

## *Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica*

*The central theoretical argument of new institutionalism is that institutions shape action. New institutionalists argue that theorizing in political science must take into account that action does not occur in an institutional vacuum.*  
André Lecours, 2005

*Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human interaction, whether political, social, or economic.*  
Douglass North, 1990

Nos últimos cinqüenta anos, uma renovada atenção tem sido direcionada às instituições por parte da ciência política<sup>1</sup>. Este esforço em enfatizar a importância das instituições, sucintamente expressada no slogan “as instituições importam”, está associada a uma escola conhecida como novo institucionalismo<sup>2</sup>. O novo institucionalismo tem dado primazia analítica às instituições, todavia, a nova tradição institucional está longe de representar um todo

<sup>1</sup> Texto inicialmente apresentado como capítulo de minha dissertação de mestrado defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), e intitulada *Sobre os pressupostos da análise institucional: as teorias positivas da organização legislativa na ciência política contemporânea*. Deixo aqui registrados meus agradecimentos ao Núcleo de Estudos Legislativos (NEL) da UFPE, aos professores Flávio da Cunha Rezende (orientador), Ernani Carvalho e José Luiz Rattón (respectivamente, examinadores interno e externo), que muito contribuíram para o enriquecimento deste trabalho com seus comentários durante a defesa do mesmo. Desnecessário dizer que maiores falhas e omissões que possam recair sobre este trabalho são de minha inteira responsabilidade.

<sup>2</sup> O primeiro uso do termo institucionalismo atribui-se a Walton H. Hamilton, quando em 1918 apresentou ao Meeting Annual da American Economic Association o artigo “The institutional approach to economic theory”. Tratou-se de um momento em que a Associação queria, através de um comitê criado para o efeito, propor uma discussão sobre a economia e a profissão de economia, tendo em vista uma maior aproximação aos problemas e desafios correntes. Cf. Klein (1993).

unificado, e substanciais discordâncias têm surgido acerca dos rumos que a análise institucional deve tomar. Não obstante, o novo institucionalismo também tem seus críticos. Alguns autores sugerem que esta relativa confusão teórica e conceitual origina-se da possível falta de poder exploratório desta tradição ou simplesmente porque o estudo das instituições não representa nada de novo para a ciência política<sup>3</sup>. Este debate tem envolvido, prioritariamente, estudiosos americanos. Isto não é surpreendente porque desde a sua gênese, o desenvolvimento do novo paradigma institucional esteve de par à trajetória particular da ciência política nos Estados Unidos.

TABELA 1 – Quadro comparativo dos paradigmas da organização legislativa

Variável	Institucionalismo	Behaviorismo	Determinismo
<b>Interesses</b>	Origens diversas dos indivíduos e dos interesses coletivos; instituições influenciam sua articulação e expressão nas políticas.	Subjetivo: preferências reveladas pelo comportamento; cada indivíduo julga como lhe convém seus interesses.	Objetivo: interesses e preferências são determinados a priori segundo grupo/classe social.
<b>Processo político</b>	Problema de agregação: as formas do processo afetam a qualidade e os resultados da participação.	Agregação utilitária das preferências a partir de uma agregação perfeitamente eficiente.	Corresponde à posição ocupada pelo grupo/classe social dentro das macroestruturas.
<b>Pressuposto normativo</b>	Democracia Procedural: justiça substantiva sem procedimentos formais.	Democracia formal: a imparcialidade do processo garante a justiça dos resultados: abertura política e competição protegida por regras.	Democracia Substantiva: harmonia social igual a solidariedade orgânica/ fim da exploração de classes.
<b>Níveis de análise</b>	Micro-Macro	Macro-Micro	Macro-Macro
<b>Natureza da explicação</b>	Complexidade causal e elementos interacionistas.	Função da ação e conceito de papel social.	Efeito de composição das ações individuais (efeitos como resultados de ações não vinculadas/dialética).
<b>Exemplos</b>	Rousseau, Kant, Montesquieu, Tocqueville, Weber, Rawls, Lowi, Habermas.	Bentham, James Mill, Milton Friedman, David Truman, Robert Dahl.	Durkheim, Marx.

Fonte: Elaborado a partir de Immergut (1998).

Durante as décadas de 1960 e 1970, a variável instituição foi marginalizada na ciência política americana em função da sua trivial associação ao conhecimento jurídico-formal, retrospectivamente, batizado de velho institucio-

<sup>3</sup> Não há nada de novo em prestigiar as instituições como variável explicativa para os fenômenos políticos. Neste sentido, a fim de distinguir os novos estudos institucionais de outros trabalhos mais tradicionais, Shepsle & Bonchek (1997) consideram quatro variáveis explicativas como indispensáveis para a caracterização da nova análise institucional: (1) A divisão do trabalho e os procedimentos regulares. Instituições são formadas por regularidades, permanências e atribuições de poder, logo, conhecer uma instituição pressupõe conhecer a divisão do trabalho e os procedimentos que dão maior eficiência ao trabalho e diminuem os custos da transação; (2) A especialização. A divisão do trabalho e os procedimentos não são suficientes se as instituições não perseguem a especialização, ou seja, o bom aproveitamento do capital humano. Dessa maneira, quanto mais especializados, mais os indivíduos estão capacitados a obter maior quantidade de informação sobre os objetos de seu interesse e produzir os resultados que desejam; (3) A jurisdição. Refere-se ao espaço de atuação das instituições, ou seja, os limites de sua ação. O bom

nalismo (ou behaviorismo), o qual fora duramente criticado posteriormente em virtude do seu caráter meramente descritivo, a-teórico e paroquial<sup>4</sup>. Análises orientadas por variáveis sociológicas conquistavam mais estudiosos na medida em que ampliavam as possibilidades de generalização, dedução e comparação. Especificamente, e no contexto do movimento behaviorista, instituições eram vistas como uma anátema para a lógica indutiva, para a quantificação e, finalmente, teorização<sup>5</sup>. Então, o foco sobre as instituições foi criticado como contrário à boa ciência política, e, até mesmo, contrário ao estudo científico da política.

Ellen M. Immergut (1998) observa que a abordagem neo-institucional surgiu como uma crítica ao behaviorismo, que aceita a idéia de que a soma das preferências individuais explicariam o comportamento coletivo. Contra essa concepção, os institucionalistas afirmam que a ação social é determinada por instituições, e não meramente pelo somatório das preferências. Mas, por outro lado, os institucionalistas também rejeitam o estruturalismo, o qual atribui a uma determinada estrutura social a força causal de todas as situações sociais. Segundo ela,

os institucionalistas criticam os comportamentalistas por aceitar pelo valor de face a expressão das preferências e a agregação de interesses. Mas não estão dispostos a adotar os padrões dos determinantes sociais ou marxistas – ou, nesse aspecto, nenhum princípio único *a priori* – como base para a discussão crítica e para o aperfeiçoamento

---

funcionamento de uma instituição pressupõe que suas jurisdições devam ser bem delineadas, o que também se torna um incentivo a mais à especialização, e à autonomização decisória da própria instituição; (4) A delegação e o monitoramento. Compreende as relações do tipo Principal-Agente, onde o Principal é o titular da relação, é quem delega as atividades, e o Agente, o ator que está encarregado de defender os interesses do Principal. A lógica inerente destas relações está em evitar que a delegação degenerem em abdicação, o que só pode ser possível superando do oportunismo gerado pela sonegação de informações e pela ação oculta, que dificultam o controle do Agente pelo Principal e por isso mesmo, podem ser usadas estrategicamente pelo Agente a favor da consecução dos seus interesses particulares e em detrimento dos interesses do principal. Tendo em vista a influência analítica destes modelos sobre as teorias positivas da organização legislativa, optei em reservar um capítulo à parte para tratar destas questões (Cf. Nascimento, 2005, cap. 2).

<sup>4</sup> A concepção fundamental do behaviorismo era estratégica: ao invés de analisar consciência e estados mentais, os estudiosos faziam mais progressos em psicologia concentrando-se nos atos de homens e mulheres, bem como nos estados observáveis dos indivíduos e seus ambientes, aos quais os atos podiam ser legitimamente relacionados. Cf. Wilson (2005) e Homans (1999).

