

Os Três Neoinstitucionalismos
Histórico, Sociológico e da Escolha Racional

Orientador: Vinicius Carrasco

Aluno: Tiago Zeitone

Matrícula: 1511148

29 de Novembro de 2019



PUC
RIO

Os Três Neoinstitucionalismos
Histórico, Sociológico e da Escolha Racional

Orientador: Vinicius Carrasco

Tutor: Márcio Garcia

Aluno: Tiago Zeitone

Matrícula: 1511148

29 de Novembro de 2019



Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo à nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.

Toda e qualquer opinião aqui expressa é de responsabilidade única exclusiva do autor. Quaisquer erros que aqui tenham permanecido são meus.

Sumário

1	Introdução	1
2	Referencial Teórico	3
2.1	Definindo <i>Instituições</i>	4
2.2	Uma Ontologia das Instituições	5
3	Referencial Histórico	8
4	Os Neoinstitucionalismos	12
4.1	Institucionalismo da Escolha Racional	13
4.2	Institucionalismo Histórico	21
4.3	Institucionalismo Sociológico	26
5	Considerações Finais	30
5.1	Resumo Esquemático	33
6	Referências Bibliográficas	34

1 Introdução

Por que o estado político vigente prevalece em detrimento das outras maneiras possíveis? Qual a forma mais eficiente de estruturar modelos de governança? O que é uma *boa* instituição? São tópicos que qualquer cientista social deveria levar em consideração. Além de analisarmos a natureza das instituições, faremos uma revisão da literatura que estuda os impactos econômicos e políticos da integração humana sob o olhar das restrições. A partir da taxonomia elaborada por Peter Hall e Rosemary Taylor (1996), pode ser estudado os diferentes mecanismos pelos quais as autolimitações geram novas possibilidades.

Um conceito ubíquo é o de normatividade, instrumento que se faz uso direto para comandos, recomendações e obrigatoriedades. Dos juízos de valor que nascem as legitimações das estruturas de poder. As instituições fazem parte do cotidiano geral de qualquer povoamento. Elas restringem e permitem comportamento. A existência de regras implica diretamente em restrições, no entanto, essas contenções podem abrir possibilidades que antes não existiriam. Para Veblen e Commons, instituições eram aspectos especiais com o potencial claro de mudar agentes, inclusive quanto a seus objetivos.

O problema deste trabalho é, pois, descrever e detalhar a taxonomia produzida por Peter Hall e Rosemary Taylor (1996) em diferentes pontos entre três neoinstitucionalismos que se desenvolveram no último quarto do século XX. Se tratam de abordagens com a pretensão unificada de inovar o cenário metodológico vigente até aquele momento. O aprofundamento é uma tentativa de absorver as valiosas intuições que cada corrente pode dar. Cada uma das visões realça aspectos relevantes da vida em sociedade: o espírito normativo, o componente inercial (disposição dos sistemas políticos presentes se conservarem) e a inquestionável existência da racionalidade dos agentes em estudo. Será visto, por exemplo, como os atores do legislativo se comportam em um dado ambiente institucional que gera ordem num processo político que seria ineficiente sem algumas regras, restringindo as possibilidades de ação individual ineficiente e permitindo a melhor produção de políticas públicas.

A partir da década de 1980, estudiosos de ciência política voltaram a observar aspectos omitidos por seus contemporâneos. A metodologia hegemônica na disciplina que fora representada na teoria da escolha racional e no behaviorismo pós-guerra tinha o indivíduo como a principal via de obtenção de conhecimento político e decisório. As origens do neoinstitucionalismo remontam a tentativa de trazer o Estado de volta ao mainstream do círculo acadêmico em teoria política, em contraste com a então dominância do foco no agente e no comportamento.

