).⁷ A alocação dos esforços entre *exploration* e *exploitation* exige, em suma, sempre comparações, sejam elas intertemporais, sejam entre os diversos grupos de interesse.

Embora a dimensão política e a dimensão cognitiva da construção de instituições sejam profundamente interligadas, neste trabalho colocarei a complexidade política como pano de fundo da minha argumentação e concentrarei, por sua vez, a atenção sobre a dimensão cognitiva e do aprendizado, especificamente no que se refere às várias versões e implicações do dilema entre *exploration* e *exploitation*.⁸ A tese que aqui

⁷ Na verdade, até o dilema *exploration/exploitation* pode ser reformulado como um problema de ação coletiva, na medida em que compete a cada ator a distribuição de recursos e o equilíbrio de interesses e utilidade entre os diferentes *Eus* futuros do próprio ator ao longo de um eixo temporal. “O *Eu* atual do ator executa jogos estratégicos com os seus *Eus* futuros, ainda desconhecidos, e fundamentalmente imprescindíveis” (PIZZORNO, 1986a).

⁸ Os fatores de complexidade política serão evocados, porém, toda vez que as diferentes preferências e identidades em conflito complicam o problema da alocação intertemporal dos recursos, obstaculizando a

proponho é que, mesmo no caso de completa cooperação social, as tentativas de construir instituições podem sofrer distorções ou tornarem-se vãs diante da complexidade e das contradições que emergem na distribuição intertemporal dos recursos. Na primeira parte, procurarei identificar as causas principais dos ciclos de fracasso e dos dilemas da ação. Na segunda parte, desenvolverei implicações específicas para quatro temas relevantes: competência, *self-interest*, identidade e confiança. Na terceira e última parte, explorarei três mecanismos fundamentais – pontos focais, rendimentos crescentes e “bricolagem” – que podem impedir a dinâmica autodestrutiva e facilitar o surgimento e a consolidação de instituições. Em particular, se verá como a *bricolage* institucional pode combinar com sucesso a atividade de *exploration* com a de *exploitation*.

Origens e ciclos da autodestruição

Um dilema do aprendizado: exploration versus exploitation

Os atores envolvidos em situações de crise e de transformação institucional devem empregar seus limitados recursos (atenção, dinheiro, tempo, inteligência e influência) ou na exploração de arranjos institucionais alternativos ou então no aproveitamento e utilização daqueles já existentes. A exploração de novos arranjos institucionais exige que os atores orientem a maior parte dos seus esforços à investigação e à pesquisa ativa. Implica experimentação, propensão ao risco, invenção, atitudes em relação ao jogo e à descoberta, diversidade e disponibilidade para conviver com a ambiguidade. A *exploration* aumenta “a sombra do futuro” (AXELROD, 1984). A *exploitation*, ao contrário, caracteriza-se pelo refinamento e o aperfeiçoamento das rotinas e dos arranjos já disponíveis, pela aversão ao risco, pela escolha e a eficiência seletiva. Vale dizer, por uma atitude mais conservadora na alocação dos esforços – a dominância do “passado tenaz” (KURAN, 1988). Na *exploitation*, “a sombra do passado” obscurece “a imagem do futuro”.

A *exploration* gera variabilidade, enquanto a *exploitation* garante confiabilidade. O dilema nasce porque variabilidade e confiabilidade são necessárias, são avaliadas na mesma medida pelos atores, e ambas têm consequências positivas e negativas.

formação de uma “massa crítica” no reconhecimento recíproco e na coordenação.

Os esforços orientados à exploração e exclusão do aproveitamento tendem a gerar situações nas quais os custos da experimentação são elevados, inevitáveis, e mantidos por breve período, enquanto os benefícios obtidos podem ser mínimos, incertos e distantes no tempo. Uma situação desse tipo exige uma elevada capacidade de suportar o risco e paciência para esperar resultados que poderão ocorrer ao longo do período. Ao contrário, os esforços dedicados à *exploitation* e exclusão da exploração tendem a reproduzir e a reforçar arranjos institucionais subótimos ou disfuncionais. A seu favor, cabe dizer, porém, que as atividades se desenvolvem de modo mais rápido.

Feedback rápido e feedback lento

Um tema recorrente na construção de instituições é a disparidade entre as considerações relativas ao curto e ao longo prazo. A crise de um regime político aumenta a importância psicológica da sobrevivência num período curto, mas torna tal sobrevivência ainda mais problemática. Os horizontes temporais da decisão e da ação tendem a se associar. Os atores têm expectativas de curto prazo e esperam um *feedback* positivo e rápido de suas ações. Isto é necessário para sustentar a ação e dar início ao processo de construção. A ausência de um rápido estímulo positivo deprime, posteriormente, as expectativas e inibe a ação. Mas a consolidação de novos arranjos institucionais exige, geralmente, investimentos que produzem rendimentos no longo prazo e têm um *feedback* lento, procrastinado. A emergência de estruturas complexas de coordenação é, frequentemente, um lento processo evolutivo que necessita de passos intermediários e do apoio de “andaimos” que devem ser construídos. A geração de opções múltiplas e a exploração das suas viabilidades e das suas consequências exigem tempo. O *feedback* de informação é lento e ambíguo. Além disso, opções alternativas pela decisão e a ação apresentam-se em sequência temporal. Os rendimentos dos investimentos são incertos e frequentemente demorados. Por tais motivos, se os atores, em suas atividades, dão prioridade aos ganhos rápidos e ao curto prazo, correm o risco de criar condições que inibem os empenhos e os investimentos de longo prazo, tornam impossível a busca por soluções duráveis, e adiam por um tempo indeterminado qualquer tentativa séria de construir instituições. Por outro lado,

caso se empenhem em uma empreitada de longo prazo, arrisquem-se, no curto prazo, de não disporem de recursos suficientes para sustentar seus esforços e expectativas durante um arco de tempo tão longo. Assim, o processo de construção institucional se interrompe. A resolução deste dilema não é tarefa fácil. As coisas se complicam porque diferentes atores possuem expectativas diferentes, mas também distintos horizontes temporais para as suas expectativas: enquanto alguns possuem um grau mais elevado de tolerância em relação à ambiguidade e se empenham em atividades de exploração, outros não a possuem e buscam resultados e benefícios imediatos. A coordenação dos múltiplos horizontes temporais dos atores é ao mesmo tempo um elemento fundamental e um produto do processo de construção de instituições: um não pode ser conseguido sem o outro e pode ser conseguido apenas por meio do outro.

Custos não recuperáveis

Os arranjos institucionais e as organizacionais existentes (regras, códigos, estruturas, conjuntos de modelos de ação, as competências especializadas e as representações a estas associadas) incorporam os “custos não recuperáveis” (*sunk costs*) pela sociedade, isto é, custos sustentados pela criação originária de recursos produtivos que não podem ser recuperados facilmente (STINCHCOMBE, 1968). Os “custos não recuperáveis” têm sua origem num capital de conhecimento, confiança, expectativa compartilhada e obrigações recíprocas, que foram cristalizados em uma configuração estrutural fixa.⁹ Quanto mais longa a vida de uma instituição e maiores os seus benefícios passados, maiores serão, plausivelmente, os “custos não recuperáveis”. Os custos sustentados pela eventual restauração das instituições existentes se somam aos custos não recuperáveis primitivos. Na construção de instituições, portanto, em que medida os atores devem dedicar energias e recursos para a conservação ou restauração do arranjo institucional existente, ainda que decadente, procurando salvar o salvável? Ou, ao contrário, devem concentrar seus esforços na exploração de novas configurações possíveis?

⁹ Os *sunk costs* não são distribuídos de modo equânime entre os diversos grupos sociais. Existem assimetrias e desigualdades que influenciam a disponibilidade dos diversos atores para conservar ou para dismantelar específicos arranjos institucionais. Isso torna as coisas mais complicadas, mas para o momento, para conduzir a um porto seguro o presente desenvolvimento, desconsideremos tal fator de complicação.

Surtem problemas ao escolher uma ou outra “ponta” do dilema: as alternativas disponíveis não são escolhas independentes, e as suas consequências podem gerar problemas ainda mais graves. De um lado, se os atores escolhem permanecer ancorados no arranjo institucional existente e buscam melhorá-lo, eles podem cometer o erro de consumir recursos naquilo que rapidamente revelar-se-á uma estrutura irreversivelmente degradada, substancialmente irrecuperável; no mesmo sentido, eles podem criar condições que reduzam sua capacidade e sua disponibilidade para alterar a estrutura futuramente quando a mudança se tornar ainda mais necessária e não puder ser adiada. Por outro lado, se os atores passam a construir um arranjo institucional *ex novo*, em primeiro lugar correm o risco de cometer o erro de jogar fora recursos que, embora depauperados, em parte ainda teriam utilidade; em segundo lugar, poderiam dedicar recursos e energias para algo que, mais tarde, talvez se revelasse uma solução muito prematura, portanto intrinsecamente instável, insustentável e de vida breve, gerando assim a necessidade de uma busca futura. As consequências contraintuitivas e não desejadas de um “salto” muito aventureiro são: instabilidade, ambiguidade futura e, às vezes, submissão a posições mais conservadoras.

A reorientação da atenção e de recursos dos velhos para os novos arranjos depende dos riscos percebidos e das incertezas que nascem quando se abandonam os caminhos familiares por percursos desconhecidos. Criando situações de *path-dependency* e rendimentos crescentes (DAVID, 1986; 1992; ARTHUR, 1988; 1989), os custos não recuperáveis tendem a preservar estruturas e *patterns* de ação tradicionais. Contentar-se com o arranjo existente para não incorrer nos custos e nos riscos da mudança pode criar condições que tornam uma futura mudança mais necessária e, ao mesmo tempo, mais laboriosa, conduzindo a custos de mudança ainda mais elevados. Mas, assumir para si o risco de saltar prematuramente para uma nova configuração, por não querer sustentar as externalidades negativas e os custos de manutenção/restauração da velha estrutura, pode criar condições de instabilidade e de insegurança que depois de certo tempo levam os atores a restabelecer muitos dos arranjos e das regras preexistentes. Assim, tanto a aversão quanto a propensão ao risco produzem consequências não desejadas. Ou dito de outro modo, tanto a *exploration* quanto a *exploitation* podem revelar-se autodestrutivas.

Ciclos de fracasso

Tanto a *exploration* quanto a *exploitation* são afetadas por ciclos autodestrutivos, que podem assumir a forma de “buscas às cegas”, “bloqueios” ou bruscas inversões de tendência.

a) Busca às cegas: excessiva instabilidade

Depois de uma crise institucional ou durante uma transição política, as identidades, as preferências e as expectativas tendem à variabilidade e tornam-se extremamente suscetíveis às contingências. Essas percepções surgem cercadas de novos arranjos, aos quais, porém, não é dado o tempo para se consolidarem. Novos experimentos institucionais são interrompidos antes que tenham a possibilidade de produzir qualquer benefício. É improvável, por outro lado, que nas fases iniciais de suas vidas os novos arranjos institucionais tenham rendimentos elevados. Estes se manifestam, em geral, no longo prazo, como efeito da acumulação de experiência. Assim, é possível que arranjos institucionais, prematuramente julgados como inadequados e insatisfatórios, sejam colocados de lado, e que se inicie outro ciclo de experimentação parcial. A consequência disso é que se torna difícil pôr seriamente à prova e estabilizar definitivamente uma nova estrutura. Uma sequência de explorações incompletas ou que não tiveram resultados positivos pode, facilmente, ser descrita como uma história de fracassos e desilusões, em vez de uma história de busca e de experimentações.