<sup>5</sup> A concepção central do behaviorismo radical foi a importância de eliminar quaisquer alusões a assuntos como crença, conhecimento, objetivo e significação, justamente porque eles não se enquadram no tipo de descrição exigido pelas ciências naturais e pelas quais os behavioristas se orientavam. Cf. Wilson (1999).

dos arranjos sociais e políticos correntes. Ao invés disso, eles procuram estabelecer a “quadratura do círculo” entre padrões *a priori* e *a posteriori*, recomendando procedimentos formais que possam ser usados para definir a justiça substantiva (IMMERGUT, 1998).

Teoricamente, o novo institucionalismo deve situar-se como uma reação tanto às perspectivas voluntaristas, quanto às perspectivas estruturalistas dentro das ciências sociais (POWELL & DIMAGGIO, 1991). De acordo com estes desdobramentos teóricos, os resultados sociais são, por conseguinte, tanto o produto dos resultados das condutas individuais, bem como o reflexo de determinadas estruturas. Em outras palavras, o novo institucionalismo representa uma reação em considerar o sujeito social como um ator autônomo e todo poderoso ou como um elemento passivo, absolutamente sujeitado pelas estruturas sociais que delimitam suas possibilidades de ação<sup>6</sup>. É neste sentido que a perspectiva neo-institucionalista tenta demonstrar a necessidade de combinar a agência (a capacidade dos indivíduos de transformar a alterar a estrutura) e a estrutura como forma de explicar os fenômenos e resultados sociais (aqui, naturalmente, incluem-se, além das dimensões estritamente sociais, a política e a economia).

Segundo Goodin (1996), podemos considerar como denominador comum da perspectiva neo-institucional os seguintes pontos (GOODIN, 1996):

- Os agentes individuais e os grupos perseguem seus projetos em um contexto coletivamente constringido (*constraints*).
- Estas restrições tomam de instituições, padrões organizados de normas e papéis socialmente construídos, e condutas socialmente prescritas, os quais são criados e recriados continuamente.
- Tais restrições são em algum aspecto vantajosas para os indivíduos e grupos para a persecução de seus projetos particulares.
- Os mesmos fatores contextuais que constringem as ações dos indivíduos e dos grupos também moldam seus motivos, desejos, preferências.

<sup>6</sup> Sobre a análise institucional e o problema agência-estrutura, cf. Mahoney & Snyder (1999) e Pérez & Valencia (2004).

- Estas restrições podem ser o produto de raízes históricas, resíduos de ações e decisões pensadas.
- As restrições preservam, representam e distribuem diferentes recursos de poder a diferentes grupos e indivíduos.
- As ações individuais e coletivas, contextualmente constrangidas e socialmente modeladas são o motor que conduz a vida social.

Quanto às suas origens, o movimento neo-institucionalista emergiu, em particular, no seio da própria academia norte-americana. Não obstante, naturalmente, o novo institucionalismo também tem tomado espaço entre outras academias. Os europeus, por exemplo, têm feito significantes contribuições para essa literatura. Neste caso, a ciência política europeia tem empregado continuidade antes do que ruptura ao novo paradigma, ainda que a variável instituição nunca tenha sido totalmente abandonada por estes *scholars*, nem a tradição *behavioral* tomada ao pé da letra.

Vários estudiosos, independentemente das perspectivas particulares que norteiam seus interesses individuais, têm oferecido infinitas contribuições para a literatura institucional no campo da ciência política. Isto não significa dizer que haja uma versão distinta do novo institucionalismo que possa diferenciar tão nitidamente a escola francesa da norte-americana, por exemplo. Todavia não se pode deixar de observar que o que chamamos de novo paradigma institucional está longe de representar um todo unificado. Neste sentido, estudiosos têm destacado pelo menos três ramificações desta tradição – os novos institucionalismos histórico, sociológico e da escolha racional. Assim, enquanto a ciência política europeia tem, em suas aplicações, enfatizado os novos institucionalismos histórico e sociológico, nos Estados Unidos, os estudiosos têm se dividido, principalmente, entre a tradição histórica e a da escolha racional, esta última com prioridade especial<sup>7</sup>.

Embora hoje possamos falar em uma presença do novo institucionalismo em virtualmente todos os principais campos da ciência política, inicialmente, esta presença foi sentida na área da análise de políticas públicas e, no caso do institucionalismo da escolha racional, no estudo do legislativo norte-americano. E uma de suas principais contribuições interdisciplinares

<sup>7</sup> Sobre as respectivas contribuições das escolas americana e europeia para o paradigma neo-institucional, cf. Lecours (2005).

para o campo da teorização política e social é o debate sobre o lugar que devemos reservar para as instituições na análise política. Neste sentido, o novo institucionalismo tem incitado algumas “grandes questões” que acompanham hoje a agenda da ciência política contemporânea. Estas questões, naturalmente, não são novas, pelo contrário, elas envolvem debates clássicos: O que são instituições? Qual o real impacto das instituições sobre a ação humana? Como as instituições são formadas e transformadas? Como explicar a mudança institucional? Que posições metodológicas e epistemológicas melhor se ajustam à análise institucional? Os neo-institucionalistas não são os primeiros a formular estas questões, mas eles trazem um novo olhar ou mesmo uma renovada atenção sobre elas, revestindo-as de importância. Em geral, neo-institucionalistas oferecem algumas respostas originais a estas questões ou, ao menos, as vêem de um jeito novo ou diferente. Por outro lado, estas respostas também estão longe de representar uma perspectiva única e coerente, ante a diversidade interna e a dimensão atual dos debates dentro do mesmo paradigma.

### **Sobre o conceito de instituição**

O problema da definição conceitual de instituição tomou novo fôlego a partir da nova tradição institucional<sup>8</sup>. Estudiosos guiados segundo categorias sociologicamente orientadas, estão menos pré-dispostos a serem confrontados por este problema, afinal suas ferramentas analíticas repousam sobre o conceito de indivíduo, grupos, classes, gênero, movimentos sociais, ou mesmo qualquer outra estrutura da sociedade civil. O neo-institucionalismo argumenta que a análise política é mais bem conduzida quando o foco analítico são as instituições ou, mais especificamente, quando parte das instituições. O programa teórico dessa perspectiva foi muito bem formulado por North (1997): “para dar inteligibilidade às evidências históricas e contemporâneas, precisamos repensar todo o processo de crescimento econômico [...]. A fonte principal do crescimento econômico é a estrutura institucional/organizacional de uma economia”.

Neste contexto, torna-se primordial conhecer o que são exatamente instituições<sup>9</sup>. Isto nunca foi um problema para o velho institucionalismo,

<sup>8</sup> A preocupação com as instituições dentro da teoria social contemporânea nos últimos anos tem ressurgido, principalmente, com a obra de March & Olsen (1989).

<sup>9</sup> Na terminologia de Douglass North, instituições são compreendidas como as regras do jogo numa

até mesmo porque a idéia de instituição nunca foi problematizada por esta tradição. Para o velho institucionalismo, instituições representavam apenas estruturas materiais. Estas poderiam ser constituições, gabinetes ministeriais ou presidenciais, parlamentos, burocracias, cortes, organizações militares, arranjos federais e, em algumas instâncias, sistemas partidários. Em outras palavras, instituições referir-se-iam somente a órgãos do Estado ou, mais precisamente, ao governo.

Em geral, a reflexão sobre instituições é usualmente conceituada, mais implícita do que explicitamente. Esta definição materialista é a mais aceita pela maioria dos autores neo-institucionalistas. Steinmo et al. (1992) referem-se a regras eleitorais, sistemas partidários, a estrutura da relação entre os ramos do governo e os sindicatos<sup>10</sup>. Tal posição concorda com a definição estritamente materialista articulada pelo velho institucionalismo. Mas esta posição não é compartilhada por todos os novos institucionalistas. Institucionalistas da escolha racional afastam-se um pouco desta definição focando sua atenção mais precisamente sobre as regras do jogo político, as quais tendem a ser associadas à estrutura material dos cenários e aos interesses dos autores, independentemente se, no mundo real, afastam-se dos parâmetros tangíveis. Para muitos institucionalistas da escolha racional, a questão mais importante não é o que as instituições são, mas o que elas representam: um equilíbrio<sup>11</sup>.

