

AS TRÊS VERSÕES DO NEO-INSTITUCIONALISMO*

PETER A. HALL
ROSEMARY C. R. TAYLOR

O termo “neo-institucionalismo” é utilizado na ciência política para designar uma perspectiva teórica que atrai muita atenção e também certas críticas. Reina, contudo, grande confusão no que concerne ao sentido preciso do termo, às diferenças que o distinguem de outros procedimentos, e ao tipo de esperanças e de problemas que ele suscita. Pretende-se aqui fornecer algumas respostas provisórias a essa questão mediante um exame de alguns trabalhos representativos dessa escola na sua fase de expansão, nos anos 80 até meados dos anos 90.

Uma grande parte da confusão que cerca o neo-institucionalismo desaparece quando se admite que ele não constitui uma corrente de pensamento unificada. Ao contrário, pelo menos três métodos de análise diferentes, todos reivindicando o título de “neo-institucionalismo”, apareceram de 1980 em diante. Designaremos essas três escolas de pensamento como institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico¹. Esses diferentes métodos desenvolveram-se como reação contra as perspectivas behavioristas, que foram influentes

* “Political Science and the three New Institutionalisms”. Publicado originalmente em *Political Studies*, dec. 1996. Uma primeira versão foi apresentada pelos autores em 1994, no congresso da American Political Science Association e numa reunião no mesmo ano na Universidade de Maryland, sobre “What is Institutionalismo Now?”. Os autores agradecem o apoio do Stanford Center for Organizations Research e do Center for the Advanced Study in the Behavioral Sciences da mesma universidade. Tradução de Gabriel Cohn.

¹ Em princípio seria possível identificar uma quarta escola, o “neo-institucionalismo” em Economia. No entanto, ele teria muito em comum com o institucionalismo da escolha racional, razão pela qual o tratamos na mesma rubrica no espaço deste artigo. Uma análise mais extensa poderia observar que o IER insiste de preferência na interação estratégica, ao passo que o neo-institucionalismo em Economia privilegia os direitos de propriedade, as rendas e os mecanismos de seleção competitiva. Veja-se T. Eggertsson. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge University Press, 1990, e L. Putterman (ed) *The Economic Nature of the Firm*. Cambridge University Press, 1986.

nos anos 60 e 70. Todas elas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. As imagens que apresentam do mundo político, contudo, são muito diferentes.

Exponemos em seguida a gênese de cada uma dessas escolas e definiremos, também em termos sucintos, o que distingue suas maneiras de tratar dos problemas sociais e políticos. Em seguida, vamos comparar as forças e fraquezas teóricas dessas três escolas de pensamento, com especial atenção à atitude de cada qual em face de duas questões que deveriam ser fundamentais em toda análise institucional : (1) como construir a **relação entre instituição e comportamento**; (2) como explicar o processo pelo qual **as instituições surgem ou se modificam**.

Considerando-se os objetos que elas têm em comum, é paradoxal que essas três escolas de pensamento tenham se desenvolvido de modo independente, ao menos a julgar pela escassez de referências cruzadas na literatura. Em consequência, um dos nossos principais cuidados consiste em nos perguntar o que cada uma delas poderia aprender das outras. Na conclusão, formulamos a questão sobre a medida em que seria possível sintetizar suas respectivas contribuições.

O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

O institucionalismo histórico desenvolveu-se como reação contra a análise da vida política em termos de grupos e contra o estruturo-funcionalismo, que dominavam a ciência política nos anos 60 e 70². Ele emprestou esses dois métodos enquanto se empenhava em ultrapassá-los. Seus teóricos retinham do enfoque dos grupos a idéia de que o conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos é central à vida política, mas buscavam melhores explicações, que permitissem dar conta das situações políticas nacionais e, em particular, da distribuição desigual do poder e dos recursos³. Eles encontraram essa explicação no modo como a organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas entram em conflito, de tal modo que determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros. Nisso eles se inspiraram numa tradição mais antiga da

² Emprestamos o termo “institucionalismo histórico” a S. Steinmo et al., *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press, 1992.

³ Aqui, por necessidade, faz-se uma exposição excessivamente sintética de desenvolvimentos múltiplos e complexos. Para mais detalhes, ver Ronald Chilcote, *Theories of Comparative Politics*. Boulder. Westview, 1981, e J. Bill and R. L. Hardgrave, Jr., *Comparative Politics*. Washington. University of America Press, 1981.

ciência política, que atribui importância às instituições políticas oficiais ao mesmo tempo que desenvolve uma concepção mais ampla das instituições que têm importância e do modo como essa importância se manifesta⁴.

Esses teóricos foram igualmente influenciados pela concepção, própria aos estruturo-funcionalistas, da comunidade política como sistema global composto de partes que interagem⁵. Eles aceitavam esse princípio, mas criticavam a tendência de numerosos estruturo-funcionalistas a considerar as características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos como os parâmetros responsáveis por uma boa parte do funcionamento do sistema. Consideravam, ao contrário, que a organização institucional da comunidade política ou a economia política era o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar resultados distintos. Em consequência, privilegiavam o “estruturalismo” inerente às instituições da comunidade política de preferência ao “funcionalismo” das teorias anteriores, que consideravam as situações políticas como respostas às exigências funcionais do sistema.

O estruturo-funcionalismo e as teorias dos conflitos entre grupos apresentavam-se também sob a forma de variantes pluralistas e neomarxistas, e os debates referentes a essas últimas tiveram papel particularmente determinante no desenvolvimento do institucionalismo histórico ao longo dos anos 70⁶. Em particular, conduziram numerosos deles a dedicar uma atenção particular ao Estado, que não era mais um agente neutro arbitrando entre interesses concorrentes, mas um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos⁷. Pouco tempo depois, os teóricos dessa escola começaram a examinar como outras instituições sociais e políticas, a exemplo daquelas associadas à organização do capital e do trabalho, podiam estruturar as interações sociais de modo a engendrar situações políticas e econômicas próprias a cada país⁸. Vários desses trabalhos trazem comparações transnacionais ou estudos comparados

⁴ Veja-se H. Eckstein and D. Apter (ed.), *Comparative Politics*. Glencoe. Free Press, 1963.

⁵ Para uma síntese notável, veja-se G. Almond e G. Bigham Powell, Jr., *Comparative Politics – A Developmental Approach*. Boston. Little Brown, 1956.

⁶ Veja-se R. Blackburn (ed.) *Ideology and Social Sciences*. London. Fontana, 1972, cap. 11; F. Block, *Revising State Theory*. Philadelphia. Temple University Press, 1987; M. Carnoy, *The State and Political Theory*. Princeton University Press, 1984.

⁷ Veja-se P. Evans et al. (ed.) *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, 1985; S. Krasner, *Defending the National Interest*. Princeton University Press, 1980; P. Katzenstein (ed.) *Between Power and Plenty*. Madison. University of Wisconsin Press, 1978.

⁸ Isso deu margem a aproximações significativas com a literatura referente ao neo-corporativismo. Veja-se J. Zysman, *Governments, Markets and Growth*. Berkeley. University of California Press, 1983; Ph. Schmitter and G. Lembruch (ed.) *Patterns of Corporatist Policy-Making*. Beverly Hills. Sage, 1982; P. A. Hall, *Governing the Economy – The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford. Polity, 1986.

de políticas públicas, em geral dando ênfase ao impacto das instituições políticas nacionais, incluindo aquelas que estruturam as relações entre legisladores, os interesses organizados, o eleitorado e o poder judiciário⁹. Uma importante literatura secundária no domínio da economia política comparativa estende essas análises aos movimentos de trabalhadores, às organizações patronais e aos sistemas financeiros de diversos países¹⁰.

Como os teóricos do institucionalismo histórico definem instituição? De modo global, como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende-se das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais¹¹.

Com relação às outras escolas aqui examinadas, quatro características próprias àquela que acabamos de descrever são relativamente originais. Em primeiro lugar, esses teóricos tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais. Segundo, elas enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. Em seguida, tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as conseqüências imprevistas. Enfim, elas buscam combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as idéias, a esses mesmos processos. Desenvolvamos brevemente cada um desses pontos¹².

⁹ Veja-se S. Steinmo et al. (ed.) *Structuring Politics*, citado, e R. Kent Weaver and B. A. Rockman (ed.) *Do Institutions Matter?*. Washington. Brookings, 1993.

¹⁰ Veja-se J. Goldthorpe (ed.) *Order and Conflit in Contemporary Capitalism*. Cambridge University Press, 1984; D. Soskice, "Wage Determination. The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries. *Oxford Review of Economic Policy*, 6, 1990, 4, pp. 36-61; F. Scharpf, *Crisis and Choice in Social Democracy*. Ithaca. Cornell University Press, 1992.

¹¹ Veja-se K. Thelen e S. Steinmo, "Historical Institutionalism in Comparative Politics", em S. Steinmo et al. (ed.) *Structuring Politics*, citado; P. A. Hall, *Governing the Economy*, citado, p. 19. Como exemplo de concepção mais ampla veja-se J. Ikenberry, "Conclusion: an Institutional Approach to American Foreign Policy", em J. Ikenberry et al. (ed.) *The State and American Foreign Policy*. Ithaca. Cornell University Press, 1988, p. 226.

¹² Para uma síntese excelente da qual nos valem na nossa análise, veja-se J. Ikenberry, "History's Heavy Hand: Institutions and the Politics of the State", comunicação apresentada em 1994 à reunião "What is Institutionalism Now?", na Universidade de Maryland.

Uma questão crucial para toda análise institucional é a seguinte: como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos? Afinal, é em última análise por intermédio das ações de indivíduos que as instituições exercem influência sobre as situações políticas. De modo geral, os neo-institucionalistas fornecem dois tipos de resposta a essa questão, que poderíamos designar como a “perspectiva calculadora” e a “perspectiva cultural”. Cada uma delas responde de modo ligeiramente diferente a três questões básicas: como os atores se comportam, que fazem as instituições, por que as instituições se mantêm?