Um futuro estímulo à instabilidade constitui-se pelo fato de que no curso do processo de exploração emergem, após escolhas feitas anteriormente ou pelo deslizamento endógeno das preferências, novas alternativas que se apresentam como atraentes e que levam a novas explorações. Especialmente depois de uma grave crise política e durante o período de transição pode se desenvolver uma excessiva propensão a rever e renegociar decisões tomadas anteriormente. Se este é o caso, a formação de regras, identidades e preferências estáveis fica obstaculizada, tornando-se quase impossível aprender com a experiência.¹⁰ O fenômeno poderia ser chamado de “síndrome da exploração”:

¹⁰ As pesquisas de Zhou (1993) mostram que: a) a velocidade de mudança das regras aumenta com o número cumulativo de mudanças precedentes e que; b) a velocidade de mudança de uma regra diminui com a sua idade. Em outros termos, quando é concedido à regra um tempo suficiente para existir e ser

plus ça change et... plus ça change. A exploração torna-se uma procura às cegas (*random walk*), uma espécie de aventura sem fim. O caminho empreendido não leva a lugar nenhum ou leva a uma situação na qual predominam o cansaço e a intolerância, por causa do excessivo nível de incerteza. A exploração pode então se transformar numa atividade autodestrutiva porque a orientação em relação aos objetivos de longo prazo cria no presente condições que podem frustrar sua materialização no longo prazo.

b) “*Bloqueios*”: *excessiva estabilidade*

A *exploitation* com resultados positivos de um dado arranjo institucional pode conduzir a um futuro aperfeiçoamento do próprio arranjo. Esta é a bem conhecida armadilha do sucesso (LEVINTHAL; MARCH 1993). A acumulação de experiência em um específico âmbito de atividade aumenta a competência sobre ele, gerando rendimentos crescentes e um maior empenho naquelas atividades. Mas o ciclo gera também consequências não desejadas: se, por um lado, ele produz retornos positivos em pouco tempo, por outro, tende a conservar e a reforçar *frameworks* cada vez mais especializados. Nesse caso, a estabilidade gera estabilidade futura até o ponto em que uma excessiva estabilidade pode se tornar uma armadilha. Estruturas, rotinas e competências tornam-se resistentes à mudança. Alterações marginais incrementais só contribuem para intensificar a persistência das instituições ao longo do tempo. Esta poderia ser chamada “síndrome da *exploitation*”: *plus ça change et... plus c’est la même chose*, algo muito parecido com a famosa síndrome do *Gattopardo*¹¹.

Uma história de repetidos e eficazes “aproveitamentos” de um arranjo institucional tende a criar capacidades e a reforçar identidades específicas, que são pouco adaptadas à exploração. À medida que se progride na *exploitation* de um específico arranjo institucional, o custo para passar à exploração aumenta. Caímos assim na armadilha da competência. Quando, com os processos e as rotinas existentes, a competência melhora, a experimentação de outras possibilidades se torna menos atraente. Em geral, tende-se a fazer aquilo que se sabe fazer

utilizada, ela adquire legitimidade e gera rendimentos crescentes, de tal modo “que cria raízes”. Ao contrário, mudanças muito frequentes das regras geram um estímulo à produção de futuras regras.

¹¹ “Se vogliamo che tutto rimanga com’è bisogna che tutto cambi.” (TOMASI DI LAMPEDUSA, 1958). (“Se queremos que tudo permaneça como está, é preciso que tudo mude.”).

melhor, mas desse modo é provável que se reduza a capacidade de buscar alternativas possíveis. Por estas razões, uma história de sucessivos aperfeiçoamentos tende a inibir as habilidades e as atitudes apropriadas para empreender atividades de exploração. Consolidando estruturas, rotinas e competências já existentes, a *exploitation* destrói a variabilidade e gera rigidez. Ela incorpora uma dinâmica potencialmente autodestrutiva, na medida em que pode levar ao aperfeiçoamento de instituições ineficientes ou com um déficit de legitimidade, as quais se tornam mais confiáveis no curto prazo, porém mais vulneráveis no longo prazo.

c) *Inversões rápidas de preferências*

Não se afirma que a excessiva instabilidade causada por uma exploração vã de configurações institucionais alternativas e a excessiva estabilidade causada pelo aperfeiçoamento da própria estrutura sejam sempre e necessariamente processos que se autorreforçam. Eles podem ser interrompidos por forças endógenas contrastantes. Condições de prolongada instabilidade e variabilidade podem provocar uma mutação endógena de preferências da *exploration* para a *exploitation*. A experiência de repetidos fracassos em consolidar uma estrutura pode levar os atores a reduzirem a propensão ao risco. Não se pode suportar por muito tempo elevados níveis de incerteza. O nível das expectativas diminui rapidamente (MARCH, 1988; LANT, 1992). Se a exploração não dá os resultados esperados, um modo fácil e direto para reduzir a incerteza e a insegurança social consiste em voltar aos arranjos e rotinas já experimentados. Os velhos copióes e modelos de comportamento são, então, reativados.

Quando a sensação de instabilidade e de incerteza torna-se intolerável para os atores, eles renunciam à exploração e restabelecem muitos dos arranjos precedentes, que lhes são mais familiares. Estes são mais seguros e estão prontamente disponíveis. Prefere-se a segurança à variabilidade e à diversidade. Depois de um período de exploração, se não se obtêm resultados significativos, tende-se a se tornar mais conservador e a impor-se limitações e vínculos; ou, simplesmente, a demonstrar-se indiferente às novidades. Por exemplo, um forte empenho por uma reforma social ou uma nova *policy* pode gradualmente diminuir no momento em que se tiver que pagar os seus custos. As prioridades são invertidas. As coalizões políticas podem

se desmanchar quando os efeitos de uma política começam a manifestar-se. As identidades coletivas evocadas por uma mobilização social ou pela mídia podem dividir-se em identidades locais conflitantes, tornando-se voláteis e vulneráveis.

Quando, ao contrário, a excessiva exploração ou a obsolescência de um específico arranjo institucional reduzem o seu rendimento, pode acontecer uma inversão na direção oposta, da *exploitation* para a *exploration*. Nesse caso, verifica-se uma violação das condições de estabilidade causada por uma mudança endógena das preferências. A estabilidade, a segurança rápida e os ganhos fáceis perdem valor em relação à propensão ao risco e ao planejamento no longo prazo. O nível de expectativas se eleva. Recursos e atenção são reorientados para a busca e para a invenção de novas rotinas e estruturas. O interesse pela variabilidade e pela diversidade prevalece sobre o interesse pela segurança. O *status quo* pode se tornar intolerável, pelo menos para alguns grupos sociais, como ocorre normalmente na crise ou na queda de um regime político.

Instâncias e implicações da dinâmica autodestrutiva

Nas páginas seguintes examinarei brevemente algumas instâncias e implicações de tal dinâmica na criação de instituições, concentrando-me sobre quatro problemas específicos que me parecem relevantes: recursos e competências, *self-interest*, identidade e confiança.

Competências e recursos

Quando um regime político cai, nasce um problema de competência. As instituições tendem a gerar e a desenvolver recursos e competências que são específicas-para-aquelas-instituições e que se tornam “dotações” de atores específicos. Essas competências integram as experiências acumuladas no tempo, vale dizer, aquilo que os atores aprenderam a fazer com uma específica estrutura de regras, ou no âmbito de um específico arranjo institucional: elas são incorporadas seja nas habilidades práticas e conhecimentos individuais, seja na rotina social e administrativa praticada coletivamente. Tais competências específicas são essenciais ao apoio e à reprodução das instituições. Na ausência de tal base de competência, instituições como as burocracias

governativas, as agências públicas, os órgãos políticos, as empresas e os institutos culturais, não poderiam funcionar eficazmente.

No decorrer do desenvolvimento e consolidação de uma determinada configuração institucional, os atores adquirem habilidades, rotinas e práticas específicas, profundamente imbricadas com aquela configuração, pois eles são formados dentro e através dela, o que lhes dá valor e significado, e nela “funcionam” de forma eficiente. Por exemplo, os atores aprendem códigos, desenvolvem conhecimentos, estabelecem redes de relações interpessoais (GRANOVETTER, 1985; 1990), ou constroem infraestruturas materiais que são – todos eles – elementos específicos para um determinado arranjo institucional. Estes efeitos produzidos pelo *learning-by-using* – efeitos largamente endógenos – constituem potentes mecanismos de reforço para a estabilidade institucional, porque geram rendimentos crescentes na adoção de soluções institucionais específicas (DAVID, 1986; ARTHUR, 1988; JEPPEPERSON, 1991).

Quando um velho regime cai e um novo regime deve ser instituído, a criação de novas instituições está condicionada pelo repertório existente de competências e recursos. Na maioria das vezes estas dotações são distribuídas para a população de modo desequilibrado: em geral, elas são um apanágio quase exclusivo de uma elite política ou social, da classe dirigente, ou de grupos que têm um elevado interesse na sobrevivência do *ancien régime*. O que pode ser realisticamente realizado na fase “nascente” da construção de um novo arranjo institucional depende dos recursos e das competências dos indivíduos e dos grupos que eram estreitamente alinhados ou ligados às velhas instituições. Reformas políticas inovadoras ou arranjos institucionais projetados por empreendedores sociais e políticos, frequentemente não podem ser incrementados, na medida em que, para que os novos projetos possam existir, é preciso obter a confiança dos dirigentes do velho regime. Estes burocratas, tais como banqueiros, quadros políticos, dirigentes públicos e privados, funcionários, e todo tipo de pessoal administrativo, não são recursos facilmente substituíveis: eles possuem o conhecimento específico da máquina administrativa e uma experiência prática que pode ser adquirida somente através de um longo e custoso processo de aprendizado (*learning-by-doing*). Na verdade, até os mais violentos *shocks* institucionais só com muito custo conseguem tocar os quadros administrativos e

governativos intermediários. Por outro lado, também quando se verifica uma consistente importação de competências externas por setores específicos da economia e do *management*, da sociedade civil, ou do mundo acadêmico, o tempo passa antes que elas funcionem eficazmente e se tornem produtivas no novo ambiente político.

Isso torna difícil e problemática a criação de novas instituições: se as habilidades e recursos existentes são deixados de lado e não utilizados no processo de inovação, a construção institucional sente o efeito da falta de pessoal capacitado e segue claudicante; ao contrário, se as competências existentes são utilizadas, há uma tendência de se aplicar muitas das velhas regras, práticas e hábitos, o que pode sabotar qualquer tentativa de inovação e reativar muitas características do regime precedente (indivíduos específicos, elites, instituições). Depois de um lapso de tempo, os resultados do processo de transformação começam a se parecer de maneira sinistra justamente com aquilo que os inovadores queriam mudar. A necessidade de *expertise* política e administrativa pode conduzir os novos regimes a ressuscitar os velhos. Mas, assim, eles correm o risco de perder a superioridade moral pela qual pedem reconhecimento e legitimidade, ou seja, perdem a sua “vantagem moral”.

Self-interest

Uma visão muito difundida nas ciências sociais e políticas considera o *self-interest* o motor das escolhas e das ações humanas. Segundo esta visão, nas transições institucionais e políticas, os atores, indivíduos e grupos são levados a agir a partir da antecipação das consequências futuras de suas preferências individuais. Mas, em situações de instabilidade política e social é difícil fixar critérios estáveis para calcular as utilidades e para estabelecer as consequências que melhor respondem aos próprios interesses. O cálculo do *self-interest* é particularmente complicado em situações fugidias, em contínua evolução, onde as preferências são variáveis e incoerentes, e onde há amplo espaço para manipulação. As preferências são influenciadas, de modo endógeno, pelas mudanças. Há incerteza sobre quais devam ser as preferências da nova situação. Em consequência, os atores tendem a adotar as preferências de outros atores, tendo como base um princípio de imitação, ou ativam comportamentos

conforme normas já estipuladas, ou seja, preferem aquilo que tenha uma base normativa, independentemente de estreitas considerações de utilidade (MARCH; OLSEN 1989).¹²

No decorrer de um processo de transformação institucional emergem, de modo recorrente, interrogações sobre os efeitos possíveis de diferentes modalidades de alocação intertemporal dos recursos. Os benefícios mais mensuráveis da adesão aos velhos arranjos são confrontados com os menos mensuráveis, muitas vezes desconhecidos, da aposta no novo. São avaliados os tempos de espera e a capacidade de ser paciente. Pergunta-se em que medida as escolhas e as ações presentes influenciarão os sucessos futuros. Essas perguntas não têm respostas fáceis, na base de um simples cálculo dos *trade-offs* entre os presentes critérios de utilidade e os critérios de utilidade em momentos futuros relativos a um espectro de possíveis arranjos institucionais alternativos. Os confrontos intertemporais das utilidades são difíceis pelo menos por três razões distintas:

- primeiro, porque a incerteza é elevada e é difícil calcular as vantagens relativas associadas aos diferentes arranjos institucionais, ou conjunto de regras futuras, que são desconhecidas, e intrinsecamente, instáveis;
- segundo, porque a utilidade futura de um ator individual relativa a uma específica opção institucional é, ela mesma, uma função de efeitos de agregação “emergentes”, vale dizer, de ações não combinadas e interdependentes que se manifestam no decorrer do processo de construção;
- terceiro, porque a utilidade futura depende também do tipo de instituições que são edificadas no curto prazo.