A mais significativa característica da definição materialista consiste em conceitualizar instituições em termos de normas e valores. Este foi o caminho tomado por March e Olsen (1989), onde eles definiram instituições como um conjunto de regras e rotinas correlacionadas. O significado de instituição foi, por isso, contestado por muitos autores desde o princípio do movimento neo-institucional. Seguindo os passos trilhados por March e Olsen, institucionalistas sociológicos têm definido instituições de uma maneira não-materialista, ao tratarem de crenças, valores e modelos cognitivos. Para esta perspectiva, instituições podem ser vistas como um arquétipo, no sentido de que elas internalizam elementos da cultura e princípios normativos. Institucionalistas históricos, de outra forma, estão preocupados em

---

sociedade ou, em termos mais formais as restrições inventadas pelo homem para modelar a interação humana. Cf. North (1990).

<sup>10</sup> Cf. Steinmo et al. (1992).

<sup>11</sup> Sobre o institucionalismo da escolha racional, cf. Shepsle (1989b), Weingast (1996) e Przeworsky (1995).

ver as instituições como estruturas formais, conquanto alguns têm atraído o trajeto das idéias para a análise dessas estruturas, o que os têm afastado dos modelos estruturalistas tradicionais. Tipicamente, institucionalistas históricos<sup>12</sup> tendem a ver as idéias enquanto normas e valores cuja importância é uma função das instituições materiais das quais elas emergiram, enquanto os institucionalistas sociológicos as conceitualizam como estruturas cognitivas separadas das estruturas formais.

A questão da definição é crucial aqui. Kathleen Thelen (1999) está certo ao dizer que a contenda dentro do novo paradigma institucional caracteriza-se pelo embate entre as visões materialista e normativa ou ideal de instituições<sup>13</sup>. Neste sentido, há muito a ser dito por ambas as visões. A visão ideal ou normativa corresponde a uma rejeição ao neo-institucionalismo: a idéia de que o foco sobre as estruturas formais conduz a uma perspectiva simplista da política. Dessa maneira, podemos argumentar que esta visão está mais predisposta a oferecer um tratamento multidimensional da política, ao contrário da versão materialista. Então, a visão ideal ou normativa contém, ao menos parcialmente, objeções relativas ao que o novo institucionalismo ignora. A visão materialista traz a vantagem da clareza analítica porque envolve uma ontologia onde instituições e sociedade são mais claramente distintas. Isto não significa dizer que esses autores ignoram a importância que as instituições ou outras estruturas materiais exercem sobre a sociedade, mas sim que, em nome da parcimônia teórica, tais autores consideram que a existência da variável instituição não está associada ou subordinada a qualquer mecanismo de reprodução social – elas tão somente são tomadas como dado.

Na verdade, a visão normativa ou ideal pinta um cenário onde o Estado e a sociedade são realmente uníssonos, até mesmo indistinguíveis, o que oblitera uma posição analítica central para o novo institucionalismo: as linhas que demarcam nitidamente os limites entre o Estado e a sociedade. Isto é problemático para os autores neo-institucionalistas porque dilui a lógica subjacente às estruturas formais – e aqui o debate dentro do paradigma neo-institucional torna-se significativo para a ciência política como um todo – pois uma breve análise do estado da obra pode nos mostrar que o grande desafio para nossa disciplina hoje é a construção da ponte entre os

<sup>12</sup> Para uma análise dos principais aspectos do institucionalismo histórico, cf. Béland (2005).

<sup>13</sup> Cf. Thelen (1999).

ramos institucionalista (em sentido materialista tradicional) e as tradições que enfatizam normas, valores, cultura e idéias<sup>14</sup>.

### **Sobre instituições e ação social**

O argumento central dos neo-institucionalistas é que as instituições moldam a ação. Os novos institucionalistas argumentam que a teorização dentro da ciência política deve levar em conta o fato de que a ação jamais ocorre no vácuo institucional. Enfatizando a importância teórica das instituições, os neo-institucionalistas rejeitam duas perspectivas principais sobre a relação entre instituições e ação. A primeira toma as instituições como o reflexo de forças sociais, quaisquer que sejam suas naturezas (sóciopolítica, econômica, cultural e assim por diante). Esta visão é controversa porque descreve instituições como elementos neutros, adaptáveis mecanicamente, seja às mudanças sociais, seja à continuidade ou à preservação do equilíbrio da balança de poderes. A segunda perspectiva que é criticada pelos novos institucionalistas considera as instituições como meros instrumentos que podem ser manipulados pelos autores. Esta posição é considerada inadequada porque exagera a extensão com que os atores podem usar as instituições para servir aos seus objetivos políticos ou, mais frequentemente, para a resolução dos seus problemas. Os autores neo-institucionalistas consideram que esta visão despreza o impacto que as restrições institucionais (*constraints*) exercem sobre a ação humana. Por conseguinte, os neo-institucionalistas consideram que ambas as visões – instituições enquanto reflexo de forças sociais ou instituições compreendidas enquanto instrumentos neutros – ignoram o simples fato de que instituições podem, elas mesmas, afetar os resultados políticos, ou seja, instituições possuem vida própria. O novo institucionalismo caminha em direção à idéia de que as instituições representam uma força autônoma dentro da política, e que seu peso pode ser sentido tanto sobre a ação quanto sobre os resultados. Isto sugere que a análise política está mais bem apoiada se as instituições são nosso ponto de partida. Ou, metodologicamente falando, autores neo-institucionalistas advogam o uso das instituições não apenas enquanto variáveis intervenientes, mas também, principalmente, enquanto variáveis independentes<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> No entender de uma das mais conhecidas institucionalistas históricas, Ellen Immergut, o problema do novo institucionalismo seria justamente o de não permitir uma orientação normativa. Sobre a crítica de Immergut aos limites do novo institucionalismo, cf. Immergut (1998).

<sup>15</sup> Cf. Hall & Taylor (2003), DiMaggio & Powell (1991) e Théret (2003).

Adotando esta posição, os autores neo-institucionalistas reelaboram o problema agência-estrutura. O novo institucionalismo pinta para si cenários teóricos muito bem representados pelo dilema e, neste contexto, tem importância especial o modo com que este debate tem sido reestruturado e rearticulado na ciência política. Em alguma medida, o novo institucionalismo representa para a ciência política um retorno estruturalista na medida em que ele redireciona seu foco para o impacto das instituições sobre a ação humana. Todavia, a nova tradição institucional levanta três novas questões no que diz respeito ao problema agência-estrutura, desprezadas, ou antes, insignificantes para o velho institucionalismo e outras tradições estruturalistas. São estas: Quais são os mecanismos com os quais as instituições moldam a ação humana? Qual o verdadeiro peso das instituições sobre os agentes? Qual a posição que um analista deve resguardar para as instituições no estudo dos processos políticos, ou, em outras palavras, o peso das instituições recai somente sobre as estratégias dos atores ou também sobre suas preferências?

Estas questões não são respondidas do mesmo modo por todos os neo-institucionalistas. A questão de como as instituições afetam a agência é abordada de dois modos diferentes. A primeira aposta nos modelos de tipo *path dependency*, os quais se referem à relevância causal de estágios precedentes a partir de uma seqüência temporal, ou seja, a idéia de que as instituições são formadas, tomam vida própria e conduzem o processo político. Esta perspectiva particular é freqüentemente associada ao institucionalismo histórico. O conceito de *path dependency*, mais precisamente, envolve a idéia de que um país ou região fazem escolhas institucionais e iniciam movimentos quase autônomos, cujos custos de reversão são muito altos, pois quase sempre, os rumos tomados pelos arranjos institucionais obstruem reversões à escolha inicial (RUESCHEMEYER & SCKOPOL, 1979). *Path dependency* então, envolve não somente um foco analítico sobre as instituições, mas também sobre a contingência e a imprevisibilidade. Na verdade, instituições possuem mesmo uma lógica própria, e, por isso, sua criação e seu desenvolvimento resultam em conseqüências não-planejadas ou imprevistas para os atores políticos.