A utilização do prefixo “neo” é feita com o intuito de distinguir essa corrente da escola institucional surgida no período entreguerras dos expoentes Walton Hamilton (1919), Thorstein Veblen e John R. Commons. As mudanças ocorridas no meio acadêmico serviram para enfrentar esse paradigma, numa afirmação de que um objeto de análise muito importante na vida política estava sendo ignorado. Autores argumentaram da necessidade de contextualizar a política institucionalmente, investigando a capacidade das instituições responderem às pressões externas, ao invés de focar nas preferências e na dinâmica comportamental dos agentes. Em outras palavras, ver as condições de oportunidade política como sendo definidas institucionalmente.

Ao promover importância científica ao quadro institucional, a produção acadêmica americana retirou o fator atomístico do agente político e voltou a dar relevância aos aspectos de restrição e conformidade de um ator agora imerso num meio social mais

holístico. A diferença do institucionalismo para as teorias do comportamento ou da escolha racional é sua ênfase no ambiente institucional onde ocorrem os eventos políticos, e seus resultados. Portanto, é avaliado o quanto tal ambiente influencia a conduta política, a importância dos legados históricos que ligam o passado ao presente e o leque permitido de estratégias dos agentes em tal ambiente.

O que os cientistas políticos entendem por um novo institucionalismo, no entanto, depende de suas abordagens particulares preferidas e seus pressupostos epistemológicos. De forma alguma se deve observar o neoinstitucionalismo como um movimento teórico monolítico, de alta homogeneidade. Parte da ampla confusão que cerca esse tema desaparece quando se admite que não há uma corrente de pensamento unificada, mas uma série de elementos diversos que compõe o que é chamado de neoinstitucionalismo. Existem várias descrições possíveis já feitas no passado, variando na identificação de um neoinstitucionalismo em March (1983), três com Hall (1996) e sete com Guy Peters (2019). A taxonomia provida por Peter Hall e Rosemary Taylor se tornou consolidada e é seguida por muitos outros trabalhos acadêmicos (ver SCHMIDT, 2008; THELEN, 1999; RHODES, 2008) e se tornou a mais comum na análise comparativa das correntes internas. As três abordagens tratam, por ângulos diferentes, o papel desempenhado pelas instituições na determinação dos resultados sociais e políticos.

Baseada na literatura apresentada, temos os seguintes três principais neoinstitucionalismos: institucionalismo da escolha racional (IER), institucionalismo histórico (IH) e institucionalismo sociológico (IS).

- **Escolha Racional:** Considera o ambiente político de forma racional, ou com uma estrutura de incentivos na qual atores racionais seguem suas preferências.
- **Histórico:** Foco nas origens e no desenvolvimento da atuação do Estado, com uma abordagem de “dependência da trajetória”, relacionada tanto às condições únicas iniciais, quanto aos resultados (nem sempre planejados) das escolhas intencionais.
- **Sociológico:** Enxerga um sistema político constituído socialmente e organizado culturalmente, onde atores políticos agem pela lógica da adequação, fruto das regras e normas específicas a sua cultura.

No começo deste século, um artigo influente sobre desenvolvimento econômico comparado e suas origens coloniais ressaltou o espaço ainda aberto sobre o poder das instituições de estimular ou inibir crescimento (ACEMOGLU, 2001). Em 2009, dois grandes estudiosos das estruturas de governança e das instituições, Elinor Ostrom e Oliver Williamson, foram agraciados com o Prêmio do Banco Real Sueco de Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel, considerado por muitos como o maior reconhecimento da área. Um tema de importância não só nos dias de hoje, mas também num plano temporal mais extenso no qual é possível enumerar um total de outros oito laureados com o trabalho diretamente ligado ao ambiente institucional.¹ Há um crescimento substancial no número de publicações com enfoque institucional. Usando, como exemplo, o paper seminal de Douglass North, *Institutions* (1991), o número de citações entre 1995 e 1999 foi de 2.879 vezes.² Esse número sobe para 18.687 no período entre 2012 e 2016, valor 6,5 vezes maior.