Para responder à primeira dessas três questões, os partidários da perspectiva “calculadora” dão ênfase aos aspectos do comportamento humano que são instrumentais e orientados no sentido de uma cálculo estratégico. Eles postulam que os indivíduos buscam maximizar seu rendimento com referência a um conjunto de objetivos definidos por uma função de preferência dada e que, ao fazê-lo, eles adotam um comportamento estratégico, vale dizer, que eles examinam todas as escolhas possíveis para selecionar aquelas que oferecem um benefício máximo. Em geral, os objetivos ou preferências do autor são definidos de maneira exógena com relação à análise institucional.

Que fazem as instituições, segundo a perspectiva “calculadora”? Elas afetam os comportamentos em primeiro lugar ao oferecerem aos atores uma certeza mais ou menos grande quanto ao comportamento presente e vindouro dos outros atores. Essa formulação exprime bem o papel central que reservado à interação estratégica nessas análises. Mais precisamente, as instituições podem fornecer informações concernentes ao comportamento dos outros, aos mecanismos de aplicação de acordos, às penalidades em caso de defecção, etc. Mas o ponto central é que elas afetam o comportamento dos indivíduos aos incidirem sobre as expectativas de um ator dado no tocante às ações que os outros atores são suscetíveis de realizar em reação às suas próprias ações ou ao mesmo tempo que elas.

A perspectiva “cultural” trata dessas questões de modo diferente, ao sublinhar até que ponto o comportamento jamais é inteiramente estratégico, mas limitado pela visão do mundo própria ao indivíduo. Em outros termos, embora reconhecendo que o comportamento humano é racional e orientado para fins, ele enfatiza o fato de que os indivíduos recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objetivos. Ela tende a considerar os indivíduos como *satisficers* mais do que como *optimizers* em busca da maximização da sua utilidade, e a enfatizar a que ponto a escolha de

uma linha de ação depende da interpretação de uma situação mais do que de um cálculo puramente utilitário.

Que fazem as instituições? Desse ponto de vista, as instituições **fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação**. O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação. Não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico como também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação¹³.

É interessante ter em vista que esses dois enfoques fornecem explicações diferentes do fato de que os modelos normalizados de comportamento que associamos às instituições exibem uma inegável continuidade ao longo do tempo¹⁴. A perspectiva calculadora sugere que **as instituições se mantêm porque elas realizam algo da ordem de um equilíbrio de Nash**. Em outros termos, os indivíduos aderem a esses modelos de comportamento porque o indivíduo perderá mais ao evitá-los do que ao aderir a eles¹⁵. Segue-se disso que, quanto mais uma instituição contribui para resolver dilemas relativos à ação coletiva, ou quanto mais ela torna possíveis os ganhos resultantes de trocas, mais ela será robusta¹⁶. Por seu lado, a perspectiva cultural, explica a persistência das instituições ao enfatizar que **muitas das convenções ligadas às instituições sociais não podem ser o objeto explícito de decisões individuais**. Pelo contrário, enquanto componentes elementares a partir das quais a ação coletiva é elaborada, certas instituições são tão “convencionais” ou são tão

¹³ Para uma descrição particularmente penetrante dessa posição, veja-se J. March and J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York. Free Press, 1989.

¹⁴ Pode-se também ver nelas respostas à dimensão mais importante do problema das relações entre estrutura e agente, a saber: como se pode dizer de uma instituição que ela estrutura a ação humana, num sentido mais ou menos determinista, de modo a produzir um modelo normalizado de comportamento, quando habitualmente a existência de instituições depende ela mesma da presença desses modelos de comportamento e, em consequência, da disposição dos atores a comportar-se de uma certa maneira. O problema consiste em exprimir simultaneamente o caráter voluntário e determinista dessas instituições. Para uma análise mais geral desses problemas, veja-se A. Giddens, *Central Problems in Social Theory*. London. Macmillan, 1978.

¹⁵ Para uma exposição radical desse ponto de vista, veja-se R. L. Calvert, “The Rational Choice Theory of Social Institutions”, em J. S. Banks e E. A. Hanushek (ed.) *Modern Political Economy*. Cambridge University Press, 1995, pp. 216-266.

¹⁶ A esse argumento Kenneth Shepsle adicionou a observação de que os atores hesitarão em mudar as regras institucionais porque, ainda que uma reforma pudesse permitir-lhes um ganho imediato ligado ao contexto atual, eles enfrentam grandes incertezas no tocante ao impacto das novas regras sobre decisões ainda não previstas. Veja-se K. A. Shepsle, “Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions”, em H. F. Weisberg (ed.) *Political Science. The Science of Politics*. New York. Agathon, 1986, pp. 51-81.

usuais que escapam a todo questionamento direto e, enquanto construções coletivas, não podem ser transformadas de um dia para o outro pela simples ação individual. Em suma, as instituições resistem a serem postas radicalmente em causa porque elas estruturam as próprias decisões concernentes uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar¹⁷

Os teóricos do institucionalismo histórico recorrem a ambas essas perspectivas quando tratam da relação entre instituições e ações na sua análise. Ellen Immergut, por exemplo, explica as diferenças entre países em matéria de reforma do sistema de saúde pelo grau em que os agrupamentos de médicos estão dispostos a compor com os partidários da reforma, e liga isso ao modo como a estrutura institucional do sistema político afeta as expectativas desses grupos no tocante às possibilidades de sucesso no caso de contestarem uma decisão que não lhes conviesse¹⁸. Sua análise repousa sobre um procedimento calculador clássico. Victoria C. Hattam emprega um enfoque semelhante quando afirma que o poder estabelecido do poder judiciário conduziu o movimento trabalhista norte-americano a abandonar estratégias que corriam o risco de serem derrubadas pela revisão judicial. Entretanto, como numerosos teóricos dessa escola, ela vai mais longe ao examinar o modo como as diferenças do contexto institucional nos Estados Unidos e na Grã Bretanha suscitaram movimentos trabalhistas ligados a visões de mundo muito diferentes. Esse tipo de análise sugere que as estratégias induzidas por um contexto institucional dado podem fossilizar-se ao longo do tempo e tornar-se visões de mundo, que são propagadas por organizações oficiais e terminam por moldar a imagem de si e as preferências dos interessados¹⁹.

A segunda propriedade notável do institucionalismo histórico consiste na importância que atribui ao poder, em particular às relações de poder assimétricas. Todos os estudos institucionais têm incidência direta sobre relações de poder. De fato, é possível ver nisso um esforço de elucidação da “segunda” e da “terceira” dimensões do poder identificadas há alguns anos no curso do debate sobre o poder nas comunidades locais²⁰.

¹⁷ Para uma crítica radical, que toma essa análise como ponto de partida para ultrapassá-la amplamente, veja-se R. Grafstein, *Institutional Realism. Social and Political Constraints on Rational Actors*. New Haven. Yale University Press, 1992.

¹⁸ E. Immergut, *Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge University Press, 1992.

¹⁹ V. C. Hattam. *Labor Visions and State Power. The Origins of Business Unionism in the United States*. Princeton University Press, 1993.

²⁰ Veja-se S. Lukes, *Power: a Radical View*. London. Macmillan, 1972, e J. Gaventa, *Power and Powerlessness. Quiscent and Rebellion in an Appalachian Valley*. Urbana. University of Illinois Press, 1980.

Mas os teóricos do institucionalismo histórico prestaram atenção sobretudo ao modo como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais. Assim, ao invés de basear seus cenários sobre a liberdade dos indivíduos de firmar contratos, eles preferem postular um mundo onde as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão. Além disso, ao invés de investigar em que medida uma situação dada beneficia a todos, eles tendem a insistir no fato de que certos grupos sociais revelam-se perdedores, enquanto outros são ganhadores. Sven Steinmo, por exemplo, explica as diferenças entre países em matéria de política fiscal em termos da maneira como as instituições políticas estruturam as categorias de interesse sociais mais suscetíveis de serem representadas no processo de decisão²¹. No domínio da política econômica nos Estados Unidos, Margaret Weir mostrou como a estrutura do sistema político favorece a constituição de certas condições sociais em detrimento de certas outras²².

Os adeptos do institucionalismo histórico também vinculam-se estreitamente a uma concepção particular do desenvolvimento histórico. Tornaram-se ardentes defensores de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, *path dependent*, ao rejeitarem o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado. Como seria de esperar-se, as mais importantes dessas propriedades são consideradas como de natureza institucional. As instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, ao mesmo tempo que um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de “trajetos”²³.

Em conseqüência, os adeptos do institucionalismo histórico tentaram explicar como as instituições produzem esses trajetos, vale dizer, como elas estruturam a resposta de uma dada nação a novos desafios. Os primeiros teóricos enfatizaram o modo como as “capacidades do Estado” e

²¹ S. Steinmo. *Taxation and Democracy. Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven. Yale University Press, 1993.

²² M. Weir. “Ideas and the Politics of Bounded Innovation”, em S. Steinmo et al., *Structuring Politics*, citado, pp. 188-216.

²³ Veja-se D. Collier e R. Collier, *Shaping the Political Arena*. Princeton University Press, 1991; M. Downing, *The Military Revolution and Political Change. Origins of Democracy and Autocracy in Early Modern Europe*. Princeton University Press, 1992; S. Krasner, “Sovereignty: an Institutional Perspective”, *Comparative Political Studies*, 21, 1988, pp. 66-94.

as “políticas herdadas” existentes estruturam as decisões ulteriores²⁴. Outros insistem no modo pelo qual as políticas adotadas no passado condicionam as políticas ulteriores, ao encorajarem as forças sociais a se organizar segundo certas orientações de preferência a outras, a adotar identidades particulares, ou a desenvolver interesses em políticas cujo abandono envolveria um risco eleitoral²⁵. Em numerosos casos esses teóricos insistem em especial nas conseqüências imprevistas de instituições existentes e das insuficiências que elas produzem, opondo-se assim à imagem que muitos economistas propõem da criação institucional²⁶.

No mesmo espírito, numerosos teóricos dessa escola tendem a distinguir no fluxo dos eventos históricos períodos de continuidade e “situações críticas”, vale dizer, momentos nos quais mudanças institucionais importantes se produzem, criando desse modo “bifurcações” que conduzem o desenvolvimento por um novo trajeto²⁷. O principal problema consiste evidentemente em explicar o que provoca as situações críticas, e em geral os teóricos insistem no impacto das crises econômicas e dos conflitos militares²⁸.