Um outro modo de como os autores neo-institucionalistas tratam a questão de como as instituições afetam a ação diz respeito à perspectiva de que as instituições moldam a ação porque elas oferecem oportunidades e impõem

restrições. Esta perspectiva foi enfatizada primeiramente pelos institucionalistas da escolha racional (embora não ignorada pelos institucionalistas históricos), e sugere que o peso das instituições é sentido sobre os resultados na medida em que afeta os indivíduos e as decisões coletivas. Neste contexto, a importância teórica das instituições origina-se de seu efeito mediador sobre os cálculos dos atores, podendo a base analítica do novo institucionalismo ser compreendida como a idéia de escolha sob regras<sup>16</sup>.

Uma interessante estrutura inspirada pelo institucionalismo da escolha racional é a idéia de *actor-centred institutionalism*, de Fritz Scharpf (1997). Para o autor, o exame analítico das instituições serve para reduzir a dependência sobre outras hipóteses por parte do pesquisador. O modelo caracteriza uma constelação de atores, os quais se assemelham a jogadores de capacidades, percepções e preferências, cujas interações podem seguir diferentes caminhos a depender do arranjo institucional. Institucionalistas da escolha racional são também inspirados sobre outras estruturas analíticas, por exemplo, o conceito de *veto points* e *veto players* (TSEBELIS, 1995). *Veto players* são atores cuja aprovação, em virtude de alguma configuração institucional particular, possuem influência sobre a mudança, digo, a quebra do *status quo*. Sua existência é reconhecida por todos os jogadores envolvidos, o que significa que os *veto points* ou *veto players* moldam as estratégias dos demais atores.

A segunda questão diz respeito ao peso das instituições sobre a agência humana – ou o nível de estruturalismo envolvido na análise institucional –, o qual também é abordado de duas maneiras. Neo-institucionalistas mais racionalistas no que diz respeito à natureza das relações entre agentes e instituições argumentam que o processo político é realmente conduzido pelos atores. Eles afirmam que instituições representam um contexto para a ação antes do que uma força autônoma. Os adeptos aos modelos de *path dependency* sugerem que instituições possuem uma influência quase irresistível

---

<sup>16</sup> O novo institucionalismo da escolha racional afirma que a criação de uma instituição é um processo estritamente intencional (contractual). Por conseguinte, institucionalistas da escolha racional estão mais predispostos a interessar-se pelas funções que estas instituições cumprem e pelas vantagens que propiciam, visto que essa permanência depende das vantagens que a instituição oferece (analiticamente, institucionalistas da escolha racional fazem o caminho inverso ao que é praticado pelos institucionalistas sociológicos, a saber: eles partem das conseqüências às origens). Sobre o conceito de instituição trazida pelo institucionalismo da escolha racional, cf. Hall & Taylor (2003) e MacDonald (2003).

sobre a ação humana e, por isso, a autonomia dos atores seria severamente limitada em nome do desenvolvimento e da reprodução institucional.

O estruturalismo aparece com mais força quando instituições são conceituadas em termos de idéias, cultura, e normas, como no caso do institucionalismo sociológico e algumas versões de institucionalismo histórico, pois idéias, cultura e normas são internalizadas pelos atores. James March e Johan Olsen (1989) têm desenvolvido poderosos argumentos sobre o dilema agência-estrutura, em que eles têm afirmado que o comportamento é acionado por elementos outros para além dos cálculos utilitários, os quais incluem princípios, valores, normas, identidades e hábitos internalizados. A lógica das conseqüências, onde os atores comportam-se de acordo com os resultados esperados, rivaliza com a lógica das convenções, onde os atores comportam-se segundo suas regras e valores. Até mesmo a própria idéia de racionalidade é vista para esta última como um constructo cultural. A idéia subjacente a este argumento é que a ação humana não é apenas moldada pelo contexto institucional, mas que também se justapõe a ele. Por conseguinte, atores podem nem mesmo serem capazes de conceber alternativas ao seu comportamento usual. O institucionalismo sociológico situa a ação dentro de um vasto contexto sociológico, o que tem levado alguns autores a argumentar estar se tratando esta tradição, mais precisamente, de uma teoria cultural<sup>17</sup>.

A discussão sobre o lugar que se deve reservar às instituições dentro da análise institucional liga-se ainda à primeira e à segunda questão. Para os institucionalistas mais racionalistas, o impacto das instituições é sentido mais estritamente sobre as estratégias. Os interesses e as preferências dos atores seriam formados independentemente do ambiente institucional e seguiriam uma chamada lógica da maximização. Em outras palavras, a formação das preferências e a definição dos objetivos ocorrem, em termos analíticos, fora de qualquer influência institucional<sup>18</sup>. A questão da formação das preferências, por isso, permanece sem resposta. Para os institucionalistas sociológicos,

---

<sup>17</sup> Para um intercurso sobre os principais fundamentos do novo institucionalismo sociológico Cf. Putnam (1993).

<sup>18</sup> Como notam Hall & Taylor (2003), para o institucionalismo da escolha racional, "as instituições estruturariam as interações, influenciando a abrangência e a seqüência das alternativas na agenda de escolhas ou fornecendo informações e mecanismos de fiscalização que reduzam a incerteza sobre o comportamento correspondente dos outros e permitindo 'ganhos na troca', e assim levando os atores na direção de cálculos específicos e a resultados sociais potencialmente melhores". Cf. Hall & Taylor (op. cit.). tivas na agenda de escolhas ou fornecendo informação novo institucionalismo sociol

bem como para os institucionalistas históricos, instituições afetam não somente as estratégias e os interesses, mas também os modelos de relação entre atores, preferências, objetivos e identidades. Deste ângulo, instituições não somente representam restrições ou incorporam oportunidades para a ação – instituições são variáveis indispensáveis para a compreensão do processo de formação de preferências. Aqui instituições estão envolvidas em várias dimensões da política e elas modelam o processo político ao seu modo<sup>19</sup>.

Autores neo-institucionalistas estão longe de conceituar a interação entre agência e estrutura de uma mesma maneira. Entretanto, estes autores parecem concordar sobre um aspecto comum da relação entre instituições e ação – a ênfase dos seus trabalhos recai, em sua grande maioria, mais sobre a dinâmica da continuidade do que sobre a mudança institucional. Autores neo-institucionalistas sugerem que atores adaptam seu comportamento a estruturas institucionais previamente existentes, por isso mesmo, tais autores estão mais predispostos a legitimar arranjos institucionais e acreditar na continuidade institucional. Uma consequência imediata destes pressupostos é que as possibilidades da mudança institucional são sempre vistas de maneira limitada em favor da longevidade dos arranjos, capaz de produzir um comportamento repetitivo por parte dos atores. Desta perspectiva, a mudança institucional, pré-condição para a mudança política, deixa de ser uma possibilidade digna de apreciação.

### **Sobre a mudança institucional**

O novo institucionalismo encontra-se mais à vontade para explicar a continuidade, antes do que a mudança institucional, porque sua lógica analítica foca mais sobre a reprodução institucional do que sobre a sua transformação<sup>20</sup>. Neo-institucionalistas argumentam que suas análises incorporam

---

<sup>19</sup> Como também apontam Hall & Taylor (Id.), o institucionalismo sociológico "(...) enfatiza a maneira pela qual as instituições influenciam o comportamento fornecendo scripts cognitivos, categorias e modelos que são indispensáveis para a ação, principalmente porque sem eles o mundo e o comportamento dos outros não poderiam ser interpretados. [...] Em muitos casos, as instituições estariam fornecendo os próprios termos por meio dos quais o sentido é atribuído à vida social".