¹Gunnar Myrdal e Friedrich Hayek (1974); Herbert A. Simon (1978); James M. Buchanan (1986); Ronald Coase (1991); Douglass North e Robert Fogel (1993); Joseph Stiglitz (2001)

²Dados da Google Scholar, Mai/2019

É possível constatar que o instrumental institucionalista é usado de forma recorrente na literatura econômica e na ciência política desde o entreguerras, havendo grande trocas nesses dois meios acadêmicos. A importância das instituições pode ser ilustrada pela afirmação de muitos economistas atuais de que elas são a principal variável que separa os países desenvolvidos e os pobres. O diferencial socioeconômico entre a América do Norte e a América Latina, por exemplo, é visto por muitos estudiosos como um processo histórico com raízes no desenho institucional das colônias e no contrato social elaborado em razão das possibilidades de extração de riquezas (FUKUYAMA, 2008). A longa e intensa relação entre o campo da economia e da ciência política nesse ambiente permite examinar a fundo a teoria política contemporânea sem que haja uma fuga do tema econômico. O status do institucionalismo na ciência política mudou drasticamente nos últimos sessenta anos - do opróbrio completo à afirmação de que “podemos dizer muito da ciência política de hoje o que Richard Nixon disse uma vez sobre o keynesianismo: todos somos institucionalistas agora” (PIERSON, 2002, p.706, tradução nossa).

Uma parte constitutiva deste trabalho é definir os critérios que comporão a taxonomia das correntes do neoinstitucionalismo. As avaliações a serem feitas para cada uma das três abordagens (Histórica, Sociológica e da Escolha Racional) são as seguintes:

1. **O conceito de instituição**
2. **O processo gerador de uma instituição**
3. **Como as instituições mudam**
4. **O horizonte temporal em que se trabalha**
5. **O conjunto de hipóteses, suposições e paradigmas**
6. **Os limites de explicação teórica**
7. **O processo de design institucional**

Este trabalho consiste de quatro partes nucleares. A primeira parte envolve a presente introdução ao tema e tem como objetivo apresentar a motivação do estudo que se seguirá pelo artigo. A segunda parte cobre o referencial teórico, ou seja, expõe os problemas iniciais deste empreendimento: clarear as diferenças vocabulares que poderiam dificultar o desenvolvimento da tese. Ao mesmo tempo, constrói-se um conceito de instituição, a partir dos estudos de Hodgson (1997; 1998; 2006), indissociável da sua natureza baseada no hábito. A terceira parte se compromete a analisar o contexto histórico que precede o fenômeno propriamente neoinstitucionalista, buscando a evolução do quadro teórico que permitiu as inovações dos anos 1980. A quarta parte busca desenvolver e incrementar a taxonomia proposta primeiramente por Peter Hall et al. (1996). Ao final é realizada uma série de considerações acerca da magnitude do problema para a sociologia, economia e ciência política.

2 Referencial Teórico

A crescente constatação do papel das instituições na vida social envolve o reconhecimento de que grande parte da interação humana é estruturada em termos de regras evidentes ou

implícitas. Em primeiro lugar, é preciso deixar claro que não é possível realizar qualquer análise empírica ou teórica de como as instituições funcionam sem ter uma concepção adequada do que é uma instituição ou organização. Certa cautela é indispensável para a geração de definições formais e da obtenção de uma semântica mais consolidada para seguir em frente.

2.1 Definindo *Instituições*

O uso do termo “instituição” penetra vários setores acadêmicos, evidenciando uma importância interdisciplinar. O termo data, ao menos, a Giambattista Vico em sua *Scienza Nuova* de 1775. Para Knight (1992, p.2, tradução nossa):

Instituições são sistemas de regras sociais estabelecidas que estruturam as interações sociais em formas particulares.