Enfim, embora chamem a atenção para o papel das instituições na vida política, é raro que os teóricos do institucionalismo histórico afirmem que as instituições são o único fator que influencia a vida política. De molde geral, procuram situar as instituições numa cadeia causal que deixe espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos socio-econômicos e a difusão das idéias. Desse ponto de vista, apresentam um mundo mais complexo que o universo de preferências e de instituições com frequência postulado pelos teóricos da escola da escolha racional. Em particular, mostraram-se não raro atentos às relações entre as instituições e as

²⁴ Veja-se M. Weir e Theda Skocpol, “State Structures and the Possibility for Keynesian Response to the Great Depression in Swede, Britain and the Unites States, em P. Evans et al., *Bringing the State Back In*, citado, pp. 107-163.

²⁵ Veja-se P. Pierson, *Dismantling the Welfare State?*. Cambridge University Press, 1994, e, do mesmo autor, “When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change”. *World Politics*, 45, 1993, 4, pp. 595-628; J. Jenson, “Paradigms and Political Discourse. Protective Legislation in France and the Unites States before 1914”, *Canadian Journal of Political Science*, 22, 1989, pp. 235-258; I. Katznelson, *City Trenches. Urban Politics and the Patterning of Class in the United States*. New York. Pantheon Books, 1981.

²⁶ Veja-se J. March e J.P. Olsen, “The New Institutionalism. Organizational Factors in Political Life”. *American Political Science Review*, 78, 1984, pp. 734-749, e D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.

²⁷ Veja-se P. A. Gourevitch, *Politics in Hard Times*. Ithaca, Cornell University Press, 1986; D. Collier e R. Collier, *Shaping the Political Arena*, citado, e S. Krasner, “Approaches to the State”. *Comparative Politics*, 1984, pp. 223-246.

²⁸ Esse ponto ainda não recebeu toda a atenção que merece. Veja-se, no entanto, Th. Skocpol, *States and Social Revolutions*. Cambridge University Press, 1979.

idéias ou as crenças. Judith Goldstein, por exemplo, mostra como a estrutura institucional montada para elaborar a política comercial dos Estados Unidos tende a reforçar o impacto de certas idéias em matéria de comércio enquanto prejudica outras, e Margaret Weir sustenta que as diferenças estruturais que distinguem os sistemas políticos britânico e norte-americano contribuem para explicar porque o keynesianismo não tem o mesmo impacto sobre as políticas levadas a efeito nos dois países, e porque sua influência não teve a mesma duração neles²⁹

O INSTITUCIONALISMO DA ESCOLHA RACIONAL

Um fato curioso da ciência política contemporânea é o desenvolvimento relativamente recente de um segundo “neo-institucionalismo” paralelo ao institucionalismo histórico. Na origem, o institucionalismo da escolha racional surgiu no contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos. Ele inspirou-se, em larga medida, na observação de um paradoxo significativo. Se os postulados clássicos da escola da escolha racional são exatos, deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano, onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente³⁰. No entanto, as decisões do Congresso são de notável estabilidade. No final dos anos 70, os teóricos da teoria da escolha racional começaram a se interrogar como essa anomalia poderia ser explicada.

Eles buscaram uma resposta pelo lado das instituições. Muitos puseram-se a afirmar que a existência de maiorias estáveis em matéria de legislação se explicava pelo modo como as regras de procedimento e as comissões do Congresso estruturam as escolhas e as informações de que

²⁹ Veja-se J. Goldstein, “Ideas, Institutions and American Trade Policy”. *International Organization*, 42, 1988, 1, pp. 179-217; M. Weir, “Ideas and Politics: the Acceptance of Keynesianism in Britain and the United States”, em P. A. Hall (ed) *The Political Power of Economic Ideas*. Princeton University Press, 1989, pp. 53-86; K. S. Sikking, *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca. Cornell University Press, 1991.

³⁰ O texto fundamental é de W. Riker, “Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions”. *American Political Science Review*, 74, 1980, pp. 432-447. Veja-se também R. McCelvey, “Intransitivities in Multidimensional Voting Models and some Implications for Agenda Control”. *Journal of Economic Theory*, 12, 1976, pp. 472-482 e J. Ferejohn e M. Fiorina, “Purposive Models of Legislative Behavior”. *American Economic Review. Papers and Proceedings*, 65, 1975, pp. 407-415.

dispõem seus membros³¹. Algumas dessas regras permitem fixar a pauta de modo a limitar o surgimento de decisões submetidas ao voto dos representantes. Outras atribuem a responsabilidade das questões-chave a comissões estruturadas de modo a servir aos interesses eleitorais dos membros do Congresso, ou produzem mecanismos de adoção de leis que facilitam a negociação entre parlamentares. No conjunto, explicava-se que as instituições do Congresso diminuem os custos de transação ligados à conclusão de acordos, de modo a propiciar aos parlamentares os benefícios da troca, permitindo a adoção de leis estáveis. Na prática, as instituições resolvem uma grande parte dos problemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores³².

Como se vê, os teóricos da escola da escolha racional importaram de maneira fecunda no domínio da ciência política recursos teóricos emprestados à “nova economia da organização”, que insiste na importância dos direitos de propriedade, das rendas e dos custos de transação para o desenvolvimento e o funcionamento das instituições³³. Uma tese particularmente influente foi a desenvolvida por Oliver Williamson, para quem o desenvolvimento de uma dada instituição, por exemplo os aspectos organizacionais de uma empresa, podem ser compreendidos como um esforço para reduzir os custos de transação ligados ao fato de empreender a mesma atividade sem passar por essa instituição³⁴. Douglas C. North aplicou teses similares à história das instituições políticas³⁵. Enfim, as teorias da ação, que se interessam pelos mecanismos institucionais pelos quais principais podem exercer controle sobre a atividade e a obediência de seus agentes, revelaram-se extremamente úteis para compreender como o Congresso pode estruturar suas comissões ou suas relações com as autoridades administrativas independentes que supervisiona³⁶.

³¹ K. A. Shepsle, “Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions”, citado [nota 16] e, do mesmo autor, “Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach”. *Journal of Theoretical Politics*, 1, 1989, 2, pp. 131-147.

³² Veja-se B. Weingast e W. Marshall, “The Industrial Organization of Congress”. *Journal of Political Economy*, 96, 1988, 1, pp. 132-163.

³³ Dois artigos fundamentais são: T. Moe, “The New Economics of Organization”. *American Journal of Political Science*, 28, 1984, pp. 739-777; B. Weingast e W. Marshall, “The Industrial Organization of Congress”, citado [nota 32].

³⁴ Williamson. *Markets and Hierarchies*. New York, Free Press, 1975, e, do mesmo autor, *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, Free Press, 1985.

³⁵ D. C. North e P. Thomas. *The Rise of the Western World*. Cambridge University Press, 1973.

³⁶ P. Milgrom e J. Roberts. *Economics, Organization and Management*. New York, Prentice-Hall, 1992; J. W. Pratt e R. Zeckhauser. *Principals and Agents*. Boston, Harvard Business School Press, 1991.

Multiplicaram-se, nessas condições, os trabalhos sobre o poder legislativo americano inspirados pela teoria da escolha racional³⁷. De maneira geral, esses trabalhos buscam explicar como os regulamentos do Congresso afetam o comportamento dos legisladores e por que foram adotados, com especial atenção ao sistema de comissões do Congresso e às relações entre o Congresso e as autoridades administrativas independentes. Mais recentemente, Gary W. Cox e Mathew D. McCubbins tentaram deslocar o debate mediante a ênfase no modo como os partidos políticos estruturaram as deliberações. John Ferejohn vem-se dedicando ao exame das relações entre o Congresso e os tribunais, e um debate animado desenvolveu-se sobre a capacidade do Congresso de enquadrar as autoridades administrativas³⁸.

Por outro lado, a partir dos anos 90 os teóricos da escola da escolha racional interessaram-se também pela explicação de um certo número de outros fenômenos políticos, entre os quais o comportamento das coalizões segundo os países, o desenvolvimento histórico das instituições políticas e a intensidade dos conflitos étnicos³⁹. Adam Przeworski, Barbara Geddes, Gary Marks e outros autores analisam as transições para a democracia segundo o modelo da teoria dos jogos⁴⁰; George Tsebelis e outros estudam as consequências da reforma institucional no seio da União Européia⁴¹; pesqui-

³⁷ Coletâneas de trabalhos representativos dessa safra são: M. D. McCubbins e T. Sullivan (ed.) *Congress: Structure and Policy*. Cambridge University Press, 1987 e o número de maio/1994 de *Legislative Studies Quarterly*.

³⁸ Veja-se G. W. Cox e M. D. McCubbins, *Legislative Leviathan*. Berkeley, University of California Press, 1987; J. Ferejohn, "Law, Legislation and Positive Political Theory", em J. S. Banks e E. A. Hanushek (ed.) *Modern Political Economy*, citado, pp. 191-215; K. A. Shepsle e B. R. Weingast, "Positive Theories of Congressional Institutions", *Legislative Studies Quarterly*, may 1994; T. Moe, "An Assessment of the Positive Theory of 'Congressional Dominance'", *Legislative Studies Quarterly*, 12, 1987, 4, pp. 475-520; M. D. McCubbins e Th. Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked. Police Patrols versus Fire Alarms". *American Journal of Political Science*, 28, feb. 1984, pp. 165-179.

³⁹ Veja-se M. Laver e K. A. Shepsle, "Coalitions and Cabinet Government". *American Political Science Review*, 84, 1990, pp. 843-890; D. North e B. Weingast, "Constitutions and Credible Commitments: the Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England. *Journal of Economic History*, 49, dec. 1989, pp. 803-832; B. Weingast, "Institutionalizing Trust: the Political and Economic Roots of Ethnic and Regional Conflict", comunicação apresentada na reunião sobre "What is Institutionalism Now?", citada.