<sup>20</sup> Faz-se necessário ressaltar aqui que a expressão "mudança institucional" pode servir a propósitos diferentes. Às vezes, é empregada em sentido mais estrito por institucionalistas da escolha racional, ao referir-se a alterações na estrutura das próprias instituições (o equilíbrio entre diferentes atores, por exemplo); em outras ocasiões, institucionalistas históricos e sociológicos podem aplicá-la em um sentido consideravelmente mais amplo, compreendendo além da organização política, as esferas social, econômica e cultural.

os cenários e situações sociais correntes ao nascimento das instituições, as quais, uma vez criadas, acreditam os autores, seriam autônomas em relação à sociedade, e seu desenvolvimento seguiria um caminho independente. Além do mais, argumentam esses autores, instituições tenderiam a gerar incentivos positivos no sentido de fixar de maneira crescente os mecanismos de reprodução do comportamento. Como resultado, instituições adaptariam imperfeitamente e com muita demora qualquer transformação na sociedade, e por isso resistiriam mais à mudança. Desta maneira, a lógica inerente aos modelos de tipo *path dependency* serve mais ao reforço dos mecanismos da permanência, do que às forças que levam à mudança, as quais, sequer, são incorporadas a sua perspectiva teórica. A ênfase sobre a natureza endógena das preferências explica, ao menos em parte, a pouca habilidade dos autores neo-institucionalistas em lidar com o problema da mudança institucional. Resta a estes pensadores argumentarem que as mudanças domésticas sempre ocorrem em função de variáveis externas.

Alguns neo-institucionalistas, principalmente os da escolha racional, têm adotado uma visão mais utilitária da mudança institucional. Eles sugerem que instituições são necessárias porque elas aumentam o bem-estar dos atores racionais e só são transformadas quando elas tornam-se disfuncionais ou passam a produzir resultados subótimos. Neste sentido, instituições são criadas para o propósito de assegurar contratos (*commitments*) entre os atores ou reforçar as regras (*rules*). Racionalistas dizem que a fonte da mudança institucional é encontrada nas próprias instituições, mais precisamente, no seu caráter disfuncional ou subótimo; ou seja, de qualquer modo, a mudança é sempre principiada pelos atores<sup>21</sup>.

Outros neo-institucionalistas, principalmente institucionalistas socio-lógicos, tendem a ver a mudança institucional em termos de uma relação de convergência entre as instituições e o cenário histórico-social. A idéia central aqui é isomorfismo, e significa a coexistência entre as instituições e seus domínios e o ambiente onde essas surgiram ou foram transplantadas. DiMaggio e Powell (1991) identificam três mecanismos que levam ao

<sup>21</sup> Analistas como Hall & Taylor (2003), Immergut (1998) e Therét (2003) afirmam que o institucionalismo da escolha racional oferece boas explicações para a gênese e a permanência das instituições, mas oferecem poucos subsídios analíticos quando a questão é explicar sua modificação. Autores como Shepsle, por exemplo, tomam as regras como dadas em suas análises (variável independente) por acreditar que os atores têm mais incentivos para preservá-las do que para alterá-las. Cf. Shepsle (1989a, p. 131-47).

isomorfismo: (i) a coerção, que envolve explicitamente a pressão de outras instituições, assim como o ambiente cultural onde elas se desenvolveram; (ii) o mimetismo, digo, a capacidade que estas instituições têm de adaptar-se aos mais variados cenários; e (iii) as normas, as quais legitimam sua autonomia. A idéia de isomorfismo institucional é coerente à ênfase sobre a importância teórica das instituições porque situam os mecanismos da mudança institucional dentro das próprias instituições. O isomorfismo envolve uma limitada, na verdade, unidimensional, perspectiva sobre a mudança porque ele não se coaduna à idéia de uma mudança orientada. Da perspectiva do institucionalismo sociológico, este tipo de transformação institucional é mais bem compreendido a partir do conceito de legitimidade: instituições não são necessariamente desagregadas quando perdem sua eficiência, tal como dizem os institucionalistas da escolha racional, mas antes, quando elas não estão mais em sintonia com a sociedade ou com os códigos culturais.

Uma interessante teoria da mudança política tem recentemente sido proposta por Robert C. Lieberman (2002), o qual argumenta que nenhum institucionalista, nem nenhuma perspectiva institucional pode dar conta da mudança institucional em virtude da sua inclinação à estabilidade, às regularidades e à repetição. Lieberman sugere que a política pode ser conceitualizada como um conjunto de regras, antes do que uma única e coerente ordem política. A mudança política pode então ser vista como emergindo da fricção entre essas ordens. De acordo com o que Lieberman propõe, nós podemos conjecturar que a ordem institucional possa ser teorizada enquanto um mecanismo de ajustes e reajustes entre instituições e idéias.

Neste sentido, de acordo com Lieberman (2002), um caminho para a mudança institucional pode ser o foco sobre a discrepância entre uma situação sociopolítica existente e aquela incorporada pelo contexto institucional; quando esta discrepância torna-se gritante, instituições são submetidas à transformação, de modo a incorporar a nova realidade social. Esta explicação assenta-se sobre um cenário institucional, com alguma ênfase sobre o histórico particular destas instituições; por conseguinte, esta explicação sobre a mudança afasta-se da idéia de que as instituições são autônomas em relação à sociedade.

Alguns institucionalistas históricos têm formulado uma alternativa intermediária para explicar a mudança institucional que envolve um foco sobre as tensões inerentes às próprias instituições. Estes institucionalistas

históricos postulam que esta tensão existe porque instituições são criadas em diferentes períodos históricos e tendem a incorporar o panorama sociopolítico do seu tempo. Esta tensão deriva da justaposição de várias instituições as quais têm distintos, ou mesmo contraditórios modelos de desenvolvimento e reprodução. Em outras palavras, instituições se assentam sobre diferentes períodos históricos e carregam consigo diferentes interesses e identidades. Assim, um mecanismo de ajustamento é acionado quando a tensão torna-se insuperável. Deste ângulo, a tensão existe dentro de um cenário institucional antes do que entre as instituições e a sociedade, e os ajustes emanam das próprias instituições e não da sociedade<sup>22</sup>.

Os institucionalistas históricos, igualmente aos da escolha racional e sua contraparte sociológica, têm uma predisposição a priorizarem a ordem e a estabilidade. Todavia, a ênfase destes primeiros sobre a variante tempo e sobre as seqüências lhes oferece um potencial para explicar a mudança sem recorrer a elementos exógenos, como fatores externos ou mesmo a agência humana. Logo, esta tradição possui algum potencial para explicar a mudança sem libertar-se da lógica que enfoca a tensão entre o conjunto de instituições ou entre a ordem institucional e os vários processos sociopolíticos.

### **Questões metodológicas e epistemológicas**

Quais são as conseqüências metodológicas e epistemológicas da análise política que se centra sobre as instituições? O novo institucionalismo é um projeto teórico, seu objetivo não é descrever as instituições e como elas funcionam, mas antes, explicar a produção dos resultados políticos, na tentativa de produzir generalizações. O novo institucionalismo é fundamentalmente diferente das formas precedentes de análise institucional, chamadas de velho institucionalismo, o qual estava primariamente preocupado em compreender o funcionamento das instituições<sup>23</sup>. Apesar do objetivo comum de gerar explicações e produzir teorias, neo-institucionalistas não são unidos sobre a forma como deve proceder a análise institucional e sobre a extensão com a qual a formulação de proposições gerais é possível e desejável.

<sup>22</sup> Para uma maior discussão sobre as possibilidades analíticas do institucionalismo histórico, cf. Pierson & Skocpol (2002, p. 693-721).

<sup>23</sup> Desde suas origens, a velha tradição comportamentalista assumiu os compromissos epistemológicos e metodológicos próprios da tradição estrutural-funcionalista. Cf. Leone (2002, p. 36-46).

Autores neo-institucionalistas que conceitualizam o impacto das instituições sobre o processo político em termos de *path dependency*, principalmente institucionalistas históricos, tipicamente, iniciam suas investigações com questões de pesquisa empiricamente direcionadas relatando resultados diferentes através do tempo e do espaço. Para estes autores, a idéia é explicar por que eventos comuns, processos ou situações socioeconômicas levam a diferentes resultados através dos diferentes países ou regiões. Por exemplo, por que políticas similares cruzam Estados e criam resultados controversos em ambos os casos? De um ângulo temporal, o objetivo desses autores é explicar por que os processos desdobram-se em certos resultados em pontos particulares no tempo. Para explicar estes quebra-cabeças, institucionalistas históricos olham para as diferentes estruturas institucionais apoiadas sobre a história específica de nações, regiões e até continentes. Neste contexto, as generalizações produzidas por esta tradição são formuladas a partir de parâmetros espaciais e temporais.