Várias abordagens foram tomadas para definir o que é uma instituição. Uma delas trata das instituições como pontos de equilíbrio, enfoque visto em Menger (1963) e Hayek (1945). Trabalhos nessa abordagem focam na estabilidade que é permitida por agentes otimizadores. Estudiosos dessa tradição tratam os padrões estáveis de comportamento como instituições. Outra maneira de observar o ambiente institucional é entendê-las como regras ou normas, corrente predominante na literatura atual e sedimentada por Douglass North (1991).

A capacidade de uma instituição de penetrar e estruturar a sociedade depende, em parte, da sua durabilidade possibilitada pela criação de expectativas estáveis do comportamento dos outros. A durabilidade, por sua vez, estará associada à legitimação desse sistema de regras. A existência de regras implica diretamente em restrições, mas elas podem abrir possibilidades: pode permitir escolhas e ações que, de outro modo, não existiriam. É preciso destacar que o comportamento é a única manifestação das instituições, mas instituições não são comportamentos, porque existem mesmo quando não são praticadas. Dado que são um conjunto de regras, é imprescindível detalhar sua composição. Regra é uma injunção normativa, ou uma determinação intrinsecamente normativa, socialmente transmitida e consuetudinária. O termo socialmente transmitido significa que a replicação de tais regras depende de uma cultura social desenvolvida e de algum uso linguístico.

Uma instituição é um tipo especial de estrutura social que envolve regras de interpretação e comportamento potencialmente codificáveis. Weber (1999) já apontou que algumas regras são seguidas sem uma formulação subjetiva da regra, ou seja, não há a necessidade de uma estrutura que obrigue algo consciente. Por exemplo, seguimos regras gramaticais que poucos saberiam identificar. Polanyi (2009) diz que sempre há um substrato tácito de conhecimento que não é completamente articulado, não podendo as regras serem fruto puramente de deliberação consciente. O problema do aspecto tácito do conhecimento é a distinção do que é instintivo e do que é intencional. Para North, instituições seriam as regras do jogo, enquanto que organizações e seus empreendedores seriam os jogadores. Apesar de perfeitamente aceitável o tratamento de organizações como atores, não é possível perder de vista que há um processo intrínseco de tomada de decisão e de ação a partir de tal escolha. Portanto, organizações só podem ser entendidas como atores em determinadas circunstâncias, porém nunca definidas como tal, sob o risco de

ignorar todo o processo de conflito interno. Uma definição interessante de organizações foi elaborada por Hodgson (2006, p.18, tradução nossa):

As organizações são instituições especiais que envolvem (a) critérios para estabelecer seus limites e para distinguir seus membros de não membros, (b) princípios de soberania sobre quem é responsável, e (c) cadeias de comando delineando responsabilidades dentro da organização.

Todas as instituições dependem de outras instituições, com a exceção da linguagem, justamente porque a linguagem é a base para a interação social, que é condição indispensável para a existência de uma instituição, até mesmo em ordens espontâneas. Instituições que não são de ordem espontânea obviamente dependem mais de outras instituições. O arquétipo de uma configuração auto-organizada é um jogo de cooperação, que constitui um equilíbrio mutuamente policiado e altamente estável, não apenas pelo risco de sanções por desvio, mas pelos benefícios potenciais da proximidade ao padrão.

North definiu regras formais como regras legais executadas por cortes, enquanto padrões informais seriam utilizados por parceiros para impor custos a quem as descumprisse. Definir instituições como sistema de regras legais exclui ordens sociais que também limitam, permitem e moldam o comportamento humano significativamente. Todo sistema legal é invariavelmente incompleto e dá espaço ao costume e à cultura. Portanto, o próprio sistema legal é apoiado em um conjunto de regras e costumes informais. As instituições, então, seriam sistemas duradouros de regras sociais estabelecidas e incorporadas que estruturam interações sociais, em vez de regras como tal. Em suma, as instituições são *sistemas de regras sociais*, não apenas regras.