⁴⁰ Veja-se A. Przeworski, *Democracy and the Market*. Cambridge University Press, 1991; B. Geddes, *Politician's Dilemma*. Berkeley, University of California Press, 1994; G. Marks, "Rational Sources of Chaos in Democratic Transitions". *American Behavioral Scientist*, 33, 1992, 4/5, pp. 397-421; Y. Cohen, *Radicals, Reformers and Reactionaries*. Chicago University Press, 1994; J. de Nardo, *Power in Numbers*. Princeton University Press, 1985.

⁴¹ Veja-se G. Tsebelis, "The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter". *American Political Science Review*, 88, 1994, 1, pp. 795-815; M. Pollack, "Obedient Servant or Runaway Eurocracy?". *Working Paper*, Harvard Center for European Studies, 1995; L. Martin, "The Influence of National Parliaments on European Integration". *Working Paper*, Harvard Center for International Affairs, 1994.

sadores especializados em relações internacionais empregam os conceitos do institucionalismo da escolha racional para explicar a ascensão ou a queda dos regimes internacionais, o tipo de responsabilidades que os estados delegam às organizações internacionais e a forma dessas organizações⁴².

Como todas as escolas desse gênero, o institucionalismo da escolha racional abriga um certo número de debates internos, e existem certas variantes entre uma análise e outra. Entretanto, a busca de pontos comuns revela quatro propriedades ligadas a esse enfoque que estão presentes na maioria das análises.

Em primeiro lugar, esses teóricos empregam uma série característica de pressupostos comportamentais. De modo geral, postulam que os atores pertinentes compartilham um conjunto determinado de preferências ou de gostos (conformando-se habitualmente a condições muito precisas, como o princípio da transitividade) e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências, com frequência num alto de estratégia, que pressupõe um número significativo de cálculos⁴³.

Em segundo lugar, os teóricos da escola da escolha racional tendem a considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, definidos como situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação das suas próprias preferências o fazem com o risco de produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade (no sentido de que seria possível encontrar um outro resultado que satisfaria melhor um dos interessados sem que qualquer outro saísse lesado). Em geral, tais dilemas se produzem porque a ausência de arranjos institucionais impede cada ator de adotar uma linha de ação que seria preferível no plano coletivo. Entre os exemplos clássicos, os mais conhecidos são o “dilema do prisioneiro” ou a “tragédia dos bens comuns”, mas numerosas situações comportam tais dilemas⁴⁴.

Em seguida, os teóricos enfatizam o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas. Suas intuições fundamentais são, primeiro, que é plausível que o comportamento de um ator é determi-

⁴² Veja-se R. O. Keohane e L. Martin, “Delegation to International Organizations”, comunicação apresentada à reunião de 1994, citada; L. Martin, “Interests, Power and Multilateralism”. *International Organization*, 46, 1992, 4, pp. 765-792; K. A. Oye (ed.) *Cooperation under Anarchy*. Princeton University Press, 1993; S. Krasner, “Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier”. *World Politics*, 43, 1991, p. 336-366.

⁴³ Veja-se K. A. Shepsle e B. Weingast, “The Institutional Foundations of Committee Power”. *American Political Science Review*, 81, 1987, pp. 85-104; também J. Elster e A. Hylland (ed.) *Foundations of Social Choice Theory*. Cambridge University Press, 1986.

⁴⁴ Veja-se G. Hardin, “The Tragedy of the Commons”. *Science*, 162, 1968, pp. 1243-1248; R. Hardin, *Collective Action*. Baltimore, John Hopkins Press, 1982; E. Ostrom, *Governing the Commons*. Cambridge University Press, 1990.

nado, não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico, e, segundo, que esse cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas do ator relativas ao comportamento provável dos outros atores. As instituições estruturam essa interação ao influenciarem a possibilidade e a seqüência de alternativas na agenda, ou ao oferecerem informações ou mecanismos de adoção que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos outros, ao mesmo tempo que propiciam aos atores “ganhos de troca”, o que os incentivarão a se dirigirem a certos cálculos ou ações precisas. Trata-se de um enfoque “calculador” clássico para explicar a influência das instituições sobre a ação individual.

Por fim, os institucionalistas dessa escola desenvolveram um enfoque que lhe é própria no tocante à explicação da origem das instituições. Em geral eles começam utilizando a dedução para chegar a uma classificação estilizada das funções desempenhadas por uma instituição. Explicam em seguida a existência da instituição com referência ao valor assumido por essas funções aos olhos dos atores influenciados pela instituição. Essa formulação pressupõe que os atores criam a instituição de modo a realizar esse valor, o que os teóricos conceituam no mais das vezes como um ganho obtido pela cooperação. Assim, o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados. Se a instituição está submetida a algum processo de seleção competitiva, ela desde logo deve sua sobrevivência ao fato de oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes⁴⁵.

Assim, a forma de organização da empresa se explica por referência ao modo como ela minimiza os custos de transação, de produção e de influência⁴⁶. Os regulamentos do Congresso norte-americano são explicados em termos dos ganhos obtidos nas trocas entre seus membros. As disposições constitucionais adotadas na Inglaterra em 1688 são explicadas com referência às vantagens que oferecem aos proprietários. Poderíamos multiplicar os exemplos. Há espaço para muito debate no interior desse quadro geral, mas habitualmente os debates têm como foco saber se as funções desempenhadas pela instituição em causa foram definidas correta-

⁴⁵ Como seria de esperar-se, as análises relativas a legislaturas tendem a enfatizar a importância do acordo voluntário, ao passo que as análises relativas às instituições econômicas insistem mais na seleção competitiva.

⁴⁶ Veja-se O. Williamson, *Markets and Hierarchies*, citado; P. Milgrom e J. Roberts, *Economics, Organization and Management*, citado; dos mesmos autores, “Bargaining Costs, Influence Costs and the Organization of Economic Activity”, em J. Alt e K. A. Shepsle (ed.) *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge University Press, 1990, pp. 57-89.

mente. Desse modo, Keth Krehbiel abriu um debate animado sobre a questão de saber se as comissões do Congresso norte-americano têm por tarefa principal oferecer aos seus membros vantagens obtidas da troca ou das informações sobre as consequências da legislação proposta⁴⁷.

O INSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO

Paralelamente a esses desenvolvimentos da Ciência Política, um neo-institucionalismo desenvolveu-se na Sociologia. Como nas outras escolas de pensamento, trata-se de debates internos. Entretanto, seus partidários desenvolveram uma série de teorias que deveriam ser de considerável interesse para os pesquisadores em Ciência Política.

O institucionalismo sociológico surgiu no quadro da teoria das organizações. Esse movimento remonta ao fim dos anos 70, no momento em que certos sociólogos puseram-se a contestar a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, vista como o reflexo de uma racionalidade abstrata de fins e meios (de tipo burocrático) e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura. Desde Max Weber, numerosos sociólogos consideraram as estruturas burocráticas que dominam o mundo moderno, sejam elas ministérios, empresas, escolas, grupos de interesse etc., como produto de um intenso esforço de elaboração de estruturas cada vez mais eficazes, destinadas a cumprir tarefas formais ligadas a essas organizações. Parecia-lhes que a forma organizacional dessas estruturas era praticamente a mesma, devido à racionalidade ou da eficácia inerentes a elas e necessárias para o cumprimento de suas tarefas⁴⁸. A cultura lhes parecia algo inteiramente diverso.

Contra essa tendência, os neo-institucionalismo começaram a sustentar que muitas das formas e dos procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas não eram adotadas simplesmente porque fossem as mais eficazes tendo em vista as tarefas a cumprir, como implica a noção de uma “racionalidade” transcendente. Segundo eles, essas formas e procedimentos deveriam ser consideradas como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades.

⁴⁷ K. Krehbiel, *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991; também K. A. Shepsle e B. Weingast, “Positive Theories of Congressional Institutions”, citado.

⁴⁸ Para uma apresentação mais desenvolvida, veja-se F. Dobbin, “Cultural Models of Organization. The Social Construction of Rational Organizing Principles”, em D. Crane (ed.) *The Sociology of Culture*, Oxford, Blackwell, 1994, pp. 117-153.

Essas práticas seriam incorporadas às organizações, não necessariamente porque aumentassem sua eficácia abstrata (em termos de fins e meios), mas em consequência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral. Desse modo, mesmo a prática aparentemente mais burocrática deveria ser explicada nesses termos culturalistas⁴⁹.

Dada a sua ótica própria, os sociólogos institucionalistas em geral escolhem uma problemática que envolve a explicação de por que as organizações adotam um específico conjunto de formas, procedimentos ou símbolos institucionais, com particular atenção à difusão dessas práticas. Eles tentam, por exemplo, explicar as surpreendentes semelhanças, do ponto de vista da forma e das práticas institucionais, entre os ministérios da educação através do mundo, sejam quais forem das diferenças de contexto, ou entre empresas pertencentes a setores industriais diferentes, não importa o produto que fabriquem. Frank Dobbin usa esse enfoque para mostrar como concepções culturalmente determinadas do Estado e do mercado condicionaram a política ferroviária na França e nos Estados Unidos no século XIX⁵⁰. John W. Meyer e W. Richard Scott o utilizam para explicar a proliferação de programas de formação nas empresas norte-americanas⁵¹. Outros empenham-se na explicação dos isomorfismos institucionais no Extremo Oriente e da difusão relativamente fácil das técnicas de produção dessa zona através do mundo⁵². Neil Fligstein serve-se dele para explicar a diversificação da indústria norte-americana, e Yasemin Soyal o faz para explicar a atual política de imigração na Europa e na América do Norte⁵³.

Três características do institucionalismo em Sociologia conferem-lhe uma certa originalidade relativamente às outras variedades de “neo-institucionalismo”. Primeiro, os teóricos dessa escola tendem a definir as instituições de maneira muito mais global do que os pesquisadores

⁴⁹ Os primeiros a explorar esse terreno foram sociólogos de Stanford. Veja-se J. W. Meyer e B. Rowan, “Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony”. *American Journal of Sociology*, 83, 1977, pp. 340-363; J. W. Meyer e W. R. Scott, *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Beverly Hills, Sage, 1983. Para uma muito boa visão de conjunto, veja-se a introdução de P. DiMaggio e W.W. Powell à coletânea organizada por eles, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press, 1991, pp. 1-40.