Em matéria de generalização, os institucionalistas históricos empregam técnicas de periodização, isto é, eles dividem a história em frações. Lieberman (2002) tem, proveitosamente, distinguido entre quatro estágios principais. Para as origens institucionais, estes autores comparam períodos anteriores e posteriores à criação de uma instituição. Para a mudança institucional, a estratégia é focalizar os momentos que correspondem a substancial transformação das instituições. A estratégia consiste em comparar os períodos antes e depois da mudança institucional. A chamada estratégia das causas rivais caracteriza-se pelo exame da continuidade quando a mudança não corre.

Para alguns institucionalistas que vêm de uma perspectiva mais racional, o processo metodológico é dedutivo. Os resultados são considerados embaraçosos quando eles não parecem seguir a lógica do comportamento racional ou, em outras palavras, quando eles não corroboram as expectativas especificadas pela teoria. Instituições são vistas aqui como um *link* entre a racionalidade e os resultados. O argumento subjacente a este raciocínio é que os resultados podem ser explicados em termos do comportamento racional; se podemos reconhecer que as instituições afetam o cálculo estratégico dos atores. Isto não implica dizer que a análise política compreenda as instituições como estruturas históricas. Pelo contrário, instituições são conceituadas aqui como restrições estratégicas. Metodologicamente, institucionalistas da escolha racional utilizam modelos que priorizam as microestratégias do

comportamento individual. Usando este método, esses autores podem olhar para os cenários, como uma legislatura, por exemplo, e conseguem identificar um conjunto coerente de estratégias por parte dos autores operando dentro de um bem definido contexto onde as escolhas são claramente identificáveis e *payoffs* relativamente transparentes<sup>24</sup>.

Posições diferentes dentro do novo institucionalismo, naturalmente, refletem este amplo debate da ciência política. Não é surpresa que institucionalistas da escolha racional argumentem que os institucionalistas mais predispostos à história estão mais propensos a desenvolverem estudos mais configurativos, visto que se apóiam sobre uma grande quantidade de detalhes empíricos (históricos). Institucionalistas da escolha racional, por outro lado, são criticados por sacrificar nuances na construção de teorias que compreendem um nível muito alto de abstração. Alguns autores têm sugerido que estas dicotomias são falsas e que, ao contrário, autores neo-institucionais têm construído, cada vez mais, pontes metodológicas e epistemológicas entre estes ramos. A verdade é que estas duas posições têm levado a literatura neo-institucionalista à divisão. É importante salientar ainda que, não são os autores neo-institucionalistas que decidem sobre os diferentes caminhos metodológicos e epistemológicos, mas antes, são os variados interesses teóricos que têm estimulado o desenvolvimento de caminhos alternativos. Em outras palavras, a metodologia e a epistemologia servem para iluminar a diversidade dentro do movimento neo-institucional e sinalizam as conseqüências desta natureza multifacetada.

### **Sobre os vários institucionalismos e o problema da integração teórica**

É freqüente dizer que o novo institucionalismo não é uma escola teórica coerente e unificada, e que esta inclui vários ramos que vêm desenvolvendo uma relativa autonomia metodológica e epistemológica entre si. Tipicamente, três ramos são identificados: o histórico, o sociológico e o da escolha racional<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Um conjunto ilustrativo dessa safra são os trabalhos de Shepsle (1978), Krehbiel (1997) e Cox & McCubbins (1993).

<sup>25</sup> Esta classificação tem ficado especialmente popular depois do trabalho inaugural de Hall & Taylor (2003), sendo preservada pelos demais analistas. Cf. Lecours (2005).

TABELA 2 – Enfoque analítico dos institucionalismos

<b>Tipo de institucionalismo</b>	<b>Discussão</b>
<b>Histórico</b>	Velho Institucionalismo: a história das instituições sociais, políticas e econômicas
	Novo Institucionalismo: crítica aos usos do estrutural-funcionalismo na história. Combina um enfoque amplo com um estreito, ou seja, a análise das grandes instituições sociais (família, igreja, empresa, sindicato etc.) com a análise das agências estatais de forma mais estreita. Instituições são compreendidas aqui como procedimentos, normas e convenções editados por organizações formais da comunidade política ou da economia política
	Base teórica: estruturalismo, funcionalismo, teoria dos conflitos, neo-marxismo.
	Comportamento e causalidade: estratégico (guiado por objetivos); identidade do ator é exógena e endógena; forças ativas são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado (path dependency).
	Referências: Evans, Rueschemeyer & Sckocpol (1979); Steinmo et al. (1999); Pierson & Sckocpol (2002) são alguns trabalhos ilustrativos.
	Característica distintiva: a questão distintiva desta perspectiva está na tentativa de agregar a análise uma dimensão temporal, interpretando como o passado incide sobre o presente e o futuro, sem perder de vista que indivíduos são dotados de escolhas. Ao invés de basear seus cenários sobre a liberdade dos indivíduos, o institucionalismo histórico prefere modelar um mundo onde as instituições conferem a certos grupos um acesso desproporcional sobre o processo de decisão.
	Abordagem: sua principal preocupação é a história de instituições particulares sob uma conjuntura histórica particular. Todavia, institucionalistas históricos não consideram que as instituições sejam os únicos fatores que influenciam na vida política. Esta abordagem procura situar as instituições dentro de uma cadeia causal que deixe também espaço para outros fatores, em particular, os desenvolvimentos sócio-econômicos e a difusão de idéias.
<b>Sociológico</b>	Velho Institucionalismo: as principais e mais tradicionais correntes teóricas da sociologia têm como objeto principal o estudo das instituições. Não obstante, sobre todas as versões de natureza marxista ou durkheimiana, observa-se uma preponderância das estruturas sobre a configuração das condutas individuais.
	Novo Institucionalismo: retoma a preocupação clássica com as instituições, todavia, rompe com a posição conservadora de que a estabilidade social é uma função das estruturas sociais. O novo institucionalismo sociológico reconhece a autonomia dos indivíduos e assume que as ações e relações sociais dão-se numa dimensão intermediária entre os atores e as macroestruturas.
	Base teórica: teoria das organizações
	Comportamento e causalidade: sociologizado (indivíduos e organizações estão em busca de definir ou de exprimir identidades, conforme os modelos socialmente aceitos); identidade do ator é exógena e a racionalidade dos indivíduos é socialmente construída.
	Referências: Giddens (1997); Archer (1998); Granovetter (1985); Putnam (2005) são alguns bons exemplos desta.