Ilustremos mais amplamente. O fluxo de benefícios futuros para um ator depende também das escolhas e das ações dos outros atores. Se me oriento na direção de uma opção de longo prazo, que exige a colaboração de outros, e ela não acontece, é muito improvável que essa opção possa se materializar. Como consequência, não obterei benefícios futuros e, além disso, perderei os benefícios que outros, eventualmente, poderão

¹² É necessário destacar, todavia, que nas crises e nas transições institucionais o comportamento guiado por regras continua problemático por causa das ambiguidades, da multiplicidade e da instabilidade dessas mesmas regras. Em tais situações, há conflitos sobre as regras, sobre os valores e sobre os arranjos que foram previstos antecipadamente.

usufruir no curto prazo. Em outros termos, será possível obter maiores benefícios de meu investimento de longo prazo se todos os outros também tiverem objetivos de longo prazo. Ao contrário, se pretendo realizar o meu interesse num período curto, como muitos o fazem, o resultado será que a profundidade temporal da função de utilidade se reduzirá, a probabilidade de elevados retornos futuros diminuirá e a consolidação institucional, no longo prazo, será retardada.

Por tais motivos, nos processos de transição, os atores demonstram cautela em abandonar o *status quo*, ainda que em presença de externalidades negativas, porque há muita incerteza sobre os estados futuros e sobre quais utilidades (individuais e agregadas) serão associadas a eles.¹³ Deixar o *status-quo* significaria entrar em uma fase confusa, na qual novas regras devem ser negociadas – fase cuja duração não pode ser estabelecida *ex ante*, com conseqüente instabilidade. Os atores são cautelosos até no restabelecimento de regras específicas, porque podem imaginar regras alternativas que talvez levassem a vantagens maiores. As negociações implícitas e explícitas sobre as regras, quando elas estão em discussão, são caracterizadas por maior grau de incerteza em relação às negociações sobre variações marginais das regras, quando as regras são compartilhadas.

De um lado, a convergência de interesses múltiplos na realização de uma estrutura institucional, no curto prazo, pode ser necessária para se construir um “andaime” ou uma “ancoragem” útil à construção de um *framework* institucional no longo prazo. Mas, por outro lado, ela pode conduzir a estruturas e a sistemas de regras vulneráveis e intrinsecamente instáveis, já que estas ficam privadas de muitas propriedades importantes necessárias para a reprodução e para a consolidação no longo prazo.

Em resumo, em situações dinâmicas de crise e de reconstrução institucional, nas quais ocorre, amiúde, que as escolhas e os acordos precedentes sejam desmentidos pelas sucessivas buscas do *self-interest*, seja no curto seja no longo prazo, pode-se chegar a novos arranjos de tipo *self-defeating*. Isso

¹³ Esse *pattern* de comportamento está, de qualquer maneira, coligado àquilo que foi chamado, de várias maneiras, “efeito dote” (*endowment effect*), *status quo bias*, ou “aversão à perda” (*loss aversion*): indivíduos que enfrentam escolhas de elevado risco percebem a inutilidade da perda de (ou renúncia a) um objeto ou estado que tem valor mais elevado da utilidade associada à sua aquisição. A assimetria de valor reforça as preferências na direção do *status quo*. Veja-se Kahneman, Knetsch e Thaler (1991).

pode resultar num reforço da estabilidade ou, alternativamente, num agravamento da instabilidade.

Identidade

Em termos mais radicais, as dificuldades em se definir uma função de utilidade clara e estável no tempo correspondem às dificuldades em se definir a própria identidade futura. Como Pizzorno (1986a) destaca, a comparação intertemporal dos interesses de uma pessoa ou de um grupo é possível somente se a sua identidade permanece estável. Caso contrário, torna-se ilusório comparar benefícios atribuídos a diversas identidades que possuem valores diferentes e, muitas vezes, incompatíveis em momentos temporais diversos. Mas, para assumir uma identidade intertemporalmente estável e reconhecível deve-se garantir forçosamente uma ordem institucional mínima. Em outros termos, na ausência de instituições, a identidade é confusa, e quando a identidade é confusa a escolha torna-se problemática. Na criação de instituições o problema da escolha intertemporal, baseada no *self-interest*, confunde-se com o problema da identidade.

Nos processos de crise, e de reconstrução institucional, as identidades das pessoas e dos grupos são abaladas e, ao mesmo tempo, novas identidades tomam forma. Os atores ficam desorientados tanto em sua própria identidade quanto nas implicações da identidade para a ação em situações específicas. Uma vez que a identidade de cada ator é interdependente da identidade dos outros, a confusão de cada ator acentua a confusão dos outros. A exploração das identidades possíveis é complicada e desacelerada pela interação. Mais dramaticamente, muitas vezes, a formação de novas identidades pode acontecer somente através da destruição das velhas. Como consequência, identidades relativamente “locais” (isto é, com poucas interações) e inofensivas (para aquelas já consolidadas) são restabelecidas antes, enquanto estruturas de reconhecimento e de obrigação mais complexas emergem mais lentamente. Estas são reconstruídas a partir de estruturas mais elementares, tendem a incluir identidades pré-existentes e a recombinar, inadvertida ou deliberadamente, muitas características e regras precedentes.

Os processos de crise e de reconstrução institucional colocam, além disso, requisitos contraditórios sobre a identidade individual e coletiva. De um lado, eles exigem a capacidade de

romper com o passado, transcendendo a própria identidade para “converter-se” e “renascer” numa nova e emergente identidade; por outro lado, esses processos exigem a capacidade de “criar uma ponte” entre o passado, ou o presente, e o futuro, restabelecendo, assim, um sentido de continuidade. Tanto a descontinuidade quanto a continuidade têm valor e são objetos de uma procura, mas elas se excluem mutuamente: é difícil assegurar uma e outra simultaneamente. Note-se, todavia, que às vezes uma continuidade pode ser estabelecida através da oposição e do contraste entre o velho e o novo.¹⁴

É difícil criar instituições se também não emergem ao mesmo tempo sólidas identidades coletivas. Mas estas, por sua vez, podem emergir somente se forem reconhecidas como tais por um sistema social de reconhecimento sustentado por e incorporado em um *framework* institucional que é – ele mesmo – produto do processo de construção institucional. A identidade que deve ser reconhecida e o sistema de reconhecimento dependem um do outro: eles emergem no decorrer do próprio processo (PIZZORNO, 1986b). A certeza de reconhecimento dos *Eus* futuros, “círculos” ou grupos estáveis, e os complexos sistemas de regras e obrigações, pode se dar somente através de um *commitment* coletivo, e a emergência endógena, de uma identidade coletiva que se reproduza no tempo – todas condições que, como vimos acima, são difíceis de realizar no âmbito das incertezas e das ambiguidades de uma crise.

Se um ator se obriga a um *Eu* futuro, fazendo um forte investimento em valor, ele deve romper com os seus *Eus* passados e presentes e “converter-se”. Se procura segurança de reconhecimento no futuro, deve sacrificar a própria segurança e a própria identidade no presente, vale dizer certo grau de conectividade interpessoal: o *Eu* atual torna-se somente um “instrumento” para o futuro. Mas, se abandona o seu *Eu* atual, muito rapidamente, corre o risco de se perder numa terra de ninguém, na qual o reconhecimento social é problemático – um risco que se poderia evitar. Todavia, um progresso rumo a uma nova identidade pode ser realizado somente na medida em que se dispa, progressivamente, da identidade atual.

A identidade individual ou coletiva é uma espécie de custo não recuperável: quanto mais elevado é o investimento cognitivo,

¹⁴ Segundo Pizzorno (1995), a identidade implica a capacidade de imaginar a si mesmo como diferente dos outros e de forma contínua.

normativo, ideológico, emotivo e existencial que os indivíduos ou as organizações fazem em uma específica identidade, ou numa busca de reconhecimento, ou num sistema de regras, mais forte será o sentido de inclinação e de lealdade àquela identidade e, conseqüentemente, mais alto será o preço que se pagará para abandoná-la e para assumir uma diferente, quando for necessário fazê-lo (PIZZORNO, 1986b). As identidades, como as instituições, demonstram resiliência e propriedade inercial. Quando se enraízam profundamente e por muito tempo tornam-se difíceis de mudar. Este é o motivo pelo qual romper com o próprio *Eu* atual e com o *status quo* é, na maior parte dos casos, um passo muito delicado: implica na capacidade de também romper com muitos outros *Eus* atuais, e de obrigar-se aos *Eus* futuros, próprios e alheios que ainda são desconhecidos. Assim, a percepção da continuidade do *Eu* no tempo é ameaçada. Sempre existe o perigo potencial de “cessar de existir”, uma possibilidade que, nas crises e nas transições políticas, os atores sociais e políticos percebem muito claramente.

Considerando-se a dinâmica da identidade, a construção de instituições implica sempre algum grau de incoerência entre os *Eus* passados (e presentes) e os *Eus* futuros dos atores. Deseja-se a transformação e a inovação, e, ao mesmo tempo, se quer garantir algum grau de coerência e de *accountability* para as identidades individuais e coletivas. Assim, construir uma instituição sempre significa formar e consolidar novas identidades distintas das anteriores, mas também estabelecer algum tipo de legitimidade das novas identidades e estruturas, baseadas no precedente ou ancoradas em “exemplos” passados. De fato, uma maneira muito comum de invocar a legitimidade para um novo projeto institucional é apelar a algum modelo legítimo já conhecido que tenha demonstrado sua validade e eficácia no passado (OFFE, 1992). O argumento da “familiaridade” parece ser muito forte na promoção da legitimidade e da aceitação de um modelo institucional. O dilema de qualquer *framework* institucional inovador, como, por exemplo, uma nova constituição política, é que ele deve ser “diferente” do passado – uma verdadeira ruptura em relação ao antigo regime – e, ao mesmo tempo, um “descendente” (ou similar a) de um arquétipo histórico relevante. A descendência de (e a conformidade com) um modelo ao qual se reconhece valor é a única maneira de garantir legitimidade e estabilidade em situações altamente incertas, especialmente

quando o “desempenho” e os benefícios coletivos ainda não tiveram tempo de se manifestar e, portanto, não podem ser invocados como fontes de legitimidade para o novo arranjo.

O dilema da identidade, que descrevi brevemente acima, é experimentado pelos atores sociais e políticos numa variedade de formas, e é expresso por um vasto espectro de respostas comportamentais. Nas transições políticas, os atores estão aprisionados entre as velhas e as novas identidades. Os critérios de apropriação para a ação não se encontram facilmente disponíveis. As trocas, as obrigações e os cálculos de utilidade não podem contar com a estabilidade das identidades. Consequentemente, podemos muitas vezes observar fenômenos como, por exemplo, oscilações entre identidades diferentes e confusas; formação de identidades locais, efêmeras e fugazes; novas identidades e afiliações “atabalhoadas”, que resultam da recombinação e da clonagem das preexistentes; emergência de soluções “falsas” e “híbridas”; diásporas, heresias e cisões. As respostas podem ser divididas entre respostas divergentes, com um mecanismo que separa as identidades ou as converte uma na outra (cisão, esquizogênese), e respostas convergentes, com um mecanismo que, seletivamente, combina identidades múltiplas ou seus traços componentes (tais como combinação, clonagem, hibridismo). Os comportamentos erráticos, oscilantes, muitas vezes incompreensíveis, que os analistas podem observar nos atores políticos no decorrer de uma séria crise institucional ou política, são creditados mais à instabilidade, à volatilidade e à recombinação das identidades que a escolhas estratégicas ou a táticas deliberadas. São sintomas através das quais se manifesta o dilema da identidade.¹⁵

Confiança

Uma crise institucional muda a percepção individual e coletiva dos riscos inerentes às escolhas e, consequentemente, a disposição para conceder confiança a pessoas e a instituições, no curto e no longo prazo. A crise perturba o equilíbrio entre

¹⁵ Nessa linha de interpretação, a ideologia pode ser interpretada como um meio para criar uma ponte em direção a situações futuras e para engatar, no longo prazo, identidades instáveis quando nenhum outro modo é possível (projetando no futuro aquilo que se queria ser no presente). Criando e impondo uma rigidez de comportamento, a ideologia reduz a necessidade de aprendizagem no curto prazo, contribuindo para estabilizar uma espécie de identidade coletiva. Nos termos utilizados por Jon Elster, para uma comunidade a ideologia é, em suma, um modo de se conectar, mediante um *pré-commitment*, a uma identidade futura (ELSTER, 1984).

a confiança interpessoal e a confiança institucional, que em diferentes combinações caracteriza a sociedade em situações “normais”.¹⁶ A debilidade ou a ausência de regras institucionais condicionam e, por sua vez, são condicionadas pela alocação intertemporal da confiança. Quando um regime cai, as regras institucionais vigentes até aquele momento são suspensas ou se tornam pouco confiáveis, mas, novas regras não são disponibilizadas imediatamente, precisam ser instituídas e aplicadas. Neste ambiente, é mais difícil encontrar situações e contrapartes que mereçam confiança. Atos como assumir compromissos críveis, honrar contratos, fazer promessas tornam-se problemáticos. O espectro de ações possíveis para os atores sofre uma restrição e o horizonte temporal, para contrair obrigações futuras, tende a se reduzir. Então, a confiança nas instituições torna-se um recurso escasso, justamente quando ela se torna mais necessária para se envolver com investimentos de longo prazo, que comportam riscos elevados e exigem dos atores comportamentos exploradores.¹⁷

Na exploração de configurações institucionais alternativas, onde os riscos são elevados e os resultados incertos e distantes no tempo, a *accountability* deve ser substituída pela confiança. O valor da confiança, como um recurso finito, aumenta com a expansão do risco e com o distanciamento do horizonte temporal da ação. De fato, quando a viabilidade e o rendimento de arranjos institucionais alternativos não podem ser avaliados com precisão, ou quando não é possível determinar os efeitos no tempo de soluções institucionais específicas, a confiança aumenta a tolerância em relação à incerteza. Todavia, a confiança surge com dificuldade em situações, como tipicamente são as transições políticas e institucionais, que apresentam uma elevada instabilidade e alto índice de mortalidade das regras. Se as regras

¹⁶ Para essa instituição conceitual, e para as diferentes funções de um e de outro tipo de confiança, veja-se Niklas Luhmann (1979). A confiança institucional difere da confiança interpessoal na medida em que não implica uma ligação pessoal específica entre as pessoas, mas requer a confiança generalizada em um conjunto comum de regras, no qual todos tenham confiança. Como Luhmann (1979) e Gambetta (1988b) destacaram, a confiança institucional requer “confiança na confiança”. Embora existam importantes conexões entre as duas, aqui examino somente a confiança institucional.