⁵⁰ F. Dobbin, *Forging Industrial Policy*. Cambridge University Press, 1994.

⁵¹ W. R. Scott, J. W. Meyer et al., *Institutional Environments and Organizations*. Thousand Oaks, Sage, 1994, cap. 11 e 12.

⁵² M. Orru et al., “Organizational Isomorphism in East Asia”, em W. W. Powell e P. DiMaggio (ed.), citado, pp. 361-389. Também R. E. Cole, *Strategies for Industry: Small Group Activities in American, Japanese and Swedish Industry*. Berkeley, University of California Press, 1989.

⁵³ Veja-se N. Fligstein, *The Transformation of Corporate Control*. Harvard University Press, 1990; Y. Soyal, *Limits of Citizenship*. University of Chicago Press, 1994.

em Ciência Política, incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana⁵⁴. Dessa posição derivam duas consequências importantes. Em primeiro lugar, ela rompe a dicotomia conceitual que opõe “instituições” e “cultura”, levando-as à interpenetração. Isso põe em perigo a distinção cara a muitos especialistas em ciência política, entre “explicações institucionais”, que consideram as instituições como as regras e os procedimentos instituídos pela organização, e “explicações culturais”, que remetem à cultura, definida como um conjunto de atitudes, de valores e de abordagens comuns face aos problemas⁵⁵. Em segundo lugar, esse enfoque tende a redefinir a “cultura” como sinônimo de “instituições”⁵⁶. Sob esse aspecto, ele reflete uma “virada cognitivista” no próprio seio da Sociologia, que consiste em afastar-se de concepções que associam a cultura às normas, às atitudes afetivas e aos valores, para aproximar-se de uma concepção que considera a cultura como uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento⁵⁷.

Os neo-institucionalismo sociológicos distinguem-se igualmente pelo seu modo de encarar as relações entre as instituições e a ação individual, em consonância com o “enfoque culturalista” mencionado acima, desenvolvendo contudo certos matizes particulares. Uma escola de análise sociológica mais antiga resolvia o problema das relações entre instituições e ação ao associar as instituições a “papéis” aos quais se vinculavam “normas” prescritivas. Segundo esse ponto de vista, os indivíduos levados pela sua socialização a desempenhar papéis específicos internalizam as normas associadas a esses papéis, sendo esse o modo pelo qual se concebe a influência das instituições sobre o comportamento. Poderíamos designar essa concepção como “dimensão normativa” do pacto das instituições.

⁵⁴ Veja-se J. L. Campbell, “Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy”, comunicação apresentada no seminário sobre Estado e capitalismo desde 1800, Harvard, 1995, e W. R. Scott, “Institutions and Organizations: Toward a Theoretical Synthesis”, em Scott, Meyer et al., *Institutional Environments...*, citado, pp. 55-80.

⁵⁵ Veja-se G. Almond e S. Verba, *The Civic Culture*. Boston, Little Brown, 1963. Também P. A. Hall, *Governing the Economy*, citado, cap. 1.

⁵⁶ Veja-se L. Zucker, “The Role of Institutionalization in Cultural Persistence”, em Powell e DiMaggio, citado, pp. 83-107; J. W. Meyer et al., “Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account”, em Meyer, Scott et al., citado.

⁵⁷ Veja-se A. Swidler, “Culture in Action: Symbols and Strategies. *American Sociological Review*, 51, 1986, pp. 273-286. Também J. March e J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions*, citado, cap. 3.

Ainda que alguns continuem a utilizar tais concepções, numerosos teóricos concentram-se agora naquilo que poderíamos chamar a “dimensão cognitiva” do impacto das instituições. Em outros termos, concentram-se no modo como as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação, mesmo porque, sem eles, seria impossível interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores⁵⁸. As instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente ao especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto dado. Neste ponto pode-se constatar a influência do construtivismo social sobre o neo-institucionalismo sociológico. Em numerosos casos, espera-se das instituições que ofereçam as condições mesmas da atribuição de significados na vida social. Segue-se que as instituições influenciam não apenas os cálculos estratégicos dos indivíduos, como sustentam os teóricos da escola da escolha racional, mas também suas preferências mais fundamentais. A identidade e a imagem de si dos atores sociais são elas mesmas vistas como sendo constituídas a partir das formas, imagens e signos institucionais fornecidos pela vida social⁵⁹.

Em consequência, numerosos institucionalistas enfatizam a natureza altamente interativa das relações entre as instituições e a ação individual, na qual cada polo constitui o outro. Quando agem conforme uma convenção social, os indivíduos se constituem simultaneamente como atores sociais, vale dizer, empreendem ações dotadas de significado social e reforçam a convenção a que obedecem. Um corolário fundamental dessa visão das coisas é a idéia de que a ação está estreitamente ligada à interpretação. Desse modo, os teóricos do institucionalismo sociológico sustentam que, uma vez confrontado com uma situação, o indivíduo deve encontrar um meio de identificá-la e de reagir a ela, e que os cenários ou modelos inerentes ao mundo da instituição lhe oferecem os meios de resolver uma e outra dessas tarefas, não raro de modo relativamente simultâneo. A relação que liga o indivíduo e a instituição repousa portanto sobre uma espécie de “raciocínio prático” pelo qual, para estabelecer uma linha de ação, o indivíduo utiliza os modelos institucionais disponíveis ao mesmo tempo que os confecciona⁶⁰.

⁵⁸ Veja-se a introdução de DiMaggio e Powell, citado.

⁵⁹ Veja-se o clássico de P. Berger e Th. Luckmann, *The Social Construction of Reality*. New York, Anchor, 1966, e sua aplicação mais recente à ciência política por A. Wendt, “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory”. *International Organization*, 43, 1987, 3, pp. 335-370.

⁶⁰ Veja-se a introdução de DiMaggio e Powell, citada, e os artigos de L. Zucker e R. Jepperson no mesmo volume.

Nada nisso tudo sugere que os indivíduos não sejam dotados de intenções, ou sejam irracionais. O que os teóricos do institucionalismo sociológico sublinham é que aquilo que um indivíduo tende a considerar como uma “ação racional” é ele próprio um objeto socialmente constituído, e eles conceituam os objetivos que um autor se impõe numa perspectiva muito mais ampla que a de outros teóricos. Se os teóricos da escola da escolha racional postulam um universo de indivíduos ou de organizações empenhados em maximizar seu bem-estar material, os sociólogos, por seu lado, descrevem um universo de indivíduos ou de organizações em busca de definir ou de exprimir suas identidades conforme modos socialmente apropriados.

Por fim, os neo-institucionalismo sociológicos distinguem-se pela sua maneira de tratar do problema da explicação do surgimento e da modificação das práticas institucionais. Como vimos, muitos teóricos do institucionalismo da escolha racional explicam o desenvolvimento de uma instituição referindo-se à eficácia com a qual ela serve às finalidades materiais daqueles que a aceitam. Em oposição a isso, os institucionalistas sociológicos sustentam que as organizações adotam com frequência uma nova prática institucional por razões que têm menos a ver com o aumento da sua eficiência do que com reforço que oferece à sua legitimidade social a à de seus adeptos. Em outros termos, as organizações adotam formas e práticas institucionais particulares porque elas têm um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo. Em certos casos pode ocorrer que essas práticas sejam aberrantes quando relacionadas ao cumprimento dos objetivos oficiais da organização. John L. Campbell exprime bem esse modo de ver as coisas ao falar de uma “lógica das conveniências sociais” por oposição a uma “lógica instrumental”⁶¹.

Desse modo, diversamente dos teóricos que explicam a diversificação das empresas norte-americanas nos anos 50 e 60 como uma reação funcional a exigências econômicas ou tecnológicas, Neil Fligstein sustenta que os empresários fizeram essa escolha por conta do valor que acabou sendo atribuído a essa noção em numerosos foros profissionais dos quais participavam, e porque essa escolha ratificava seu papel social e sua visão do mundo⁶². Da mesma maneira, Yasemin Soysal sustenta que a política de imigração adotada por numerosos estados foi levada a efeito, não porque fosse mais funcional para cada Estado, mas porque a nova concepção dos direitos do homem proclamada pelos regimes internacionais fazia parecer

⁶¹ Conforme citação em March e Olsen, *Rediscovering Institutions*, citado.

⁶² N. Fligstein, *The Transformation of Corporate Control*, citado [nota 53].

apropriada essa política enquanto outras pareciam ilegítimas aos olhos das autoridades nacionais⁶³.

A questão fundamental, nessa ótica, é evidentemente a de saber o que confere “legitimidade” a certos arranjos institucionais antes do que a outros. Em última análise, essa questão conduz a uma reflexão sobre as fontes da autoridade cultural. Em Sociologia, certos institucionalistas enfatizam o fato de que a expansão do papel regulador do Estado moderno impõe, pela via da autoridade, numerosas práticas às organizações. Outros salientam que a crescente profissionalização de numerosas esferas de atividade engendra comunidades profissionais dotadas de uma autoridade cultural suficiente para impor a seus membros certas normas ou certas práticas⁶⁴. Em outros casos, práticas institucionais comuns são tidas como nascendo de um processo de discussão mais interpretativo entre os atores de uma dada rede (relativo a problemas comuns, sua interpretação e sua solução), que se dá em diversos foros, desde a escola de gestão até o colóquio internacional. Intercâmbios desse tipo são vistos como oferecendo aos atores esquemas interpretativos comuns, que concretizam a intuição das práticas institucionais apropriadas, as quais são em seguida amplamente difundidas. Nesse caso, as dimensões interativa e criativa do processo pelo qual as instituições são socialmente constituídas aparecem com nitidez⁶⁵. Afirmam alguns que é mesmo possível observar esses processos em escala transnacional, na qual os conceitos habituais da modernidade conferem um certo grau de autoridade às práticas dos estados mais “desenvolvidos”, e onde os intercâmbios que ocorrem sob a égide dos regimes internacionais encorajam acordos que difundem práticas comuns além das fronteiras nacionais⁶⁶.

OS INSTITUCIONALISMOS COMPARADOS

Nas suas múltiplas variantes, os “neo-institucionalismos” fazem progredir de maneira significativa nossa compreensão do mundo político.