TABELA 2 – Continuação

	Característica distintiva: sua característica principal é a preocupação com o coletivo. O velho institucionalismo sociológico se preocupava em ver como as entidades coletivas criavam as instituições que modelavam as condutas. O novo institucionalismo sociológico se preocupa em compreender e explicar a forma como atores enraizados dentro de estruturas sociais moldam suas crenças e preferências.
	Abordagem: instituições são criadas e adotadas em um mundo que já as tem em abundância. Nesse sentido, esta tradição procura explicar a dimensão interativa e criativa do processo pelo qual as instituições são socialmente construídas e o que confere a legitimidade dos arranjos institucionais.
<b>Escolha Racional</b>	Velho Institucionalismo: está baseado, principalmente, no paradigma econômico neoclássico, na economia de atores egoístas, racionais e em síntese, maximizadores. Os principais antecedentes deste tipo de institucionalismo procuravam dar conta da maneira com que as instituições, enquanto direitos de propriedade, modelavam a vida econômica. E dessa maneira, derrubavam por terra os ideais de mercados livres, mostrando que a realidade é dominada por grupos que têm o poder de modelar os resultados do mercado.
	Novo Institucionalismo: representam um ressurgimento do interesse pelas instituições políticas e econômicas. Preocupam-se ainda em enfatizar que as decisões individuais (a partir de uma conduta de racional choice) não podem ser explicadas sem referência ao marco institucional mais amplo sob o qual elas estão inseridas. As instituições são vistas aqui como reduzindo os custos de transação porque faz previsível a conduta dos demais atores envolvidos.
	Base teórica: economia das organizações, teoria da escolha racional, teoria da firma, teoria da ação (modelos do tipo principal-agente).
	Comportamento e causalidade: estratégico (indivíduos querem maximizar seu bem-estar individual) e a identidade do ator é exógena.
	Referências: Shepsle (1978, 1989a, 1989b, 1987); Weingast (1996, 2002); Shepsle & Weingast (1981); Shepsle & Bonchek (1997); Weingast & Marshall (1988); Przeworski (1995, 2003); Elster (2000, 1989); Ferejohn & Pasquino (2001); Downs (1999); Olson (1971); Arrow (1951); Krehbiel (1997); Cox & McCubbins (1993); Kiewiet & McCubbins (1991) compõem uma safra representativa desta tradição.
	Característica distintiva: sua preocupação com o poder, ou seja, a capacidade de uma pessoa ou grupo de controlar as ações de outros. As instituições cumprem um papel determinante nesta área – elas tornam as coisas mais fáceis para uns e mais difíceis para outros.
	Abordagem: oferece uma explicação elegante das instituições, na medida em que se interessam pelas funções que estas cumprem e pelas vantagens que elas propiciam aos atores. Essa abordagem é ideal para explicar a permanência das instituições, visto que sua durabilidade depende das próprias vantagens que ela oferece.

Fonte: Elaborado a partir de DiMaggio & Powell (1991); Hall & Taylor (2003); Lecours (2005) e Therét (2003).

O institucionalismo histórico emergiu como uma reação ao behaviorismo e pode ser associado à idéia de *path dependency*, o qual vê o impacto das instituições sobre a ação mais em termos de conseqüências não-intencionais do que sob restrições estratégicas. O institucionalismo histórico, geralmente, usa as noções de choques externos ou tensão institucional para explicar a transformação e a criação institucional. Institucionalistas da escolha racional, diferentemente, enfatizam a importância das instituições no cálculo estratégico dos atores (TSEBELIS, 1998). Aqui, as instituições são vistas em termos materialistas como as regras que governam o jogo político, sendo capazes tanto de oferecer oportunidades, como impor restrições aos agentes (WEINGAST, 2002, p. 660-92). A mudança institucional, para os autores mais racionalistas, ocorre quando as instituições tornam-se disfuncionais ou capazes de produzir apenas resultados subótimos, quando os autores tomam a decisão consciente de remodelá-las. O institucionalismo sociológico surge a partir da teoria das organizações. Instituições, para esses autores, são definidas em termos de normas, valores, cultura e idéias. A tradição sociológica foca sobre uma dimensão cognitiva de instituições, a qual se acredita internalizada pelos atores. As relações de poder aqui estão intrincadas dentro de uma complexa rede institucional cognitiva. Em outras palavras, instituições moldam a percepção dos atores e, através deste mecanismo, condicionam o comportamento a favor da reprodução das instituições.

Esta heterogeneidade é não só percebida por muitos estudiosos que vêem o novo institucionalismo de “fora”, mas também por integrantes do próprio movimento. A reflexão sobre o novo institucionalismo envolve algumas considerações sobre isto, pois duas questões emergem com especial importância aqui. Primeiro, a questão do núcleo teórico. Podemos dizer que os diferentes ramos do novo institucionalismo compartilham o mesmo núcleo teórico? Há realmente um único institucionalismo, ou vários? Segundo, há possibilidades destes diferentes ramos teóricos caminharem juntos? Isto quer dizer, é possível uma síntese entre estas várias tradições? Em outras palavras, estes ramos têm suficientes elementos em comum que nos possibilitem pensarmos a emergência de um único caminho?

Muitos autores argumentam que, na verdade, o novo institucionalismo tem um núcleo teórico comum. Seu argumento é simples. Todos os três ramos vêem a instituição como a única e mais importante variável para a explicação da política. O fato é que os institucionalismos histórico, socioló-

gico e da escolha racional dão grande importância teórica às instituições e assumem a posição de que a análise política é mais bem conduzida quando parte das instituições. O compartilhamento desta posição seria suficiente para constituir um núcleo teórico, apesar do fato de esses ramos terem diferentes e muitas vezes divergentes visões sobre a natureza das instituições, assim como sobre seu impacto sobre a ação e sobre os processos que levam a sua criação, transformação e reprodução? Todavia, o compartilhamento de um mesmo núcleo teórico não significa que haja um único institucionalismo. É mais apropriado dizer que existem muitos neo-institucionalismos, locados a partir de tradições intelectuais distintas: ciência política histórica tradicional, teoria da escolha racional e sociologia. Representando as instituições, um ponto de convergência na evolução destas tradições. Desta perspectiva, instituições podem ser vistas não como um ponto de partida, mas como um ponto de aproximação entre estas tradições.

Outros autores têm sugerido que as diferenças entre os ramos do novo institucionalismo, mais particularmente o histórico e o da escolha racional, não são realmente importantes (THELEN, 1999). Estes autores advogam na verdade, de maneira subliminar, um grande diálogo, ou mesmo uma síntese entre estes diferentes ramos. Estas tradições incorporam diferentes posições metodológicas e epistemológicas, como nós já discutimos, mas também distintas ontologias e hipóteses sobre a arena política (HAY & WINCOTT, 1998, p. 951-7). O institucionalismo da escolha racional é uma extensão da teoria da escolha racional. Ele não pode, por isso mesmo, negar o racionalismo e uma ontologia do conflito entre os atores (FEREJOHN & PASQUINO, 2001, p. 5-24). Para os institucionalistas da escolha racional, uma instituição é simplesmente um equilíbrio, isto é, um modelo regular de comportamento com expectativas mútuas sobre os cursos de ação que os atores irão tomar. O argumento principal para estes autores é que os atores perseguem interesses fazendo escolhas sob restrições. Não obstante, o institucionalismo surge como uma reação à popularidade e aos excessos do behaviorismo. O institucionalismo histórico representa uma rejeição à noção da política, entendida como o resultado último de processos estratégicos de tomada de decisão. Na verdade, os institucionalistas históricos preferem ver a política como uma complexa rede de relações entre atores e instituições orientadas pela contingência e a ausência de qualquer forma de planejamento previamente definida. O institucionalismo sociológico origina-se da teoria

da organização e, conseqüentemente, tem muito pouco de racionalismo e voluntarismo. O foco é sobre a rotinização de efeitos psicológicos das estruturas culturais. Institucionalistas sociológicos argumentam que o que você sustenta (preferências, interesses, posições e finalmente, a ação) usualmente, depende do ambiente normativo e dos modelos cognitivos prevaletentes naquela sociedade. Neste sentido, o institucionalismo sociológico está longe de ser compatível com as hipóteses da escolha racional.

Este debate entre os vários ramos do novo institucionalismo é importante porque vai ao encontro do problema fundacional da teoria social: como explicar a ação humana? Qual o peso que podemos reservar aos indivíduos e que lugar ocupa o contexto institucional dentro das decisões tomadas, bem como a importância de outros fatores como cultura, normas sociais e convenções? Embora não possamos falar em uma unidade dentro do novo institucionalismo, e haja obstáculos que dificultam os esforços em direção a uma síntese, esta hipótese não pode ser totalmente desprezada (DOWDING, 1994, p. 237-43).

De acordo com Hirsch e Lounsbury (1997),

abordagens que estudam instituições não devem estar limitadas arbitrariamente a um determinado paradigma estruturalista ou restrito ao estudo da ação. O que é necessário é uma atenção ao debate sociológico sobre a construção de formas de explicação mais complexas e completas que forneçam a ligação dos enfoques micro e macro de maneira a possuir diferentes níveis de análise interconectados.

A análise das diferenças e similaridades institucionais por um único nível de análise não é suficiente; ao contrário, existe a necessidade de examinar diversos fatores em diferentes níveis para compreender tanto a variação quanto a similaridade.