2.2 Uma Ontologia das Instituições

Em primeiro plano, é preciso destacar as propriedades que determinam o sujeito restringido pelas instituições. Uma ontologia particular das instituições muito usada por Geoffrey Hodgson (1997; 1998; 2006) se refere à natureza mais fundamental de quando aderimos às regras. Obedecer a uma norma de maneira involuntária é diferente de firmar um acordo para mútuos benefícios. Como seria possível, portanto, fazer sentido de um quadro puramente racionalista nesse processo automatizado? Para traçar a característica inicial de muitos processos institucionais, Hodgson segue uma trajetória parecida com a tradição de David Hume ao psicologizar os motivos da vontade. No centro teórico, os *hábitos*. É plausível acreditar que as propriedades institucionais sejam supervenientes às propriedades consuetudinárias.

A metade do século XIX testemunhou uma forte reafirmação da importância do instinto, uma vez que a doutrina da evolução significava o domínio de conceitos biológicos que tornavam o homem semelhante aos ancestrais irracionais e impulsivos de quem ele era mantido descendente. A ênfase no instinto foi acompanhada pelos estudos de Francis Galton. A psicologia nestes anos teve suas raízes muito mais profundas nas ciências biológicas do que nas ciências sociais e veio, portanto, a enfatizar as diferenças individuais hereditárias. Até hoje é difícil encontrar alguma definição mais contundente de hábitos sem que se veja uma perspectiva biológica. Cavando fundo na bibliografia, é vista a definição de que “o hábito é um comportamento recorrente não determinado pela hereditariedade” (MURPHY, 1932, p.238, tradução nossa). Sociologicamente, o termo hábito foi melhor definido por Charles Camic (1986, p.1044, tradução nossa):

Uma disposição ou tendência autoatuante para se envolver em uma forma de ação previamente adotada ou adquirida.

Inclusive neste mundo sociológico, prevalecem os modelos de ação que podem ser chamados de racionais, intencionais ou voluntários. De acordo com este modelo amplamente utilizado, a ação é um processo decorrente de vários motivos utilitários, morais e afetivos que definem fins que um ator segue intencionalmente escolhendo, dentre alternativas disponíveis, os meios que parecem mais apropriados quando julgados pelas normas de eficiência, dever, familiaridade, e assim por diante.

Homogeneizar processos de ação na forma de Talcott Parsons (1952) fez facilita muito, mas leva a resultados insatisfatórios quando aplicados a certos programas de pesquisa. A ação humana seria baseada na suposição de que é voluntária, intencional e simbólica. Essa visão pode bloquear efetivamente o papel empírico do hábito no mundo social em diversos aspectos. Para pensadores como Durkheim e Weber, o hábito tinha uma consequência significativa na economia, na política, religião e na vida moral. Não se pode confundir e supor alguma prescrição de eliminar voluntariedade e a entidade racional da natureza humana, mas admitir que são suposições com devida limitação e sua aplicabilidade não é universal.

Para leis se tornarem regras, elas precisam ser incorporadas aos costumes. A lei apenas se torna uma regra quando sua execução produz um caráter consuetudinário, gerando status normativo. Economistas institucionais da tradição vebleniana definem que instituições agem porque as regras envolvidas penetraram nos comportamentos e pensamentos habituais. Hábitos seriam, para eles, tendências ou capacidades adquiridas, a partir de comportamento repetitivo.

A aquisição de hábitos (ou habituação) é o mecanismo psicológico que constitui a base de muitos comportamentos de cumprimento das regras. Para um hábito de adquirir o status de uma regra, tem que adquirir algum conteúdo normativo inerente, potencialmente codificável e predominante entre um grupo. Os hábitos persistentes e compartilhados são as bases dos costumes. Hábitos, quando transformados em regras, produzem uma estrutura que reforça tais hábitos. Portanto, hábitos são as bases das instituições, conferindo durabilidade, poder e autoridade normativa. Estrutura retroalimentada:

1. Comportamento repetido vira hábito
2. Hábito persistente e compartilhado vira costume
3. Costume gera previsibilidade e sanções, tornando-se regra
4. Regra socialmente transmitida e dominante se torna instituição
5. Instituição cria estrutura que reforça hábitos