⁶³ Y. Soysal, *Limits of Citizenship*, citado.

⁶⁴ Veja-se P. J. DiMaggio e W. W. Powell, “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality”, e W. W. Powell, “Expanding the Scope of Institutional Analysis”, em Powell e DiMaggio, *The New Institutionalism*, citado, cap. 3 e 8.

⁶⁵ Sobre esse ponto somos devedores da análise penetrante desenvolvida por J. L. Campbell em “Recent Trends in Institutional Analysis”, p. 11.

⁶⁶ Veja-se J. W. Meyer et al., “Ontology and Rationalization”; J. W. Meyer, “Rationalized Environments”; D. Strang e J. W. Meyer, “Institutional Conditions for Diffusion”, em Scott e Meyer, *Institutionalized Environments*, citado, cap. 1, 2 e 5.

Entretanto, as imagens que eles propõem do mundo político certamente não são idênticas, e cada uma apresenta vantagens e fraquezas peculiares.

Consideremos primeiro o problema da definição as relações entre instituições e comportamento.

O institucionalismo histórico oferece a concepção mais ampla dessa relação. Os teóricos dessa corrente utilizam com frequência os enfoques “calculador” e “culturalista”. Isto, ao nosso ver, é uma virtude não negligenciável, pois os consideramos, ambos, enfoques não só convincentes como importantes. Entretanto, o ecletismo tem seus inconvenientes: o institucionalismo histórico dedicou menos atenção que as outras escolas de pensamento ao desenvolvimento de uma compreensão fina da maneira precisa pela qual as instituições afetam o comportamento, e certos trabalhos não definem com os cuidados necessários o encadeamento causal preciso pelo qual as instituições que eles identificam como importantes afetam o comportamento que se esperam que elas expliquem. Sob esse aspecto, o institucionalismo histórico poderia tirar partido de intercâmbios mais apurados com as outras escolas.

O institucionalismo da escolha racional, por seu lado, desenvolveu uma concepção mais precisa das relações entre as instituições e o comportamento, junto com um conjunto generalizável de conceitos que se prestam à elaboração de uma teoria sistemática. Mas esses microfundamentos tão gabados repousam sobre uma imagem relativamente simplista das motivações humanas, que corre o risco de passar ao lado de algumas das suas dimensões mais importantes⁶⁷. Os defensores desse enfoque inclinam-se a compará-lo a um conjunto de equações de forma reduzida, que convém julgar não tanto pela exatidão dos seus postulados quanto à luz da capacidade de predição de seus modelos⁶⁸. Isto, porém, nos leva a um terreno escorregadio, considerando-se que as predições engendradas por esses modelos com frequência são sensíveis a pequenas modificações, não raro arbitrárias ou sem fundamento empírico, relativas à matriz de ganhos, às estruturas de preferências etc.⁶⁹. A utilidade desse enfoque ainda é limitada pela necessidade de especificar as preferências ou os objetivos subja-

⁶⁷ Para análises mais desenvolvidas, veja-se K. S. Cook e M. Levi (ed.) *The Limits of Rationality*. University of Chicago Press, 1990; J. Mansbridge (ed.) *Beyond Self-Interest*. Auniversity of Chicago Press, 1990.

⁶⁸ Somos gratos a Kenneth Shepsle por ter chamado nossa atenção sobre esse ponto. Veja-se M. Friedman, “The Methodology of Positive Economics”, em *Essays in Positive Economics*. University of Chicago Press, 1953.

⁶⁹ O problema é aumentado pelo fato de que numa situação dada numerosas soluções de equilíbrio podem apresentar-se, como sugere o “teorema da pessoas comuns” (*folk theorem*). De modo mais geral, veja-se P. Green e I. Shapiro, *Pathologies of Rational Choice Theory*. Yale University Press, 1994.

centes dos atores de modo exógeno em relação à análise, em particular em situações empíricas nas quais essas preferências apresentam facetas múltiplas e são ambíguas ou difíceis de identificar *ex ante*.

Considerando-se, entretanto, que os componentes instrumentais constituem um dado de primeira linha da vida política, o institucionalismo da escolha racional contribuiu em larga medida para a sua análise, em particular ao chamar a atenção para aspectos fundamentais da vida política subestimados pelos outros enfoques e ao oferecer as ferramentas analíticas correspondentes. Os partidários dessa escola enfatizam que a ação política envolve a gestão da incerteza, que por longo tempo permaneceu como um dos aspectos mais fundamentais e mais negligenciados da realidade política. Demonstram, além disso, a importância dos fluxos de informação tanto para as relações de poder como para as situações políticas.

Especialmente importante é que essa escola dá relevo ao papel da interação estratégica na determinação das situações políticas. Essa abordagem representa um progresso considerável em relação às tradicionais, que explicam as situações políticas como resultando da aplicação de forças que variáveis estruturais como o nível de desenvolvimento socio-econômico, o nível educacional ou de satisfação material supostamente exercem diretamente sobre o comportamento individual. Em contraste com isso, as análises dos teóricos da escola da escolha racional reservam espaço muito maior à intencionalidade humana na determinação das situações políticas, sob a forma do cálculo estratégico, sem deixar de reservar um papel para as variáveis estruturais, sob a forma das instituições. Pode-se resumir essa diferença pela passagem de modelos nos quais a causalidade é representada por coeficientes de variáveis estruturais nas equações de regressão a modelos inspirados na teoria dos jogos. O inconveniente, evidentemente, consiste em que esse progresso é realizado ao preço de uma conceituação da intencionalidade a partir de uma teoria relativamente ligeira da racionalidade humana.

Basta ter esperado alguma vez diante de um sinal vermelho sem ninguém em volta para reconhecer que há dimensões da relação entre as instituições e a ação que talvez não sejam muito utilitárias, nem corretamente modeladas pelas teorias da escolha racional. Os teóricos do institucionalismo sociológico não raro estão em melhor posição para esclarecer tais dimensões. Por um lado, suas teorias definem as vias pelas quais as instituições podem influenciar as preferências ou identidades subjacentes dos atores, que os institucionalistas da escolha racional têm que aceitar como dadas. Por outro lado, eles nos ensinam que mesmo um ator fortemente utilitário pode esco-

lher estratégias em repertórios dotados de uma especificidade cultural, e por essa via eles identificam novas possibilidades para a influência do ambiente institucional sobre as escolhas estratégicas dos atores. Num certo sentido, os sociólogos exprimem aspectos do impacto das instituições que talvez sejam uma preliminar necessária à ação instrumental⁷⁰.

Se examinarmos agora o segundo ponto que nos preocupava, observaremos ainda vantagens e fraquezas próprias a cada um desses enfoques na sua explicação da origem e das modificações das instituições.

Os institucionalismo da escola da escolha racional produziram as explicações mais elegantes da origem das instituições, interessando-se sobretudo pelas funções que elas cumprem e pelas vantagens que propiciam. Do nosso ponto de vista, essa abordagem é de uma incontestável potência quando se trata de explicar a permanência das instituições, considerando-se que essa permanência não raro depende das vantagens que a instituição pode oferecer. No entanto, certas características dessa abordagem reduzem consideravelmente sua capacidade de servir de quadro teórico que permita explicar a origem das instituições.

Primeiro, trata-se de abordagem não raro retrospectiva: a origem de uma instituição dada é explicada em larga medida pelos efeitos da sua existência. Ainda que seja possível que esses efeitos contribuam para a permanência da instituição, não se deve confundir a explicação dessa permanência com a explicação da origem da instituição. Tendo em vista que o mundo social oferece numerosos exemplos de conseqüências não intencionais, remontar das conseqüências às origens é um caminho perigoso⁷¹. Depois, é uma abordagem demasiado “funcionalista”. Com freqüência ela postula que as instituições existentes são as mais eficientes, considerando-se as condições iniciais que poderiam ser mobilizadas em termos realistas para cumprir a tarefa visada. Em certos casos, os numerosos exemplos de ineficiência apresentados por tantas instituições permanecem sem explicação. Além disso, a teoria arrisca-se a exagerar a eficiência real de algumas entre elas⁷². Em outros termos, ela tende a postular que o processo de criação de

⁷⁰ Veja-se J. Johnson, “Symbolic Dimensions of Social Order”, comunicação apresentada à reunião de 1994, citada [nota 11].

⁷¹ É o que afirma E. Bates, “Contra Contractarianism. Some Reflections on the New Institutionalism”. *Politics and Society*, 16, pp. 387-401.

⁷² Para uma tentativa impressionante de enfrentar esse problema sem renunciar aos postulados da teoria da escolha racional, veja-se T. Moe, “The Politics of Structural Choice. Towards a Theory of Public Bureaucracy”, em O. Williamson (ed.) *Organizational Theory from Chester Barnard to the Present and Beyond*. Oxford University Press, 1990, pp. 116-153. No entanto, nem todas as aplicações das teorias da escolha racional são igualmente funcionalistas.

uma instituição é fortemente intencional, sob amplo domínio pelos atores, que têm uma percepção correta dos efeitos das instituições que criam, e que eles as criam justamente com o objetivo preciso de obter esses efeitos. Ainda que a existência de um elemento de intencionalidade na gênese das instituições esteja fora de dúvida, tais análises envolvem amiúde postulados heróicos relativos à presciência dos atores históricos e sua capacidade de controle sobre os eventos. Em certos casos, essas análises imputam intenções excessivamente simples aos atores históricos, que, vistos mais de perto, parecem agir conforme uma conjunto de motivações muito mais complexas⁷³.