¹⁷ A falência de experimentos institucionais em grande escala produz, ao mesmo tempo, desconfiança e necessidade extrema de confiança. Segundo o sociólogo polaco Piotr Sztompka, a cultura invasiva da desconfiança é o mais sério obstáculo à reconstrução institucional nas sociedades pós-comunistas do Leste europeu (SZTOMPKA, 1996). Ao contrário, exemplos de processos históricos de acumulação de confiança que tiveram resultados positivos, são o desenvolvimento de uma comunidade cívica democrática (PUTNAM, 1993), a expansão da sociedade comercial internacional (SCAZZIERI, 1994) ou também a introdução de padrões de medida comuns na produção e no comércio (PONI, 1995).

mudarem frequentemente e se não se puder ter certeza de que elas durarão o suficiente no futuro, elas não serão percebidas como uma base sólida para agir e para estabelecer acordos.¹⁸ Com isso, a formação de expectativas comuns torna-se problemática, já que poucos apostarão no longo prazo. A referência coletiva generalizada a um sistema de regras não é estimulada quando o horizonte de vida do sistema tende a diminuir. A pressão inflacionária sobre a proliferação de regras tem, assim, como efeito a erosão da validade, da legitimidade e da eficácia das próprias regras. Isso favorece as violações e dá origem a posteriores produções de regras. Um código instável e permeado por contínuas modificações rapidamente perde confiabilidade e legitimidade, porque os investimentos morais, e simbólicos, feitos nele não têm tempo de gerar um fluxo de benefícios e de alimentar a confiança, estendendo no espaço e no tempo as possibilidades e as oportunidades de ação para a coletividade. Nestas condições, a criação de capital social, na forma de instituições e códigos generalizados, torna-se problemática.

Na exploração de novas configurações institucionais estão presentes, simultaneamente, fatores que inibem e que estimulam a confiança. Uma série de experiências fracassadas pode abalar a confiança, induzindo os atores à aprendizagem da cautela e da desconfiança, bem como ao eventual retorno a posições e soluções menos arriscadas. A cautela pode ser uma virtude na presença de risco, mas, se a cautela e a desconfiança se tornam excessivas, perdem-se também oportunidades de ação. Ao contrário, o sucesso da exploração estimula a confiança, mas também pode induzir os atores a uma excessiva segurança em suas próprias capacidades e à ilusão infundada de que é possível, com facilidade e rapidamente, realizar audaciosos projetos de reforma e de *design* institucional, que acabam não tendo viabilidade prática. Como se sabe, a excessiva segurança ou a confiança infundada reduzem o nível de atenção e o interesse cognitivo pela exploração. Consequentemente, os riscos inerentes a situações potencialmente perigosas são subestimados. Quando isso ocorre, crescem as probabilidades de fracasso.

A consolidação da confiança institucional tem, portanto, a necessidade de ser sustentada pela atividade de *exploitation*,

¹⁸ Em uma sociedade política, na ausência de um sistema de regras preciso, a erosão da confiança institucional muitas vezes é compensada por uma tendência de personalização da política e pelo “*leaderismo*”, ou seja, por um pacto de confiança pessoal entre “o povo” e um *leader* carismático. Na América Latina há vários casos emblemáticos disso. Sobre o assunto, veja-se Alberti (1996).

vale dizer, pela utilização e pelo aperfeiçoamento adaptativo de um sistema de regras. A *exploitation* é uma atividade de baixo risco, e necessita, portanto, de investimentos iniciais em confiança relativamente menos comprometedores que a *exploration*, porque a aprendizagem e a mudança são mais graduais e não há saltos dramáticos para sistemas de regras radicalmente novos, que poderiam ter custosas consequências imprevistas. Com efeito, a confiança é um dos tantos *by-products* que derivam da utilização prolongada de um sistema de regras estável e comum. Como Albert Hirschman observou, a confiança aumenta com o uso e a difusão na sociedade. Mas uma excessiva *exploitation*, ou uma *exploitation* que tenha produzido resultados positivos por muito tempo, também pode ter contraindicações. Em primeiro lugar, uma elevada especialização do sistema de regras comporta um tipo de confiança que pode ser utilizada somente no âmbito de um arranjo especializado, não externo. Em segundo lugar, quando a *exploitation* tem excessivo sucesso, pode conduzir os atores a um excesso de confiança em arranjos institucionais ou códigos que, com o tempo, poderiam revelar-se muito rígidos e específicos, tornando-se, assim, vulneráveis no longo prazo. Também nesse caso, a excessiva confiança no *status quo* tende a excluir a possibilidade e a exploração de arranjos institucionais alternativos.

Para poder construir instituições, e sobretudo para mantê-las, é necessário aprender a ter confiança e a controlar seletivamente as modalidades com as quais ela deve ser concedida ou suspensa. Aprender a ter confiança significa aprender a apreciar as consequências positivas e negativas das diversas modalidades de alocação (intertemporal e intergrupo) da confiança.¹⁹ Isso requer tanto *exploration* quanto *exploitation*. No entanto, os mesmos processos que geram confiança ou “cautela saudável”, podem gerar também confiança excessiva ou precaução excessiva, ambos com consequências contraproducentes para a construção de instituições.²⁰

¹⁹ É preciso notar, todavia, que tais consequências podem afetar não somente a ordem econômica ou política da sociedade, mas também a sua ordem moral. Portanto, a aprendizagem da confiança (ou da desconfiança) não é uma atividade puramente instrumental, “calculista”, mas implica uma orientação e uma abertura moral (ou, alternativamente, um fechamento moral).

²⁰ Entre confiança e desconfiança existe, porém, uma importante assimetria. A aprendizagem da confiança é um processo lento e demorado, quase sempre não intencional, que produz regras, crenças e convencimentos extremamente vulneráveis à destruição deliberada: uma vez que a confiança foi traída, é muito difícil reavê-la. Ao contrário, a aprendizagem da desconfiança é muito rápida e gera convencimentos e comportamentos difíceis de erradicar. Uma vez que a cultura da desconfiança foi assimilada, ela procura

Mecanismos construtivos

A abordagem desenvolvida até este momento pode ter transmitido a ideia de que a construção de instituições seja uma tarefa muito árdua. Como procurei mostrar, certo número de fatores – incerteza sobre o futuro, aversão ao risco, *sunk costs*, disparidade entre curto e longo prazo, competências e recursos especializados, problemas distributivos no tempo e entre os grupos, identidades ambíguas, falta de confiança, muitas vezes em combinação ou em interação entre eles – geram uma complexa dinâmica que torna difícil a substituição dos velhos arranjos institucionais pelos novos. Indivíduos e sociedade parecem preferir estratégias conservadoras e de baixo risco, revelando um forte *viés* para a *exploitation*. Mas, nem mesmo isso os salva das consequências não desejadas e da possibilidade da autodestruição. Portanto, os processos de construção das instituições não dão lugar somente a resultados possivelmente instáveis e frágeis, mas, também, a resultados perversos.

Nenhuma sociedade pode, por outro lado, suportar os custos necessários para dismantelar todo o seu aparato institucional de uma só vez. Raramente, a substituição completa de arranjos institucionais, por mais obsoletos e cadentes, é uma estratégia factível ou segura. Um afastamento súbito e radical das práticas e das estruturas consagradas resulta muito arriscado, e os atores políticos e seus eleitores não aceitariam isso. O desafio é muito grande, seja para os inovadores, revolucionários ou reformistas, seja para os conservadores, os guardiões do *status quo*. As inovações sociais e políticas muito radicais comportam um elevado potencial de conflito e de divisão, a tal ponto que podem se tornar incontroláveis e destrutivas no longo prazo. Entretanto, não obstante essas dificuldades, a construção de instituições “acontece” através de uma notável variedade de mecanismos sociais (ABELL, 1995) e é um processo contínuo e extremamente difuso²¹. A última parte do trabalho se concentrará, então, sobre as seguintes perguntas: como é possível a construção de instituições? Como é possível contornar os dilemas e os ciclos autodestrutivos na alocação intertemporal dos recursos e

confirmações continuamente. A suspeita tende a ser mais contagiosa que a confiança. Destruir a confiança é, portanto, muito mais fácil e rápido que construí-la (PAGDEN, 1988; SZTOMPKA, 1996).

²¹ As instituições podem emergir como formas cristalizadas de redes sociais ou como *patterns* de atividades preexistentes, de movimentos sociais, através do estímulo do ambiente externo, de uma organização preexistente ou também de ações de um empreendedor institucional dotado de carisma.

alimentar um processo construtivo? Existe uma via de saída ao dilema entre *exploration* e *exploitation*?

Limitar-me-ei a examinar três importantes modalidades ou mecanismos que operam nos processos construtivos, especificamente, os pontos focais, os rendimentos crescentes e a “bricolagem” institucional. Os pontos focais dizem respeito à emergência da coordenação, os rendimentos crescentes referem-se aos processos de reforço e difusão de regras e padrões de comportamento, e a “bricolagem” define a construção e a evolução de macroestruturas a partir de estruturas mais modestas. Esses mecanismos, entre outros, constituem respostas eficazes às dinâmicas autodestrutivas, e ajudam a resolver ou superar alguns dos dilemas da ação até agora discutidos. Para fazer frente às dificuldades e às incoerências da transformação social e política, os atores engajados, ou envolvidos na construção de instituições, tendem a ativar, mais ou menos conscientemente, mecanismos e estratégias que lhes permitam reduzir a incerteza e o risco, economizar custos não recuperáveis, atenuar os conflitos intertemporais e intergrupos, cortar os custos de transição e aprendizagem, estabilizar identidade, confiança e significado. O que defendo aqui é que os pontos focais, os rendimentos crescentes e a “bricolagem” são mecanismos que respondem, adequadamente, aos requisitos citados acima e podem ser observados em um vasto espectro de casos empíricos de construção e mudança das instituições.²²

Pontos focais

Como Schelling o definiu, um “ponto focal” é uma característica proeminente, influente, de uma situação ambígua de escolha que, justamente por sua unicidade e visibilidade, torna-se uma chave, ou melhor, a *chave* para resolver um difícil problema de coordenação:

²² Não pretendo sustentar que estes são os *únicos* mecanismos ou estratégias para responder aos problemas e aos dilemas da construção de instituições, como foi ilustrado neste trabalho, e muito menos que são os únicos modos pelos quais as instituições são formadas. Podem existir outros, do projeto intencional aos processos evolutivos endógenos, a uma combinação de engenharia institucional e evolução social. A minha tese é a de que os pontos focais, os rendimentos crescentes, e a “bricolagem” nos ajudam a interpretar diversos fenômenos que ocorrem nos processos de constituição das instituições – fenômenos que, acredito, não recebem a devida atenção dos cientistas sociais e políticos nem dos legisladores e projetistas constitucionais.

[...] a descoberta de uma chave – qualquer chave que seja mutuamente reconhecida como a chave torna-se a *chave* – pode depender mais da imaginação que da lógica; pode depender da analogia, do precedente, de um arranjo casual, da simetria, das propriedades estéticas ou geométricas de uma configuração, de um raciocínio casual e também das identidades daqueles que se confrontam e do conhecimento que eles possuem um do outro (SCHELLING, 1980, p. 57).