Há tantos modos diferentes de conduzir a análise institucional quanto há formas de ver a política. Na verdade, essa diversidade do novo institucionalismo oferece um enorme escopo e capacidade para compreender os mais variados processos políticos. O fato é que tais tradições teóricas caracterizam-se hoje por um movimento plural, heterogêneo e, indiscutivelmente, diferenciado, capaz de demonstrar uma profunda versatilidade teórica e analítica comprovada por uma literatura crescente e carregada de interesse para a ciência política.

### Referências bibliográficas

- BÉLAND, Daniel. (2005), "Ideas, interests, and institutions: historical institutionalism revisited". In: LECOURS, André (org.), *New institutionalism: theory and analysis*. London: University of Toronto Press.
- COX, Gary & McCUBBINS, Mathew D. (1993), *Legislative Leviathan: party government in the house*. Berkeley: University of Califórnia.
- DiMAGGIO, Paul J. & POWELL, Walter W. (1991), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- DOWDING, Keith. (1994), "The compatibility of behaviouralism, rational choice and new institutionalism". *American Political Science Review*, n.º. 85, p. 237-43.
- EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich & SCKOPOL, Theda (1979), *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FEREJOHN, John & PASQUINO, Pasquale. (2001), "A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n.º. 45, p. 5-24.
- GOODIN, Robert. (1996), *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GRANOVETTER, Mark. (1985), "Economic action and social structure: the problem of the embeddedness". *American Journal of Sociology*, n.º. 91. Chicago: University of Chicago Press, p. 481-510.
- HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R. (2003), "As três versões do neo-institucionalismo". *Lua Nova*, v. 58.
- HAY, Colin & WINCOTT, Daniel. (1998), "Structure, agency and historical institutionalism". *Political Studies*, 46, p. 951-7.
- HIRSCH, Paul & LOUNSBURY, Michel. (1997), "Ending the family quarrel: toward a reconciliation of 'old' and 'new' institutionalisms". *The American Behavioral Scientists*, v. 40, n.º. 4.
- HOMANS, George C. (1999), "Behaviorismo e pós-behaviorismo". In: GIDDENS, Anthony & TURNER, Jonathan H. (orgs.), *Teoria social hoje*. São Paulo: UNESP.
- IMMERGUT, Ellen M. (1998), "The theoretical core of the new institutionalism". *Politics & Society*, v. 26, n.º. 1, p. 5-34.
- KLEIN, Philip. (1993), "The institutionalist challenge: beyond dissent". In: TOOL, Marc (ed.), *Institutional economics: theory, methods, policy*. Bos-

- ton; Londres: Kluwer Academic.
- KREHBIEL, Keith. (1997), *The information in legislative organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- LECOURS, André. (2005), "New institutionalism: issues and questions". In: LECOURS, André (org.), *New institutionalism: theory and analysis*. London: University of Toronto Press.
- LEONE, José Antonio Rivas (2002), "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones". *Panorama*, FCE, p. 36-46.
- LIEBERMAN, Robert C. (2002), "Ideas, institutions, and political order: explaining political change". *American Political Science Review*, n.º. 96, p. 697-712.
- MACDONALD, Paul K. (2003), "Useful fiction or miracle maker: the competing epistemological foundations of rational choice theory". *American Political Science Review*, v. 97, n.º. 4.
- MAHONEY, James & SNYDER, Richard. (1999), "Rethinking agency and structure in the study of regime change". *Studies in Comparative International Development*, v. 43, n.º. 2.
- MARCH, James & OLSEN, Johan P. (1989), *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- NASCIMENTO, Emerson O. (2005), *Sobre os pressupostos da análise institucional: as teorias positivas da organização legislativa na ciência política contemporânea*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco.
- North, Douglass. (1990), *Structure, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (1997), "Some fundamental puzzles in economic history/development". In: ARTHUR, W. Brian; DURLAUF, Steven & LANE, David A. (orgs.), *The economy as an evolving complex system II*. Reading, MA: Addison-Wesley, p. 224.
- PÉREZ, Gabriel P. & VALENCIA, Laura. (2004), "El neoinstitucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario". *Actualidad Contable FACES*, n.º. 8, Mérida, Venezuela, pp. 85-95.
- PIERSON, Paul & SKOCPOL, Theda. (2002), "Historical institutionalism in contemporary political science". In: KATZNELSON, Ira & MILNER, Helen V. (eds.), *Political science: state of the discipline*. New York: Norton, p. 693-721.

- PRZEWORSKI, Adam. (1995), *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PUTNAM, Robert D. (1993), *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. (with Robert Leonardi & Raffaella Nanetti), Princeton: Princeton University Press.
- SCHARPE, Fritz W. (1997), *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder: Westview Press.
- SHEPSON, Kenneth A. (1978), *The giant jigsaw puzzle*. Chicago: Chicago University Press
- \_\_\_\_\_. (1989a), "Studying institutions: some lessons from the rational choice approach". *Journal of Theoretical Politics*, v. 1, nº. 2, p. 131-47.
- \_\_\_\_\_. (1989b), "Institutional equilibrium and equilibrium institutions". In: WEISBERG, Herbert F. (ed.), *Political science: the science of politics*. New York: The Agathon Press.
- \_\_\_\_\_ & BONCHECK, Mark S. (1997), *Analyzing politics: rationality, behavior, and institutions*. New York: Norton.
- STEINMO, Sven et al. (1992), *Structuring politics: historical institutionalism in comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- THELEN, Kathleen. (1999), "Historical institutionalism in comparative politics". *Annual Review of Political Science*, nº. 2, p. 369-404.
- THÉRET, Bruno. (2003), "As instituições entre as estruturas e as ações". *Lua Nova*, v. 58.
- TSEBELIS, George. (1995), "Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartidarism". *British Journal of Political Science*, nº. 25, p. 289-315.
- \_\_\_\_\_. (1998), *Jogos ocultos*. São Paulo: EdUSP.
- WEINGAST, Barry R. (1996), "Political institutions: rational choice perspectives". In: *New handbook of political science*. Oxford: Oxford University Press, p. 167-90.
- \_\_\_\_\_. (2002), "Rational-choice institutionalism". In: KATZNELSON, Ira & MILNER, Helen V. (eds.), *Political science: state of the discipline*. New York: Norton, p. 660-92.
- WILSON, Matthew. (2005), "Institutionalism, critical realism, and the critique of mainstream economics". *Journal of Institutional Economics*, v. 1, nº 2, p. 217-31.

WILSON, Thomas P. (1999), “Sociologia e método matemático”. In: GIDDENS, Anthony. & TURNER, Jonathan H. (orgs.), *Teoria social hoje*. São Paulo: UNESP.

### **Resumo**

O Novo Institucionalismo é hoje uma das mais influentes alternativas teóricas e metodológicas da ciência política contemporânea. O objetivo deste artigo é examinar como a nova tradição institucional trata o problema agência-estrutura, as relações estado-sociedade, a criação e a mudança institucional, a formação de preferências, bem como o complexo campo das relações entre instituições, idéias, cultura, identidades e racionalidade. De um ponto de vista analítico, o artigo examina ainda o que são instituições políticas e como elas moldam e reproduzem resultados políticos. Não obstante, concluo este trabalho tratando das consonâncias e divergências que envolvem hoje os pesquisadores neo-institucionais a partir da criação de tradições concorrentes dentro de um mesmo paradigma.

**Palavras-chave:** instituições políticas; ciência política; novo institucionalismo; teoria política contemporânea

### **Abstract**

The New Institutionalism is one of the most powerful theoretical and methodological alternative approaches of contemporary Political Science . The purpose of this paper is to examine how the new institutional tradition treats the problem of the relationship agency-structure, the State-society relations, the institutional creation and change, and the formation of preferences, as well as the complex field of the relations between institutions, ideas, culture, identity and rationality. From an analytical point of view, the article examines what political institutions are and how they mould and reproduce political outcomes. In its conclusion, the article also deals with the consonances and divergences involved in the neo-institutional researches nowadays, due to the creation of competitive traditions within the same paradigm.

**Key-words:** political institutions; political science; new institutionalism; contemporary political theory.

Recebido em junho de 2008.

Aprovado para publicação em agosto de 2008.