Em quarto lugar, essas análises com frequência são marcadamente “voluntaristas”. Em outros termos, como afirma Robert Bates, elas têm uma tendência a apresentar a criação das instituições como um processo quase contratual caracterizado por um acordo voluntário entre atores relativamente iguais e independentes, inteiramente do gênero daqueles que poderíamos encontrar no “estado de natureza”⁷⁴. Ainda que semelhante descrição pudesse dar conta de maneira adequada de certos casos, para muitos outros ela corre o risco de subestimar o fato de que a assimetria das relações de poder confere muito mais influência a certos atores que a outros no processo de criação das instituições⁷⁵. Por fim, o postulado do “equilíbrio” desse enfoque conduz os teóricos a uma contradição. Um dos componentes inerentes a esse enfoque é, com efeito, que a situação inicial a partir da qual uma instituição é criada tem todas as possibilidades de refletir um equilíbrio de Nash. Desse modo, não é de modo algum evidente que os atores devessem por-se de acordo para mudar as instituições existentes. Paradoxalmente, os esforços de Kenneth Shepsle e de outros autores para mostrar que as instituições são estáveis mediante a invocação da incerteza que cerca a mudança institucional tornam ainda mais difícil compreender porque ocorra que as instituições mudem⁷⁶. Esse enfoque necessita, pelo menos, de uma teoria dos equilíbrios dinâmicos muito mais robusta.

⁷³ Como exemplo, veja-se a análise de resto valiosa desenvolvida em D. C. North e B. Weingast, “Contributions and Credible Commitments”, citado. É igualmente possível que numerosas análises da escola da escolha racional postulem de modo excessivamente rápido que a presença de problemas de ação coletiva engendrem automaticamente uma “demanda” de criação institucional. Para corretivos, veja-se o trabalho de R. Bates, citado [nota 71]. Também J. Knight, *Institutions and Social Conflict*. Cambridge University Press, 1992.

⁷⁴ R. Bates, citado. Também R. Grafstein, *Institutional Realism*, citado, cap. 3.

⁷⁵ Para uma análise penetrante que tenta introduzir uma consideração das assimetrias do poder na análise da criação de instituições em termos de escolha racional, veja-se J. Knight, *Institutions and Social Conflict*, citado [nota 73]. Isso pode constituir um problema, mesmo numa legislatura, na qual maiorias não raro podem impor mudanças constitucionais às minorias, como mostram os estudos sobre o governo dos partidos. Veja-se Cox e McCubbin, *Legislative Leviathan*, citado [nota 38]

⁷⁶ Veja-se de K. Shepsle, “Institutional Equilibrium ...”, citado.

Essas reflexões sugerem que, embora o institucionalismo da escolha racional possa contribuir para explicar porque as instituições continuem a existir, a explicação que ele propõe da sua gênese não se aplica com êxito senão a um número limitado de contextos. Mais precisamente, seu alcance teórico é maior em contextos nos quais o consenso entre os atores dispostos à ação estratégica e de estatuto relativamente idêntico é indispensável para assegurar uma mudança institucional, como em certas assembléias legislativas ou em arenas internacionais. Por seu turno, essa teoria é aplicável a contextos nos quais uma competição intensa seleciona aqueles dotados de uma certa eficiência possível de definir com precisão *ex ante*, como, por exemplo, em certas situações concorrenciais de mercado⁷⁷.

Em contrapartida, o institucionalismo histórico e o sociológico tratam de maneira inteiramente diferente da explicação da origem e da mudança das instituições. Um e outro começam por sublinhar que as instituições novas são criadas e adotadas num mundo que já as tem em abundância. Isso pode parecer anódino, mas é uma observação preñhe de conseqüências.

Em Sociologia, os institucionalistas partem dessa constatação para examinar o modo como as instituições existentes estruturam o campo de visão dos atores que têm em vista uma reforma institucional. Dessa forma, dirigem sua atenção para os processos pelos quais os atores que criam novas instituições tomam de “empréstimo” elementos dos modelos de instituição existentes. Essa abordagem dá útil relevo ao fato de que o mundo institucional existente circunscreve a gama de criações possíveis. Os sociólogos dessa escola também desenvolvem uma concepção mais ampla das razões pelas quais uma instituição particular pode ser escolhida, que vai bem além das meras considerações de eficácia para englobar o papel que esforços interativos de interpretação e uma preocupação com a legitimidade social podem ter nesse processo. Esse enfoque permite ir muito longe na explicação de numerosos casos de ineficácia constatados em instituições sociais e políticas⁷⁸.

⁷⁷ Ainda que certos pesquisadores tenham sustentado que a competição entre estados nacionais ou entre elites políticas tenda a selecionar certos tipos de instituições de preferência a outras, são surpreendentemente escassas as pesquisas sobre esse ponto. Veja-se Th. Ertman, *Birth of the Leviathan*. Cambridge University Press, 1997; H. Root, *Fountain of Privilege*. Berkeley, University of California Press, 1994; W. G. Runciman, *A Treatise in Social Theory*. Cambridge University Press, 1984; e, de modo mais geral, J. Knight, *Institutions and Social Conflict*, citado [nota 73], e D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, citado [nota 26].

⁷⁸ Veja-se J. W. Meyer e B. Rowan, “Institutionalized Organizations”, citado, e G. M. Thomas et al., *Institutional Structure: Constituting State, Society and the Individual*. Beverly Hills, Sage, 1987.

Do ponto de vista da Ciência Política, contudo, a abordagem do institucionalismo sociológico amiúde parece estranhamento etérea. Especificamente, ela pode deixar inteiramente de lado o fato de que o processo de criação ou de reforma institucional envolvem um conflito de poder entre atores cujos interesses entram em competição⁷⁹. Tudo considerado, numerosos atores, internos ou externos a uma organização, têm um jogo de interesses profundos no tocante à adoção ou não pela empresa ou pelo governo de novas práticas institucionais, e as iniciativas de reforma muitas vezes engendram lutas de poder entre esses atores, coisa que uma excessiva atenção nos processos de difusão tende a negligenciar. Em certos casos, os neo-institucionalistas sociológicos parece privilegiar de tal modo os processos macro-sociológicos que os atores em jogo parecem desvanecer-se ao longe, tornando o resultado semelhante a uma “ação sem atores”. De maneira geral, seu enfoque poderia beneficiar-se de uma maior atenção ao modo como os esquemas de significados, os cenários e os símbolos nascem não somente de processos de interpretação, mas também de processos de conflito⁸⁰.

Os institucionalistas que adotam um enfoque histórico partem da mesma constatação, de um mundo saturado de instituições, para trazer à nossa atenção o modo como as relações de poder inscritas nas instituições existentes conferem a certos atores ou interesses mais poder do que a outros no tocante à criação de novas instituições⁸¹. Sob esse ponto de vista eles se juntam aos institucionalistas da escola da escolha racional, que se inspiram na célebre constatação, resumida por uma geração anterior de teóricos na fórmula segundo a qual “a organização é a mobilização do preconceito”⁸². No entanto, eles combinam com esse ponto de vista uma concepção da influência do percurso que reconhece igualmente a importância dos modelos institucionais existentes nos processos de criação e de reforma institucional.

⁷⁹ Há exceções importantes, como N. Fligstein, *The Transformation of Corporate Control*, citado [nota 53].

⁸⁰ Para certos trabalhos excepcionais que dedicam especial atenção a essa dimensão da institucionalização, veja-se P. J. DiMaggio, “Constructing an Organizational Field as a Professional Project”, em Powell e DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, citado, pp. 267-292; N. Fligstein, *The Transformation of Corporate Power*, citado, e L. Edelman, “Legal Environments and Organizational Governance”. *American Journal of Sociology*, 95, 1990, pp. 1401-1440.

⁸¹ Como assinalaram T. Moe e J. Knight, numerosas análises da escola da escolha racional são curiosamente apolíticas. Sua insistência nas vantagens coletivas propiciadas pelas instituições não raro parece ocultar a extensão em que estas, como tanta coisa em política, resultam de conflitos pelo poder e por recursos. Veja-se T. Moe, “The Politics of Structural Choice”, citado, e J. Knight, *Institutions and Social Conflict*, citado.

⁸² Veja-se S. Teinmo, *Taxation and Democracy*, citado, p. 7, e E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People*. New York, Holt Rinehart, 1960.

Se na ótica da escolha racional a origem das instituições é apresentada de modo sobretudo dedutivo, no caso do institucionalismo histórico parece predominar a indução. Em geral, os teóricos dessa escola mergulham nos arquivos históricos na busca de indícios das razões pelas quais os atores históricos se comportaram como o fizeram. Essa insistência neo-weberiana no significado atribuído pelos atores históricos às suas próprias ações aumenta consideravelmente o realismo das análises produzidas por esses teóricos, e lhes permite escolher entre explicações rivais quando o cálculo dedutivo ligado ao postulado de atores racionais resulta em mais do que uma situação de equilíbrio. Em consequência, eles provocaram revisões não raro agudas da nossa compreensão habitual da origem de certas instituições, como por exemplo o corporativismo sueco⁸³. Mas essa insistência na indução é uma fraqueza tanto quanto uma força: os institucionalismo que adotam um enfoque histórico dedicaram menos tempo do que outros pesquisadores a reunir seus resultados em teorias sistemáticas relativas aos processos gerais envolvidos na criação e na mudança institucionais.

* *

Em resumo, a ciência política encontra-se hoje diante de, não um só, mas três “neo-institucionalismos”. Surpreende, ademais, quanto essas escolas de pensamento permaneceram fechadas. Cada uma passou o tempo afinando seu próprio paradigma. Como avançar? Numerosos autores preconizam a adoção de um só desses enfoques em detrimento dos outros. O presente artigo busca sugerir que é tempo de intensificar os intercâmbios entre essas diferentes escolas. No mínimo, sugerimos que um melhor conhecimento recíproco permitiria aos praticantes de cada uma delas perceber melhor as questões subjacentes ao seu próprio paradigma.

Pode-se ir mais longe? Poderia cada uma dessas escolas emprestar das outras algumas das suas intuições? Seria uma tentativa necessariamente limitada. No nível altamente teórico dos primeiros princípios, os representantes extremos de cada escola adota posições radicalmente diferentes sobre questões tão fundamentais como a de saber se é admissível tratar a identidade dos atores em termos endógenos para uma análise institucional, ou se cabe postular a existência de algo como uma ação racional ou estratégica homogênea seja qual for o contexto cultural.

⁸³ Veja-se P. Swenson, “Bringing Capital Back In or Social Democracy Reconsidered”. *World Politics*, 43, 1991, 4, pp. 513-544, e B. Rothstein, “Explaining Swedish Corporatism: the Formative Moment”. *Scandinavian Political Studies*, 14, 1991, 2, pp. 149-171.