Em situações estratégicas, onde múltiplos atores com interesses conflitantes são envolvidos em processos decisórios complexos, as considerações de “evidência” ou de “visibilidade” de uma solução podem ter vantagem sobre as considerações de interesse pessoal (KREPS, 1990; GARRETT; WEINGAST, 1993). A unicidade de um ponto focal induz “naturalmente” um certo grau de convergência e de coordenação. E o faz reduzindo a ambiguidade sobre soluções possíveis e criando um ponto de referência para os atores. Um ponto focal reúne alguns requisitos fundamentais de informação que todos conhecem e podem utilizar para interpretar uma situação e orientar a ação. Haverá convergência para uma solução específica porque se espera que outros façam o mesmo, por sua vez, independentemente dos cálculos racionais acerca dos interesses presentes e das expectativas sobre as utilidades futuras aguardadas. Em situações de colapso institucional, onde em virtude da desordem ambiental a comunicação é difícil e a convergência para um arranjo institucional compartilhado é problemática, os pontos focais podem oferecer soluções extrarracionais, mas “óbvias”, ao problema da coordenação social.²³

Os pontos focais emergem de modo acidental, muitas vezes não intencionalmente, mas às vezes, como Garrett e Weingast (1993) sugeriram, podem resultar de uma construção ou de uma busca coletiva. Nos dois casos é extremamente difícil, e pode até ser contraproducente, dizer *ex ante* o que constitui um ponto focal, e se funcionará como tal. Na construção de instituições, os pontos focais podem assumir diversas formas, dependendo da cultura, das práticas passadas, das instituições existentes, ou das rotinas organizativas correntes. Podem ser fornecidos por líderes políticos ou por pais fundadores, por crenças e princípios compartilhados,

²³ “Extrarracional” aqui não significa “irracional” nem “não racional”; significa que as soluções não podem ser explicadas ou previstas a partir da teoria da escolha racional, ou seja, atribuindo motivações de interesse pessoal a atores racionais.

por movimentos sociais, emoções coletivas, arranjos herdados, expertise técnica, pelo *commitment* excepcional de um grupo, por um *enclave* de profunda confiança interpessoal fundado sobre uma identidade coletiva de tipo étnico, de gênero ou de outro tipo. Um ponto focal pode ainda consistir em alguma ordenação constitucional ou política que funciona como modelo de uma estrutura de crenças que adquire valor normativo e legitimidade reconhecida ou, de certo modo, de um esquema ou unidade narrativa arquetípica que se torna uma fonte geradora para a reprodução de sentido e da estrutura, gerando, assim, crenças e *patterns* de ações institucionalizadas²⁴. Uma vez visíveis, os pontos focais tornam-se mecanismos “essenciais” para coordenar expectativas e comportamentos catalisadores que transformam a política.

Até agora, a literatura destacou, prevalentemente, o papel dos pontos focais na resolução dos problemas de equilíbrios múltiplos e de negociações incompletas no âmbito da teoria dos jogos (GARRETT; WEINGAST, 1993; KREPS, 1990). Quando existem múltiplos caminhos para a cooperação, mas nenhuma forma de convergência é aceitável pelos atores, a emergência de um ponto focal pode significar a solução “óbvia”.²⁵ Mais do que o problema “horizontal” da cooperação, gostaria, aqui, de destacar o papel dos pontos focais na atenuação dos conflitos que nascem da alocação intertemporal dos recursos. De que modo eles permitem sair dos dilemas e dos ciclos de falência que illustrei esquematicamente acima? De que modo os pontos focais interrompem a dinâmica autodestrutiva na construção de instituições?

A minha tese é que os pontos focais podem ser “germes” para a estruturação de arranjos institucionais ao longo do tempo. Eles não são necessariamente soluções estáveis que são “encontradas”, mas sim “sinais” apontando numa direção – onde olhar para o futuro. Se no meio de uma situação de desestruturação

²⁴ Como exemplo, considere-se a famosa explicação de Arnold Toynbee sobre a “história de Jesus” e suas capacidades reprodutivas e difusoras, semelhantes às de um vírus, em uma variedade de culturas diferentes (TOYNBEE, 1934; 1959).

²⁵ Garrett e Weingast aplicaram a noção de *focal point* no estudo do processo decisório multi-ator que levou à criação do mercado interno da União Europeia na metade dos anos oitenta. Segundo os atores, estavam disponíveis diversas soluções institucionais para manter o mercado e os *partners* não tinham nenhuma preferência dominante ou específica por alguma delas. A solução focal foi dada pela decisão da Corte Europeia de Justiça, que afirmava que o reconhecimento recíproco entre os países-membros devia ser parte integrante da lei comunitária. Esse “precedente” foi, enfim, escolhido pelos *partners* europeus como o princípio-guia para ordenar o mercado interno.

ou de crise emerge ou se constrói um ponto focal, em torno deste se forma um campo ordenado que dá aos atores um sentido de orientação e de *commitment*. Queiramos ou não, os atores devem se colocar em relação a ele, devem, num certo sentido, “passar através dele” e interromper a caminhada às cegas. Um ponto focal tem propriedades magnéticas. Coloca em movimento forças que produzem estruturas estabilizantes: os comportamentos se alteram e um ciclo convergente de expectativas e ações é ativado. O evento-chave implica uma expectativa que gera uma ação que causa a materialização de um resultado que confirma aquela expectativa. Nesse sentido, quando os processos de construção de instituições têm sucesso, eles são sempre, em certa medida, profecias autorrealizáveis. Criando convergência no curto prazo, um ponto focal estabiliza uma estrutura mínima que, à medida que ganha impulso, pode dar uma sensação de organização e de direção no longo prazo. Para poder operar como um evento gerador de novas formas, um ponto focal deve estar associado a um mecanismo positivo de reforço, que interrompe os ciclos de instabilidade. Na expressão de Karl Weick (1993), “a small structure goes a long way”.

Na perspectiva assumida neste ensaio, os pontos focais são considerados como “estruturas perceptíveis mínimas” (WEICK, 1995) que, em situações caóticas, podem constituir uma “âncora” para a definição de identidades, significados e reconhecimentos recíprocos, uma base sobre a qual podem ser construídas confiança e competências, e um núcleo em torno do qual podem ser ativados recursos sempre crescentes. Um ponto focal é, em suma, um pequeno início, a partir do qual pode ser ativado um ambiente dotado de sentido (WEICK, 1993). É uma estrutura mínima, potencialmente aperfeiçoável, que ao mesmo tempo oferece um caminho ou um campo ordenado para a exploração, que de outro modo caminharía por assim dizer “no escuro”. Fornecendo um canal para a exploração, um ponto focal reduz os riscos identificados e os custos a eles associados, e eventualmente ajuda os atores a superarem considerações de utilidade na alocação dos recursos, como, por exemplo, o peso dos custos não recuperáveis. Além disso, instituindo um *pattern* de expectativas ordenadas no tempo, que podem se estender no futuro, os pontos focais permitem a coordenação dos múltiplos horizontes temporais dos atores. Ao fornecer uma base sobre a qual se apoiar no curto prazo, eles aumentam a importância e a visibilidade, portanto, a viabilidade no longo prazo.

Todavia, os pontos focais como “mecanismos de ignição” de um processo de construção de instituições têm os seus limites. Em primeiro lugar, como todos os embriões, são vulneráveis: se não são alimentados por um reforço positivo por parte do ambiente, podem não mostrar-se capazes de ganhar corpo. Em segundo lugar, podem ser voláteis e efêmeros: duram por um tempo curto e desaparecem. Em terceiro lugar, podem mudar no curso da transição. Enfim, pode acontecer de existir mais de um e que eles estejam em competição. Os pontos focais têm efeito de estruturação quando são únicos. Mas quando são numerosos e em competição entre si, e em torno deles se cristalizam forte rigidez ideológica e política, então podem existir diversos tipos de soluções igualmente “óbvias”, sobre as quais os atores não chegam a um acordo. Nessas condições, a coordenação e o ordenamento intertemporal não são assegurados, e é provável que o processo de construção de instituições seja altamente conflitivo. Como Garrett e Weingast sugeriram, a relevância e o impacto dos pontos focais dependem, em última análise, da estrutura das interações entre os atores: os pontos focais parecem ter mais peso sobre os resultados do processo quando as assimetrias distributivas e o diferencial de poder entre os atores são menores (GARRETT; WEINGAST, 1993, p. 186).

Rendimentos crescentes

Numa simples (e talvez simplista) caracterização, as instituições podem ser consideradas como o resultado de um processo de aprendizagem baseado em escolhas sequenciais e num *feedback* positivo de reforço e amplificação. Partindo de eventos fortuitos ou de estruturas mínimas que valem como pontos focais, o *feedback* positivo permite a formação e a consolidação de estruturas maiores e mais estáveis, que geram rendimentos crescentes (ARTHUR, 1988; DAVID, 1985; 1992). Ele é um mecanismo através do qual a experiência passada, ou a “história”, é acumulada em estruturas, regras e rotinas – formais e informais – até construir um modelo de referência para o funcionamento, o significado e a identidade (ETHEREDGE, 1976; MARCH; OLSEN, 1984; LEVITT; MARCH, 1988; NORTH, 1990).²⁶ No decorrer do processo, as estratégias, as competências,

²⁶ Tal mecanismo, todavia, não é necessariamente eficiente nem conduz a soluções positivas: as instituições, passadas ou presentes, não constituem o melhor dos mundos possíveis (UNGER, 1987).

as expectativas e as relações entre elas são endogenamente modificadas (MARCH; OLSEN, 1984, p. 745-746). Reiterando as escolhas, os atores aprendem a conhecer suas preferências e seus critérios de utilidade e, eventualmente, a convergir para resultados coletivamente compartilhados. Desse modo, as instituições, enquanto são construídas, ajudam os atores a descobrir, a perseguir e a fazer convergirem os seus interesses e suas identidades.

O processo é baseado na mútua interação. Do mesmo modo que os atores individuais aprendem com as instituições, estas aprendem com os indivíduos e os dois processos são simultâneos. Na interação é crucial que seja mantida uma combinação equilibrada entre *exploration* e *exploitation*, entre diversidade e confiabilidade da experiência (MARCH, 1991). As instituições devem ser capazes de aprender com a variedade de comportamentos dos atores e incorporar o máximo possível tal variedade em seus códigos e rotinas, porque se elas se tornam muito seletivas arriscam-se a desconsiderar experiências potencialmente úteis. Ideias e comportamentos desviantes, potencialmente inovadores, acabam sendo prematuramente sufocados. Todavia, as instituições não podem nem mesmo codificar muita diversidade, porque nesse caso se tornariam instáveis e pouco diretivas, perdendo a função de canalizar comportamentos. Por sua vez, os atores devem aprender, a partir de regras e códigos fornecidos pelas instituições, a produzir comportamentos apropriados, de tal modo que um certo grau de coordenação social e de confiabilidade seja assegurado. Mas, ao mesmo tempo, a convergência e a adequação dos comportamentos dos atores a um código institucional não devem ser muito rápidas ou muito reativas, porque o código correria o risco de se enrijecer e de se esgotar em pouco tempo. Neste caso, as instituições não são alimentadas pela variedade, e sua capacidade de aprendizagem se enfraquece.