Hodgson, ao preferir uma ontologia das instituições usando os hábitos como base de comportamento que obedece a regras, não precisa resolver o problema da intenção, porque ela passa a ser tanto causa quanto efeito. Nesse modelo, existe uma causalidade retroativa, podendo as instituições não apenas permitir ou restringir comportamentos individuais, como, de certa maneira, alterá-los por meio dos hábitos. Instituições se autorreforçam e se disseminam não simplesmente pela estrutura de regras, mas pelos efeitos sobre as aspirações individuais e convenções que passam a ser parte do processo de decisão da ação

individual. Como instituições são intrínsecas e extrínsecas aos indivíduos, elas ajudam a ultrapassar a barreira entre o objeto construído e a subjetividade dos agentes, conectando as estruturas cognitivas individuais e institucionais.

É essencial ter a perspectiva dialética das instituições e do agente para entender que as instituições são fruto das interações humanas, apesar de não terem sido inteiramente especificadas por nenhum indivíduo ou grupo, e que instituições historicamente repassadas precedem qualquer indivíduo.

Economistas não podem razoavelmente evitar a análise dos processos de formação das representações e regras comportamentais. Isto não significa necessariamente que uma “teoria geral” alternativa do comportamento humano seja possível ou desejável. Em vez disso, seria mais prudente ter uma investigação mais detalhada da evolução de hábitos e regras específicas. Note-se que não se deve excluir a possibilidade de que o enquadramento da otimização racional possa ser aplicável a uma classe significativa de situações de decisão. Mesmo que o domínio da aplicabilidade do paradigma do ator racional seja significativo, não é universal.

Os hábitos têm uma qualidade diferente: o seguimento das regras pode ser consciente e deliberativo, enquanto a ação habitual é caracteristicamente não examinada. As regras não têm essencialmente uma qualidade autonômica, mas claramente, por aplicação repetida, uma regra pode se tornar um hábito. Naturalmente, é mais fácil quebrar uma regra do que mudar um hábito, uma vez que nossa consciência de nossos próprios hábitos é muitas vezes incompleta e elas têm uma característica de retroalimentação que se situa em áreas subliminares do nosso sistema nervoso. Claramente, alguns hábitos ou regras são eficazes e outros não são. Culturas podem promover justificativas históricas até mesmo das regras mais improdutivas. Há também maus hábitos. Os comportamentos repetidos podem tornar-se arraigados, mesmo que sejam desvantajosos.

As explicações sobre a origem e reprodução de hábitos e regras sociais que conferem benefícios individuais duvidosos podem ser problemáticas para uma estrutura utilitária convencional, mas não são o tema da discussão neste trabalho. A preocupação aqui é examinar as circunstâncias em que os agentes provavelmente se voltarão para hábitos e regras. Além disso, não é preciso abordar a genealogia de hábitos particulares ou regras, embora sua gênese e replicação sejam uma questão adicional vital. Economistas até pouco tempo não dedicaram muito tempo para testar as hipóteses acerca dos processos decisórios que governam a ação humana, presumindo forças de seleção natural que assegurariam previsões corretas sobre o comportamento de um agente com funções de preferências fixas, mecanicamente programadas para maximizar alguma função objetiva.

Por fim, é preciso destacar um esquecido aspecto na literatura econômica acerca da capacidade de a otimização explicar, sozinha, o surgimento de regras e restrições aos agentes. Com o arquétipo clássico do homem racional e otimizador, Rutherford (1996, p.53) escreve que:

É perfeitamente racional que um indivíduo cumpra com uma norma social ou jurídica existente se os custos de conformidade tornem a adesão à norma sua escolha maximizadora em todas as ocasiões.