Apesar disso, somos partidários de levar esses intercâmbios tão longe quanto possível, pela razão fundamental de que cada uma dessas escolas parece revelar aspectos importantes do comportamento humano e do impacto que as instituições podem ter sobre ele. Nenhuma dessas escolas parece ir em má direção, ou ter em sua base postulados profundamente errôneos. No mais das vezes, cada uma parece suprir uma explicação parcial das forças ativas numa situação dada, ou exprimir dimensões diferentes do comportamento humano e do impacto das instituições.

É nesses termos que o comportamento de um ator pode ser influenciado ao mesmo tempo pelas estratégias prováveis de outros atores e pela referência a um conjunto familiar de modelos morais e cognitivos, cada fator estando ligado configuração das instituições existentes. Tomemos o caso dos trabalhadores franceses que se interrogavam sobre a adesão a uma política de rendas nos anos 50. Por um lado, a estrutura dividida do movimento operário francês desencorajava uma estratégia de adesão porque ela favorecia um comportamento *free rider*. Por outro lado, as ideologias sindicalistas de numerosos sindicatos franceses militavam igualmente contra toda cooperação entre eles em semelhante empreendimento⁸⁴. É possível que na época essas duas características das instituições do movimento operário francês, cada qual expressa numa escola de pensamento diferente, tenham influenciado os comportamentos.

Além disso, se tornamos mais flexíveis os postulados extremos das teorias próprias a cada escola, podemos encontrar um terreno teórico comum, a partir do qual as intuições de cada um desses enfoques poderiam ser utilizadas para completar ou reforçar aquelas das outras. Desse modo, os enfoques “calculador” e “cultural” da relação que liga as instituições à ação constata ambas que as instituições influenciam a ação ao estruturarem as expectativas relativas às ações futuras dos outros atores, ainda que os modelos que propõem da origem dessas expectativas sejam ligeiramente diferentes. Num caso, a teoria afirma que essas expectativas são determinadas por aquilo que o outro ator deveria considerar viável do ponto de vista instrumental; no outro, elas são tidas como determinadas pelo que o outro ator deveria considerar apropriado do ponto de vista social. Nessas condições, há espaço para um diálogo fecundo. Da mesma forma, não seria difícil para os praticantes dos enfoques calculador e cultural reconhecerem que uma boa parte dos comportamentos são estratégicos ou guiados por objetivos, mas que a gama de possibilidades visadas por uma ator estratégi-

⁸⁴ Para mais informação sobre esse exemplo, veja-se P. A. Hall, *Governing the Economy*, citado, pp. 247-249.

co é suscetível de estar circunscrito por um sentimento culturalmente apropriado do que é apropriado fazer.

Um certo número de teóricos já começaram a integrar noções estratégicas e culturalistas nas suas análises, tornando tais sínteses muito promissoras. Assim, numa análise de resto conforme à teoria da escolha racional, David Kreps, ao estudar o modo como as organizações absorvem e regulam os comportamentos dos seus empregados, amplia seu tratamento do tema de maneira a englobar a “cultura organizacional”, definida como um conjunto de modelos de ação coletivos. Afirma ele que tais “culturas” podem agilizar eficazmente os mecanismos tradicionais de observação e de regulação de que dispõe uma organização, em particular quando ela não tem condições para definir imediatamente os comportamentos apropriados a todas as eventualidades⁸⁵.

Outros pesquisadores da escola da escolha racional começaram a integrar nos seus trabalhos a “cultura” ou as “crenças” para explicar porque os atores se orientam para uma situação dada quando uma análise convencional define vários equilíbrios possíveis. Geoffrey Garrett e Barry Weingast, por exemplo, afirmam que as normas ou as idéias beneficiadas por um ambiente institucional dado fornecem amiúde os pontos locais que permitirão aos atores racionais convergirem em direção de um único dos diversos equilíbrios possíveis⁸⁶. Numa análise particularmente sugestiva dos jogos com equilíbrios múltiplos, Fritz Scharpf mostra como o comportamento pode ser determinado simultaneamente por “regras de decisão” que representam os incentivos que as instituições podem propor aos atores considerados como calculadores racionais, e pelos “estilos de decisão” desses atores, pelo que se pode compreender as crenças relativas aos comportamentos apropriados que constituem o objeto das análises culturalistas. Para tomar um único exemplo, esses “estilos” podem determinar se o ator atribui um maior valor aos ganhos absolutos ou relativos quando a matriz de ganhos impõe escolher entre eles⁸⁷. Da mesma maneira. R. Bates e B.

⁸⁵ Veja-se D. Kreps, “Corporate Culture and Economic Theory”, em Alt e Shepsle, *Perspectives on Positive Political Economy*, citado [nota 46], pp.90-143.

⁸⁶ Veja-se G. Garrett e B. Weingast, “Ideas, Interests and Institutions: Constructing the European Community’s Internal Market”, em J. Goldstein e R. Keohane (ed.) *Ideas and Foreign Policy*. Ithaca, Cornell University Press, 1993, pp. 173-206. Também S. Krasner, “Global Communication and National Power”, citado.

⁸⁷ Veja-se P. Scharpf, “Decision Rules, Decision Styles and Policy Choice”. *Journal of Theoretical Politics*, 1, 1989, 2, pp. 149-176. Encontramos quase a mesma tese defendida por Robert Putnam, quando afirma que as regiões da Itália que têm um passado rico de experiência de associação coletiva mesmo após séculos constituem um terreno melhor para esforços coletivos do que as regiões desprovidas dessa experiência. Veja-se R. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, 1993.

Weingast sustentam que as interações estratégicas são jogos de sinalização, nos quais o significado e o que está em questão não são compreensíveis senão mediante a compreensão do contexto cultural que atribui um significado a símbolos específicos. Eles vão mesmo mais longe, ao sugerirem que numerosas categorias de interação estratégica orientam-se precisamente para a influência sobre essas crenças⁸⁸.

O institucionalismo histórico está colocado numa posição particularmente crucial. Numerosas teses recentemente propostas por essa escola poderiam facilmente ser traduzidas na linguagem da escolha racional, ao passo que outras exibem uma certa tendência a se abrir ao neo-institucionalismo sociológico⁸⁹. Dentre essas análises as melhores já integram elementos emprestados das outras escolas, por exemplo quando, à maneira dos teóricos da escola da escolha racional, elas mostram como os atores históricos selecionam novas instituições com um objetivo instrumental, mas o fazem a partir de uma lista de alternativas historicamente determinadas por mecanismos que o institucionalismo sociológico descreve⁹⁰. Como observamos mais acima, outros trabalhos foram ainda mais longe na sugestão de que as reações estratégicas a um ambiente institucional dado podem no final engendrar visões do mundo e das práticas institucionais que continuam a condicionar a ação mesmo tendo-se modificado o ambiente institucional inicial⁹¹.

Que sejamos bem compreendidos: nossa intenção não é afirmar que uma síntese grosseira das posições desenvolvidas por cada uma dessas escolas é imediatamente realizável ou mesmo necessariamente desejável. Feitas todas as contas, é precisamente porque o debate implícito que se dá entre elas tem sido tão esclarecedor que tentamos aqui torná-lo mais explícito, e há muito a dizer em favor de um debate sustentado. O que queremos dizer é sobretudo que, após alguns anos em que cada escola teve,

⁸⁸ Veja-se R. Bates e B. Weingast, “A New Comparative Politics. Integrating Rational Choice and Interpretivist Perspectives”, *Working Paper*, Harvard Center for International Affairs, 1995; B. Weingast, “The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law”, em vias de publicação; A=J. Ferejohn, “Rationality and Interpretation: Parliamentary Elections in Early Stuart England”, em K. R. Monroe (ed.) *The Economic Approach to Politics*. New York, Harper Collins, 1991.

⁸⁹ Para exemplos de primeiro caso, veja-se E. Immergut, *Health Politics*, citado [nota 18], e P. A. Hall, “Central Bank Independence and Coordinated Wage Bargaining. The Interdependence of Germany and Europe”. *German Politics and Society*, 1994. Para exemplos do segundo caso, veja-se C. V. Hattam, *Labor Visions and State Power*, citado [nota 19], e S. Steinmo, *Taxation and Democracy*, citado [nota 21].

⁹⁰ Veja-se Th. Ertman, *Birth of the Leviathan*, citado [nota 77].

⁹¹ Veja-se V. C. Hattam, *Labor Visions and State Power*, citado.

isolada, seu período de incubação, é chegado para elas o tempo para entabular intercâmbios mais explícitos e mais sustentados. Há todas as razões de pensar que temos a aprender de todas as escolas de pensamento, como cada uma delas a aprender das outras.

PETER A. HALL escreveu este artigo na condição de professor de Ciência Política e pesquisador do Center for European Studies da Harvard University. Dedicou-se à análise comparada de políticas públicas e à economia política da Europa. Recentemente organizou, junto com David W. Soskice, *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Competitive Advantage*. Oxford University Press, 2001.

ROSEMARY C. TAYLOR é professora de Sociologia e de Saúde Pública na Tufts University e pesquisadora associada no mesmo Centro em Harvard.

RESUMOS/ABSTRACTS

AS TRÊS VERSÕES DO NEO-INSTITUCIONALISMO

PETER A. HALL

ROSEMARY C. R. TAYLOR

O neo-institucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada. Ao contrário, pelo menos três métodos de análise diferentes apareceram nessa área no último quarto de século: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Todas elas tratam, por ângulos diferentes, do papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Expõe-se e examina-se a gênese de cada uma dessas variantes do “neo-institucionalismo”, assim como o que distingue suas maneiras de tratar dos problemas sociais e políticos.

Palavras-chave: Instituições; análise institucional; neo-institucionalismo.

THE THREE VERSIONS OF NEO-INSTITUTIONALISM

Neo-institutionalism is not a unified current of thought. On the contrary, at least three different methods of analysis emerged in this area in the last 25 years: historical institutionalism, rational choice institutionalism, and sociological institutionalism. All of them deal, from different angles, with the role performed by institutions in the determination of social and political results. The genesis as well as the peculiarities of these variants of “neo-institutionalism” are exposed and examined.

Keywords: Institutions; institutional analysis; neo-institutionalism.