Para tornar meu argumento mais claro, apresentarei um processo de autorreforço e de propagação baseado no princípio

Isso acontece só nas utopias. A aprendizagem é, muitas vezes, limitada (ARGYRIS; SCHÖN, 1996) ou míope (LEVINTHAL; MARCH, 1993). As diferenças e a memorização da experiência passada podem ser deformadas, ou inadequadas, e produzir resultados e comportamentos subpositivos. As adaptações produzidas pelos processos de aprendizagem podem revelar-se inapropriadas ou mal recebidas, muito rápidas ou muito lentas, gerando, assim, consequências contraproducentes. Na expressão de Levinthal e March (1993, p. 97): “a aprendizagem tem as suas armadilhas”. Além disso, os processos de aprendizagem podem ser interrompidos repentinamente por eventos casuais, que anulam bruscamente a experiência acumulada e obrigam a recomençar quase do zero.

dos rendimentos crescentes, mostrando brevemente as implicações para a competência, o *self-interest*, a identidade e a confiança. Considere-se o exemplo: “*chamar o meu vizinho ou chamar a polícia quando houver um ladrão em casa*”. Estas são duas soluções concorrentes para o “problema do ladrão em casa”, que podem ser escolhidas alternativamente.²⁷ Suponhamos que, inicialmente, haja indiferença por uma ou outra solução e que um pequeno grupo de indivíduos distribua suas escolhas em quotas iguais entre as duas alternativas. Porém, se no decorrer do tempo um número crescente de indivíduos continuar a chamar a polícia, eles aprenderão a conhecer cada vez mais sobre sua eficácia (ou ineficácia), e tenderão a utilizá-la como recurso ou solução pública para o problema do ladrão, e como alternativa à solução privada, que depende do vizinho de casa (ou, vice-versa, em caso de ineficácia, tenderão a abandoná-la). Consequentemente, as escolhas repetidas pelos atores transformam a corporação policial numa agência institucionalizada permanente que oferece um serviço público.²⁸ Por outro lado, se a polícia se torna um ponto de referência para um número crescente de indivíduos, sua organização e sua atuação tenderão a ser mantidas e reforçadas sempre mais, e sua confiabilidade tenderá a aumentar (pelo menos até certo patamar, além do qual sua atuação pode degradar-se rapidamente por causa de uma sobrecarga de demandas). Se, portanto, a polícia é chamada com frequência e repetidamente por um número crescente de indivíduos, ela pode aprender a partir de suas demandas e de suas necessidades, e melhorar o seu rendimento, organizando-se mais para responder à variedade de comportamentos. Enquanto instituição pública, ela será, presumivelmente, mais articulada e desenvolverá habilidades distintivas. Oferecerá, eventualmente, serviços cada vez mais diferenciados que, no futuro, estimularão a população

²⁷ O exemplo tem somente uma função pedagógica, não é uma aplicação empírica. Mas a linha de argumentação aqui seguida pode ser aplicada a todos os casos em que existem duas soluções “institucionais” concorrentes para um problema de interesse pessoal, por exemplo: “confiar na ajuda dos vizinhos ou também no serviço profissional dos bombeiros quando a casa pega fogo”, ou “recorrer às autoridades públicas ou à máfia para obter proteção privada” (veja-se, para esse último caso, GAMBETTA, 1992). Escolhi o exemplo da polícia, sobretudo, por sua generalidade: todas as sociedades possuem o problema da ordem pública.

²⁸ Está implícita, neste exemplo, uma caracterização da polícia como serviço público para apoiar os cidadãos e não como aparato de controle, vigilância e repressão. Seria, por fim, instrutivo explorar as implicações de tal diferença de ponto de vista do aprendizado: aprender como responder mais eficazmente às demandas dos cidadãos *versus* aprender como exercer um controle mais eficaz sobre eles e aprender a “saltar” da segunda para a primeira caracterização. Em cada uma das duas caracterizações, os cidadãos também aprendem comportamentos diferentes em relação à polícia.

a utilizá-los. Ao contrário, se um número crescente de pessoas recusa os serviços públicos da polícia e confia mais na ajuda do vizinho ou em outra solução privada, a polícia tenderá a diminuir o seu próprio desempenho e a erodir sua legitimidade, a ponto de perder seu significado ou até mesmo de deixar de existir como instituição social (ou, caso sobrevivesse, de se tornar um ônus social ao invés de um bem público).

Continuar a chamar a polícia quando há um problema é também um modo para conferir a ela valor e significado. Aprendendo a convergir sobre a mesma solução institucional se aprende também a convergir sobre os mesmos valores e significados. Paralelamente, é reforçada a confiança na polícia como solução institucional eficaz e legítima para os problemas de proteção privada e de ordem pública. Ao mesmo tempo, ao aprender a utilizar a polícia enquanto instituição, as pessoas constroem a própria identidade coletiva ou algum elemento importante dela, constituindo uma comunidade de cidadãos que tem o direito de chamar a polícia em caso de dificuldade. O ponto aqui não é tanto se um indivíduo obterá ou não benefícios da interação com a polícia (mais do que com o seu vizinho de casa), mas muito mais se a polícia é reconhecida como um ator legítimo para garantir a ordem e a segurança pública e se, inversamente, uma pessoa é reconhecida ou não pela polícia como tendo direito a seus serviços enquanto membro de uma coletividade. Tanto para a polícia quanto para os cidadãos, responder às mútuas exigências é uma maneira de confirmar ou não as respectivas identidades e de verificar até que ponto as ações de um e de outro são coerentes com os valores e com a identidade de uma comunidade, que se estende para além das relações de clã ou de vizinhança.

À medida que a polícia expande sua capacidade de intervenção e consolida sua identidade como agência institucional, forma-se também, entre a instituição e os cidadãos, um sistema de reconhecimentos recíprocos e de obrigações normativas, simultaneamente a um sistema de transações orientadas para o interesse. De tal forma, que esses dois sistemas podem reforçar-se ou enfraquecer-se mutuamente. No decorrer do processo, dois tipos de conexões – interpessoais e intertemporais – são facilitados e ampliados. De um lado, um corpo institucional permanente, que transcende o caráter provisório das identidades individuais, reforça o mútuo reconhecimento mantido por ligações pessoais

“horizontais”; por outro lado, ajudando os indivíduos a projetar no futuro os seus interesses pessoais e as suas identidades, ele assegura um reconhecimento intertemporal “vertical” entre os *Eus* presentes e os *Eus* futuros. Desse modo, *frames* cognitivos e normativos compartilhados podem ser desenvolvidos, coordenados e reproduzidos no tempo.²⁹

O exemplo mostra que a construção de uma instituição, ou a criação de um código ou um sistema de regras qualquer, pode ser entendida como um processo de aprendizagem mútua e de reforço recíproco entre indivíduos e instituição: na medida em que os indivíduos aprendem a confiar em um ator organizado como a polícia, esta última se consolida como agência institucionalizada e aprende a responder às demandas dos cidadãos. O processo parte de uma multiplicidade de transações debilmente conectadas, algumas das quais podem consolidar-se numa estrutura de coordenação mais vasta. À medida que um número crescente de indivíduos é “capturado” (*locked-in*) dentro de um arranjo específico ou relação institucional, acontecem rendimentos crescentes e se estabilizam modelos de comportamento *path-dependent*. Emerge uma estrutura, um sistema de regras é instituído, acumula-se experiência, desenvolvem-se competências específicas, e interesses pessoais, valores e identidades são descobertos e redefinidos no decorrer do processo.³⁰ Ao contrário, se a confiança na polícia declina, o seu rendimento institucional diminui e o valor da assistência privada aumenta com a diminuição da ação do agente público.

²⁹ A extensão e o reforço dos dois tipos de conectividade, horizontal e vertical, constituem mecanismos de institucionalização fundamentais. Quando eles não funcionam bem, a institucionalização torna-se problemática. Quando a conectividade interpessoal não é reproduzida, a sociedade divide-se em unidades segmentadas locais com interesses particulares. Quando a conectividade intertemporal não é reproduzida, indivíduos, grupos e as sociedades no seu complexo não conseguem projetar a imagem de si mesmos no futuro e não podem reproduzir-se no tempo. Como consequência, as identidades, as crenças, os valores e, sobretudo, as formas institucionais não conseguem, por assim dizer, “viajar no tempo”.

³⁰ Queria precisar aqui que o mecanismo com o qual os indivíduos aprendem a contar com a assistência da polícia, mais que com a dos parentes ou dos vizinhos, não é, necessariamente, baseado no cálculo e na escolha racional, ou seja, num critério de utilidade pessoal. Quando as utilidades associadas a escolhas alternativas ainda são pouco claras e não quantificáveis com precisão, quando, em suma, o interesse pessoal ainda deve ser definido, uma modalidade muito comum de aprendizagem é a imitação: chama-se a polícia simplesmente porque o vizinho chamou a polícia e a coisa funcionou. Os comportamentos que imitam ou que copiam se propagam por difusão, com um número sempre maior de pessoas que fazem as mesmas coisas ou adotam os mesmos comportamentos. Alternativamente, pode-se chamar a polícia levando-se em conta uma crença profunda no valor de tal instituição e na aplicabilidade ou “propriedade” de tal ato, independentemente de considerações de interesse pessoal ou de eficiência (MARCH; OLSEN, 1988). Enquanto o comportamento imitativo parece ser central para o surgimento e a expansão de uma instituição e para a descoberta do interesse pessoal e do valor, ao contrário, o comportamento baseado em regras e orientado ao valor resolve mais eficazmente situações em que instituições já existentes são gradualmente reforçadas enquanto são consideradas expressões e portadoras de valores particulares.

Em outras palavras, se um número crescente de pessoas percebe que o policial não é confiável nem eficaz, esse papel se esvaziará gradualmente, e as pessoas aprenderão a contar com “xerifes privados” ou com soluções semelhantes para perseguir o próprio *self-interest* e para obter segurança pessoal, até o momento em que cada um se torna um xerife de si mesmo. Quando isso acontece, a comunidade regride a um estado quase selvagem, devastada pela desconfiança e pela beligerância. Portanto, o mesmo mecanismo de reforço pode operar seja na reconstrução de um novo arranjo institucional a partir de fragmentos e identidades confusas, seja na destruição e dissolução de um arranjo originariamente compacto e dotado de legitimidade.

“Bricolagem” institucional

Raramente as instituições são criadas a partir de uma *tabula rasa*. Na maioria das vezes, elas são o resultado da recombinação e da recomposição de componentes já existentes ou de outros “materiais institucionais” já disponíveis que, embora tenham exaurido a sua função primária, podem ser reutilizados para novos objetivos. Os processos de construção das instituições são caracterizados pela atividade de “bricolagem”. Segundo Levi-Strauss, que pela primeira vez introduziu tal noção nas ciências sociais, a “bricolagem” comporta dois aspectos relevantes (LEVI-STRAUSS, 1962):

- a) O uso de materiais de segunda mão para construir um artefato ou uma estrutura quando não há nada mais apropriado à disposição;
- b) A utilização de velhos componentes e estruturas para desenvolver novas funções, dedicando-os para fins diferentes daqueles para os quais haviam sido originariamente projetados.

A “bricolagem” é um princípio de *design* e composição oposto aos princípios construtivos clássicos, em voga na engenharia ou na arquitetura. Enquanto para a engenharia a ordem é o produto de um plano definido intencionalmente *ex ante*, na “bricolagem”, a ordem emerge *ex post* como codificação ou efeito extemporâneo de mudanças não programadas. Intenções, planos, ações e resultados são precariamente conexos (*loosely coupled*). Os

materiais e os instrumentos do *bricoleur* não têm uma conexão estreita com nenhum projeto particular, mas podem ser facilmente transpostos e reorientados de um projeto pré-existente para um novo projeto (WEICK, 1993).

Se comparada ao processo legislativo formal ou à engenharia constitucional (SARTORI, 1994), a “bricolagem” institucional é frequentemente vista como uma estratégia “menor”. Todavia, ela pode gerar consequências de grande escala e no longo prazo, ou seja, estruturas que duram e funcionam. Na verdade, a “bricolagem” pode ser o único modo para criar e inovar em situações caracterizadas por elevada incerteza, aversão ao risco, ausência de confiança, conflito político, restrição de recursos e altos custos não recuperáveis. Em suma, a “bricolagem” é um modo para enfrentar a complexidade.

Embora a importância da “bricolagem” na construção de instituições ainda não tenha sido tratada sistematicamente, é possível encontrar na literatura algumas ilustrações que examinarei brevemente.³¹ Segundo Skowronek (1982), a inovação burocrática no sistema administrativo norte-americano no período 1877-1920 aconteceu através da aproximação (*patching-up*) de novos elementos institucionais ao *framework* pré-existente como resposta para problemas e contingências que afligiam cada vez mais.³² Os recentes estudos de Genschel sobre a evolução do regime internacional dos padrões no campo das telecomunicações e do sistema sanitário alemão no último século ilustram como mudanças fundamentais nas condições ambientais não provocaram descontinuidades institucionais ou reorganizações radicais das *policies*, mas foram enfrentadas mediante a extensão, a transposição ou a integração de estruturas e procedimentos institucionais já consolidados (GENSCHEL, 1997). Guarnieri, por sua vez, mostra como na reorganização do sistema judiciário do Reino da Itália, depois da unificação, as autoridades piemontesas, para aplicar medidas de controle normativo, administrativo e social no Reino recém-anexado às Duas Sicílias, exploraram astutamente as competências já existentes. O que foi feito

³¹ A “bricolagem” pode assumir a forma do “*patchworking*” (SKOWRONEK, 1982), da imitação ou da cópia de arranjos constitucionais como modelos exemplares para as reformas institucionais e políticas (LIPHART, 1984; OFFE, 1992), da transposição de funções e estruturas no campo da *policymaking* (GENSCHEL, 1997), ou da recombinação e do reuso de componentes institucionais e organizativos já disponíveis (GUARNIERI, 1997; STARK, 1996).

³² Essa modalidade de resposta da administração americana é confirmada pelo estudo de Baldi (1996) sobre a transformação da *U.S. Nuclear Regulatory Commission* após o incidente nuclear de *Three Mile Island*, em 1979.

através de um inteligente deslocamento, um revezamento e uma reutilização dos funcionários do judiciário, togados ou não, nas diversas regiões do país (GUARNIERI, 1997). Do mesmo modo, como demonstram os estudos de Stark sobre o capitalismo do Leste europeu, a mudança institucional e organizativa na Europa do Leste não aconteceu através da substituição radical, mas mediante a recombinação de rotinas e práticas persistentes, ou com o surgimento de estruturas paralelas (STARK, 1994; 1996). Práticas e *patterns* institucionais pré-existent não foram cancelados, mas transformados em *assets* e recursos para edificar novos arranjos institucionais, tanto na economia quanto na política. Conseqüentemente, o colapso das estruturas formais dos regimes socialistas não gerou vazio institucional ou desordem total, como muitas vezes se pensa. Ao contrário, gerou uma situação na qual coexistem diversos sistemas de regras, muitas vezes incompatíveis, que são invocados para obter legitimação e para justificar a ação.

Todos os estudos citados se distanciam da tradicional iconografia da ordem e da mudança compartilhada, como Orren e Skowronek (1991) destacaram, por muitos analistas das instituições. Eles sugerem a ideia fundamental de que as transições e as inovações institucionais raramente consistem em “substituições” ou “passagens de estado”, mas em recombinações e remodelações de *patterns*. A construção de instituições, então, acontece muitas vezes não *sobre as ruínas*, mas *com as ruínas* do velho regime, no momento em que os recursos disponíveis são reorientados para a resolução de dilemas práticos que se apresentam no decorrer da transformação (STARK, 1996, p. 2). A ordem institucional é constituída por “estratos arqueológicos” de múltiplos e diferentes princípios ou lógicas de ação (OLSEN, 1992). As instituições são estruturas diacrônicas. O que chamamos “ordem institucional” é uma intersecção de componentes institucionais que na maioria das vezes não têm uma origem histórica comum. A ordem e a coerência intertemporal entre muitos elementos, aparentemente incoerentes, emergem quando eles se adaptam funcionalmente um ao outro, simplesmente porque viveram e funcionaram como vizinhos por um período de tempo bastante longo. Os mesmos estudos sugerem também que a “robustez” das instituições pode depender mais “da variedade e da efervescência que da coerência dos princípios e dos processos”, e que o funcionamento

eficaz delas pode depender mais de sua capacidade de aproveitar a desordem do que de assegurar a ordem (ORREN; SKOWRONEK, 1991, p. 329). As instituições, portanto, não são dispositivos sistêmicos para garantir ordem, ou pelo menos não são sempre. Mais que isso, elas criam, rotineiramente, “desordem organizada” (*patterned disorder*) (ORREN; SKOWRONEK, 1991, p. 320).

Os processos ilustrados acima são muito comuns e pouco visíveis, e para alguns observadores poderiam não parecer, de fato, processos de mudança. Mas sua baixa visibilidade pode ser enganosa. O efeito cumulativo de pequenas mudanças periféricas é muitas vezes notável, mas é justamente a “inocência” delas que torna possível a acumulação de efeitos em grande escala (MARCH, 1981; MARCH; OLSEN 1989). Sustento que há razões não banais que explicam porque nos casos acima reportados a construção de instituições pode assumir a forma aparentemente modesta da “bricolagem”.

Se a considerarmos na perspectiva da eficiência, a “bricolagem” permite economizar custos não recuperáveis e proteger investimentos iniciais. Uma vez que é muito custoso ou praticamente impossível jogar fora o capital constituído pelas instituições existentes e desvalorizar os custos não recuperáveis antes que os novos arranjos (e investimentos) institucionais tenham tido tempo de produzir benefícios, uma estratégia conveniente consiste em converter os velhos componentes e estruturas em novas funções e utilizações. Dado que os resultados da “bricolagem” são estruturas pouco integradas que podem ser, no entanto, readaptadas localmente ou recombinaadas para fazer frente a novas contingências, uma vantagem a mais da *bricolage* é que ela reduz os custos de implantação incorporados às novas estruturas. Em outros termos, a “bricolagem” favorece a plasticidade estrutural das instituições. Ao contrário, novos *frameworks* institucionais, que resultam de notáveis investimentos em estruturas ou aparatos simbólicos, tendem a se confirmar e a reforçar a convicção de sua própria necessidade e legitimidade, mesmo quando eles se revelam claramente ineficientes, contraproducentes e não sustentáveis (UNGER, 1987).

Do mesmo modo, se considerarmos os problemas da legitimidade e da identidade, a “bricolagem” oferece aos atores sociais e políticos a oportunidade de continuarem ativos quando há uma perda temporária de significado ou quando é difícil definir uma identidade política e orientar-se numa situação de

transição. O sentido do que está acontecendo é, muitas vezes, “feito de coisas feitas”, como um subproduto (*by-product*) do que foi feito, e é sempre local e provisório. Além disso, é muito mais fácil para uma estrutura pequena obter legitimação e assegurar uma legitimidade. Ao contrário, macro mudanças radicais e substituições completas exigiriam um esforço, em termos de recursos materiais e simbólicos, que só uma grande coalizão ou um *leader* político particularmente carismático seriam capazes de sustentar. Quanto maior a aposta, como nas inovações institucionais radicais, mais o conflito político tende a crescer, as identidades sociais e políticas enraizadas ficam ameaçadas, a confiança é corroída: nessas condições, torna-se muito difícil dismantelar as velhas ordens institucionais e uma verdadeira mudança fica sendo ainda mais improvável.

Na “bricolagem” são reunidas estruturas flexíveis, muitas vezes resultado de expedientes, que fazem o papel de “entidade de referência”, facilitando a interpretação e a ação, e fixando significados e identidades.³³ Componentes institucionais precariamente integrados, reunidos através da *bricolage*, ajudam os atores a empreender ações exploratórias e a imprimir uma ordem transitória em situações ambíguas e fugazes. Precisamente, a flexibilidade e a precária integração deles podem ser utilizadas para introduzir variações e reinvenções locais (RICE; ROGERS, 1980). Desse modo, novas perspectivas, interesses, competências, identidades e outros elementos podem ser incorporados sem grandes atritos no arranjo institucional preexistente. Novas características podem ser acrescentadas localmente a uma configuração anterior. As estruturas montadas com a *bricolage* são imperfeitas, incoerentes, fruto de expedientes, mas, seja como for, “funcionam”, e exibem propriedade de autocorreção, tornando mais fácil uma eventual reestruturação³⁴.

Se assumirmos a perspectiva da *bricolage*, as instituições assemelham-se mais a processos evolutivos, iniciados para se manterem em atividade, do que a estruturas ou equilíbrios estáveis a serem alcançados de uma vez por todas. Como Tocqueville revelou em sua análise da nascente democracia

³³ Por “entidade de referência” entendo um artefato material ou simbólico que no decorrer da construção de uma estrutura ou de uma configuração, e na falta de tal estrutura ou configuração, tem a propriedade de incorporar e veicular um significado local e a capacidade de “fixar” uma ordem ou coerência locais, a partir dos quais a estrutura pode sucessivamente desenvolver-se. Sobre esse ponto, veja-se Bamberger e Schön (1983).

³⁴ Foi mostrado como essas propriedades da “bricolagem” são críticas para o processo de inovação nos sistemas tecnológicos e organizativos. Ver, por exemplo, Ciborra (1992) e Lanzara (1995).

americana, os “complexos institucionais” são configurações pouco coerentes que foram utilizadas e “habitadas” por longo tempo no passado e que podem ser orientadas para utilizações futuras (TOCQUEVILLE, 1969). Elementos, componentes, usos, significados, relações são continuamente manipulados e recombinados para concentrar novas configurações. Ordem, coerência e significado são dados *ex post*, eles resultam mais de uma interpretação dos arranjos emergentes que de projetos preestabelecidos (WEICK, 1993). Esses arranjos institucionais são formados justapondo-se componentes locais. Eles estão sujeitos a uma atividade contínua de reinvenção (RICE; ROGERS, 1980) e a fenômenos de desvio e deslizamento. Enquanto os componentes locais sempre podem ser modificados, o arranjo como um todo tem uma elevada resiliência (CIBORRA; LANZARA, 1994).

Dois aspectos principais devem ser destacados aqui. O primeiro é a dependência da história. A *bricolage* institucional é *history-dependent*, tendencialmente retrospectiva, orientada ao passado. A história passada vincula as formas através das quais os componentes são remontados e reinterpretados. De modo análogo ao que ocorre na arquitetura, os “vestígios” do passado podem ser reempregados para edificar novos edifícios institucionais. A construção de instituições é influenciada mais pelas modalidades de codificação passada que pelos modos como se imagina o futuro. Nos arranjos institucionais preexistentes há muito mais recursos potenciais, do que estamos propensos a acreditar. Assim, o problema maior do *bricoleur*, e da maior parte dos empreendedores institucionais, é de que modo transformar velhos elementos e recursos residuais em recursos potenciais utilizáveis no futuro.

O segundo aspecto é o da interação. O efeito global das atividades de “bricolagem” parece depender mais da interação social que da prevalência de um estilo específico de resposta. Na construção de instituições, uma grande quantidade de atores sociais e políticos, que utilizam lógicas de ação e princípios de legitimação múltiplos e conflitantes interagem ao longo do tempo numa ecologia de interações, e o efeito de composição dessas interações pode, eventualmente, cristalizar-se numa configuração ou num arranjo institucional. A *bricolage* privilegia a lógica combinatória, os vínculos frágeis (WEICK, 1976) e os processos políticos de “lata de lixo” (KINGDON, 1984). Como princípio de elaboração, a *bricolage* parece ser compatível com

a organização da diversidade e com a evolução dos sistemas complexos. A sua lógica é a “lógica da desordem” (WARGLIEN; MASUCH, 1996).

Pode-se pensar que a atividade de “bricolagem” à margem de estruturas consolidadas seja nada mais que uma forma de *exploitation*. Mas essa impressão é equivocada. A recomposição, a transposição e a recombinação de “pedaços” de instituições preexistentes podem ser atos de “invenção criativa” (RICE; ROGERS, 1980). Uma sequência de mudanças locais aparentemente modestas pode levar a sensíveis transformações nas estruturas, nas funções e nos significados de um sistema complexo. A “bricolagem” conduz a fenômenos graduais de desvio e deslizamento de uma instituição ou de um código, os quais incrementam a complexidade estrutural deles sem modificar seu núcleo de regras fundamentais. Como destacou March, as instituições, às vezes, passam por notáveis transformações através de “cascatas” de pequenos passos, e mudanças substanciais, às vezes, acontecem por causa dos efeitos cumulativos de variações incrementais com caráter local (MARCH, 1981). Em outras palavras, a “bricolagem”, embora baseada em estratégias modestas, pode ter propriedades generativas.

A atividade de “bricolagem”, portanto, não é nem pura *exploitation* nem pura *exploration*. Mais, ela combina e articula as duas lógicas. Por um lado, utiliza as características e as propriedades das estruturas existentes para favorecer a interação e a geração de estruturas. Por outro, permite certa quantidade de exploração e de variabilidade num ambiente relativamente seguro. Desse modo, a *bricolage* responde aos requisitos contraditórios da diversidade e da confiabilidade: ela compensa as vantagens de uma redução de variabilidade com as desvantagens provocadas pela falta de inovações radicais e, ao mesmo tempo, compensa as vantagens de um aumento de variabilidade com as desvantagens de uma redução de confiabilidade. Conserva as estruturas bem flexíveis, para tornar possíveis eventuais manipulações futuras, mas não tão fragilmente integradas a ponto de frustrar qualquer esforço para produzir alguma forma de coerência e de estabilidade local. Joga com a ambiguidade e com os significados de modo a deixar abertas novas possibilidades de interpretação, mas sem ultrapassar certo patamar, além do qual prevaleceriam o boato e a confusão. Ao mesmo tempo, garante certa “quantidade” de estrutura de modo a prevenir adaptações e recomposições

sempre mais frequentes e apressadas (OFFE, 1992). Com efeito, “bricolagem” demais poderia causar, não intencionalmente, um excesso de instabilidade das regras (ZHOU, 1993). Desse modo, certo nível de improvisação é permitido, sem incorrer nos riscos provocados pelos resultados potencialmente destrutivos de uma reestruturação radical. A “bricolagem” é, portanto, expressão de uma certa sabedoria: se as instituições são “*carriers of history*” (DAVID, 1992), pode-se dizer, então, que a “bricolagem” institucional é uma manifestação da sabedoria da história.

Observações conclusivas

Neste ensaio procurei analisar os processos autodestrutivos que tornam difícil a construção de instituições e sugeri alguns mecanismos modestos que podem impedi-los. Mecanismos corriqueiros, cotidianos, aparentemente inócuos, nem sempre conhecidos pelos atores, podem inadvertidamente produzir, no decorrer do tempo, tanto resultados positivos quanto negativos, e esses podem acontecer a despeito das intenções, dos projetos e dos desejos dos próprios atores. A construção de instituições acontece através de mecanismos que facilitam o equilíbrio dinâmico entre estratégias de busca e exploração de novas possibilidades, de um lado, e estratégias de utilização e aperfeiçoamento dos arranjos existentes, do outro, de modo a fazer frente às incoerências e aos dilemas na alocação intertemporal dos recursos. Tanto a *exploration* quanto a *exploitation* são necessárias, mas o excesso de uma ou de outra produz resultados autodestrutivos. Tanto a consolidação da ordem quanto a aceitação da variabilidade são aspectos importantes da construção de instituições, mas ordem ou variabilidade demais cedo ou tarde se transformam em fenômenos perversos.

Identifiquei nas incoerências e nas distorções da alocação intertemporal dos recursos uma fonte de dificuldades para os processos de reconstrução institucional. Não é fácil, ainda que possível, aprender a resolver ou contornar os dilemas que a complexa dinâmica da alocação coloca à ação individual e coletiva. Tais dificuldades inserem-se nos tão conhecidos problemas distributivos colocados pela complexidade política, que neste trabalho, mesmo evocados de vez em quando, formaram o pano de fundo da argumentação. À pergunta colocada no início do ensaio, “por que é difícil construir uma instituição?” foi dada,

portanto, uma resposta parcial. Somente uma parte do problema foi tratada aqui. Todavia, creio eu, uma parte importante.

LANZARA, G. F. Why is institution building difficult? *Perspectivas*, São Paulo, v.47, p. 13-61, jan./jun. 2016.

■ **Abstract:** *Why is institution building difficult? Why it often turns out to be self-destructive? And how does it take place in spite of its difficulties? Extending an analytical framework developed by James March (1991), this paper tries to tackle these questions by examining the dilemma between the exploration of alternative institutional arrangements and the exploitation of current ones. Institution building is viewed as a problem of adaptive intelligence and learning in the intertemporal allocation of resources. Some basic self-destructive processes and failure cycles associated with the exploration/exploitation dilemma are identified and discussed; implications are drawn for four distinct domains: competency and resource endowments, self-interest, identity, and trust. In the second part of the paper three basic modes of institution building are illustrated: focal points, increasing returns, and “bricolage”. These are shown to be modest but viable mechanisms for countervailing self-destructive dynamics and for building institutions.*

■ **Keywords:** *Institutions; Exploration; Exploitation; Self-destructive processes; Cycles of Failure; Focal Points; Growing Income; Bricolage.*

Referências

ABELL, P. The new institutionalism and rational choice theory. In: SCOTT, W. R.; CHRISTENSEN, S. (Org.). *The institutional construction of organizations*. Thousands Oaks: Sage Publications, 1995, p. 3-14.

ALBERTI, G. “Movimentismo” and democracy: an analytic framework and the Peruvian case study. In: DINIZ, E. (Org.). *The challenge of democracy in Latin America: rethinking State/Society relationships*. Rio de Janeiro: IPSA- IUPERJ, 1996.

ARGYRIS, C.; SCHÖN, D. A. *Organizational learning II*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1996.

ARTHUR, B. A. Self-reinforcing mechanisms in economics. In: ANDERSON, P. W.; ARROW, K. J. (Org.). *The economy as an evolving complex system*. Menlo Park, CA: Addison-Wesley, 1988, p. 9-32.

ARTHUR, B. A. Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events. *The Economic Journal*, v. 99, n. 394, mar. 1989, p.116-131.

AXELROD, R. *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books, 1984.

BALDI, B. Institutional change vs. institutional persistence? The transformation of the U.S Regulatory Commission since Three Mile Island. Disaster Research Center, University of Delaware, jan. 1966.

BAMBERGER, J.; SCHÖN, D. A. Learning as reflective conversation with materials. *Art Education*, p. 68-73, mar. 1983.

CIBORRA, C. From thinking to tinkering: the grassroots of strategic information systems. *The Information Society*, v. 8, p. 297-309, 1992.

CIBORRA, C.; LANZARA, G. F. Formative contexts and information technology. Understanding the dynamics of innovation in organizations. *Accounting, Management, and Information Technology*, vol. 4, p. 61-86, 1984.

DAVID, P. Clio and the economics of QWERTY. *American Economic Association Papers and Proceedings*, p. 332-337, may, 1985.

DAVID, P. Understanding the economics of QWERTY: the necessity of history. In: PAPER, W. (Org.). *Economic history and the modern historian*. London: Blackwell, 1986, p. 30-49.

DAVID, P. *Why institutions are the "carriers of History"*: notes on path-dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions, mimeo, Stanford Institute for Theoretical Economics, Stanford University, p. 1-25, oct. 1992.

ELSTER, J. *Ulysses and the sirens*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

ELSTER, J. *The cement of society: a study of social order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

ELSTER, J. *Political psychology*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

ETHEREDGE, L. S. *The case of the unreturned cafeteria trays*. Washington, DC: American Political Science Association, 1976.

GAMBETTA, D. Can we trust? In: GAMBETTA, D. (Org.). *Trust: making and breaking cooperative relationships*. New York: Basil Blackwell, 1988.

GAMBETTA, D. *La mafia siciliana: un'industria della protezione privata*. Torino: Einaudi, 1992.

GARRETT, G.; WEINGAST, B. R. Ideas, interests, and institutions: constructing the European Community's internal market. In: GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. (Org.) *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993, p. 173-206.

GENSCHEL, P. The dynamics of inertia: institutional persistence and institutional change in telecommunications and health care. *Governance: an international journal of policy and administration*, v. 10, n. 1, p. 43-66, 1997.

GRANDORI, A. (1995) Modelli di organizzazione pluralistica: il contributo europeo alla ricerca sui processi decisionali. In: BACHARACH, S. B.; GAGLIARDI, P.; MUNDELL, B. (Org.) *Il pensiero organizzativo europeo*. Milano: Guerini e Associati, 1995.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, v. 91, p. 481-510, 1985.

GRANOVETTER, M. The old and the new Economic Sociology: a history and agenda. In: FRIEDLAND, R.; ROBERTSON, A. F. (Org.). *Beyond the marketplace: rethinking economy and society*. New York: Aldine de Gruyter, 1990.

GUARNIERI, C. Magistratura e sistema politico nella storia d'Italia. In: ROMANELLI, R. (Org.) *Storia della magistratura*. Bologna: Il Mulino, 1997.

HARDIN, G. The tragedy of the commons. *Science*, v. 162, p. 1243-1248, December 1968.

JEPPERSON, R. L. Institutions, institutional effects and institutionalism. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Org.)

The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

KAHNEMAN, D.; KNETSCH, J. L.; THALER, R. H. The endowment effect, loss aversion, and status quo bias. *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 193-206, 1991.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown and Co, 1984.

Kreps, D. Corporate culture and economic theory. In: ALT, J. & SHEPSON, K. (org), *Perspectives on positive political economy*. New York, Cambridge University Press, 1990.

KURAN, T. The tenacious past: theories of personal and collective conservatism. *Journal of Economic Behavior and Organization*, v. 10, p. 143-171, 1988.

LANT, T. K. Aspiration level adaptation: an empirical exploration. *Management Science*, v. 38, n. 5, p. 311-328, 1992.

LANZARA, G. F. Tecnologia, *sensemaking*, e contesti formative: gli esperimenti di videoregistrazione del processo penale. *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, v. 1, p. 77-99, 1995.

LEVINTHAL, D. A.; MARCH, J. G. The myopia of learning. *Strategic Management Journal*, v. 14, p. 95-112, 1993.

LEVI-STRAUSS, C. *La pensée sauvage*. Paris: Seuil, 1962

LEVITT, B.; MARCH, J. G. Organizational learning. *Annual Review of Sociology*, v. 14, p. 319-340, 1988.

LIJPARTH, A. *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in 21 countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.

LUHMANN, N. *Trust and power*. Chichester: John Wileys & Sons, 1979.

MARCH, J. G. Footnotes to organizational change. *Administrative Science Quarterly*, v. 26, p. 563-577, 1981.

MARCH, J. G. Variable risk preferences and adaptive aspirations. *Journal of Economic Behavior and Organization*, v. 9, p. 5-24, 1988.

MARCH, J. G. Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science*, v. 2, n. 1, p.71-87, 1991.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. The new institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, v. 78, p.734-749, 1984.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press, 1989.

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

OFFE, C. Designing institutions for East European transitions. *Institutional Design Conference*, The Australian National University, Research School of Social Science, 7-8 December, 1992.

OLSEN, J. P. Analysing institutional dynamics. *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, Heft 2, 3, Jahrgang, p. 247-271, 1992.

OLSON, M. *The logic of collective action*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1966.

ORREN, K.; SKOWRONEK, S. Beyond the iconography of order: notes for a "new institutionalism". In: DODD, L. C. & JILLSON, C. (Org.) *The dynamics of american politics*, Boulder: Westview Press, 1991, pp. 311-330.

PAGDEN, A. La distruzione della fiducia e le conseguenze economiche a Napoli nel XVIII secolo. In: Gambetta, D. (Org) *Trust: making and breaking cooperative relationships*. New York: Basil Blackwell, 1988, p.165-182.

PIZZORNO, A. Sul confronto intertemporale delle utilità. *Stato e Mercato*, v. 16, p.3-25, 1986a.

PIZZORNO, A. Some other kind of otherness: a critique of "rational choice" theories. In: FOXLEY, A.; MCPHERSON, M.; O'DONNELL, G. (Org.) *Development, democracy and the art of trespassing: essays in honor of Albert Hirschman*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1986b.

PIZZORNO, A. Note sull'uso della nozione di sé nell'indagine sociale. Instituto Universitário Europeo, San Domenico di Fesole, p. 1-23, 1995. (Manoscritto non pubblicato).

PONI, C. Standarts, trust, and civil society: measuring the thickness of quality silk thread. Seminario di ricerca su "Istituzioni e *institution building*". Dipartimento di Organizzazione e Sistema Politico, Università di Bologna, 4 dicembre, 1995.

PUTNAM, R. D. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

RICE, R.; ROGERS, E. Reinvention in the innovation process. *Knowledge*, v. 1, n. 4, p. 488-514, 1980.

SARTORI, G. *Comparative constitutional engineering* an inquiry into structures, incentives and outcomes. New York: Macmillan Press, 1994.

SCAZZIERI, R. Sulla teoria economica della società civile. Saggio presentato all'Accademia delle Scienze dell'Istituto di Bologna, Classe di Scienze Morali, Bologna, 4 de fev. 1994.

SCHELLING, T. C. *Micromotives and macrobehavior*. New York: W.W. Norton and Company, 1978.

SCHELLING, T. C. *The strategy of conflict*. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

SKOWRONEK, S. *Building a new American state: the expansion of national administrative capacities (1877-1920)*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

STARK, D. Capitalismo su progetto? Nuove combinazioni tra pubblico e privato nell'Europa dell'Est. *Stato e Mercato*, v. 42, p. 303-321, 1994.

STARK, D. Recombinant property in East European capitalism. *American Journal of Sociology*, v. 101, jan. 1996.

STINCHCOMBE, A. L. *Constructing social theories*. New York: Harcourt, Brace & World, 1968.

Sztompka, P. *La fiducia nelle società post-comuniste: una risorsa scomparsa*. Soveria Mannelli: Rubbettino, 1996.

TAYLOR, M. *The possibility of cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

TOMASI DI LAMPEDUSA, G. *Il gattopardo*. Milano: Feltrinelli, 1958.

TOCQUEVILLE, A. *Democracy in America*. Garden City, NY: Anchor Books, 1969.

TOYNBEE, A. *A study of history*. London: Oxford University Press, 1934-1959.

UNGER, R. M. *False necessity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

WARGLIEN, M. & MASUCH, M. (Org.) *The logic of organizational disorder*. Berlin; New York: Walter de Gruyter, 1966

WEICK, K. E. Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, v. 21, p.1-19, 1976.

WEICK, K. E. Organizational redesign as improvisation. In: HUBER, G. P. & GLICK, W. H. (Org.) *Organizational change and redesign*. New York: Oxford University Press, 1993, p. 346-379.

WEICK, K. E. *Sensemaking in organizations*. Thousands Oaks: Sage Publications, 1995.

ZHOU, X. The dynamics of organizational rules. *American Journal of Sociology*, v. 95, p.1134-1166, 1993.