No entanto, o exemplo desta citação refere-se à conformidade consciente ao invés de comportamento governado. Isso não é o mesmo que ser conduzido por um hábito ou uma regra onde outras opções são inexistentes ou não são nem ao menos consideradas. A habitual discussão teórica de jogos do surgimento de regras pretende explicar o cumprimento das

regras com base na escolha racional e na maximização da utilidade. O otimizador da economia neoclássica é, operacionalmente, uma máquina que se autossatisfaz. O resultado é claramente mecânico, determinado por funções de preferência, preços relativos e dotações, e as questões de vontade real ou finalidade desaparecem. O processo de otimização também exclui a escolha verdadeiramente livre, afinal, se uma escolha infere uma vontade de decidir diferentemente (Ayer, 1954), ela não pode ser predeterminada por nenhuma das funções ou regras de preferência.

Com essa relação de superveniência em mente das instituições e hábitos, é possível observar as particularidades da corrente neoinstitucionalista que a destacam sobre outras perspectivas políticas, econômicas e sociológicas. Fez-se necessária a exploração de algumas causas e de definições mais aprofundadas para darmos seguimento com maior solidez.

3 Referencial Histórico

Para qualquer investigação mais sólida acerca de uma corrente da literatura política, é inegável a necessidade de contextualizar historicamente os momentos que a precederam. A análise do pensamento político e (num panorama maior) social está quase sempre atrelada aos programas de pesquisa imersos num contexto histórico particular. Outra maneira de ver essa evolução é pelo exame das disputas de linhas de raciocínio que respondem umas às outras. Por isso, tratar do neoinstitucionalismo como um processo de geração espontânea seria incompleto e equivocado.

As raízes da ciência política estão no estudo das instituições. Durante grande parte do período pós-Segunda Guerra Mundial, a disciplina da ciência política, especialmente nos Estados Unidos, rejeitou essas raízes em favor de duas abordagens teóricas baseadas mais em suposições individualistas: o behaviorismo e as teorias da escolha racional. Em qualquer das duas teorias, os indivíduos não eram limitados por instituições formais ou informais, mas faziam suas próprias escolhas; Em ambas as visões, as preferências seriam exógenas ao processo político. As explicações institucionais só permaneceram bastante populares nos estudos de políticas e governança, mas os neoinstitucionalistas reviveram seu uso para explicar o comportamento de nível individual.

O neoinstitucionalismo reflete muitas características da versão mais antiga dessa abordagem para a compreensão da política, mas também promove esse estudo em várias inovadoras orientações teóricas e empíricas. Utiliza muitos dos pressupostos do pensamento institucionalista mais antigo, mas enriquece esse pensamento com ferramentas de pesquisa modernas e uma preocupação explícita com a teoria que nutriu o behaviorismo e a análise de escolha racional.

Voltando à antiguidade e ao primeiro pensamento sistemático sobre a vida política, as principais questões feitas pelos estudiosos tenderam a se referir à natureza das instituições governantes que poderiam estruturar o comportamento dos indivíduos - tanto governantes como governados - para melhores fins. Os primeiros filósofos políticos começaram a identificar e analisar o sucesso dessas instituições em governar e depois fizeram recomendações para o projeto de outras instituições com base nessas observações. Embora essas prescrições tenham sido formuladas quase que inteiramente em termos normativos, elas constituíram o início da ciência política por meio do diagnóstico sistemático das instituições e seus impactos na sociedade. Thomas Hobbes, por exemplo, viveu o colapso

da vida política durante a Guerra Civil Inglesa e, portanto, defendeu a necessidade de instituições impetuosas para salvar a humanidade de seus piores instintos. John Locke desenvolveu uma concepção ainda mais contratualista das instituições públicas e iniciou o caminho para o liberalismo político e estruturas mais democráticas. Montesquieu identificou a necessidade de equilíbrio nas estruturas políticas e serviu de base para a doutrina americana de separação de poderes para o enfraquecimento de governos potencialmente autocráticos. Esta lista de grandes pensadores políticos poderia ser estendida, mas o ponto fundamental seria o mesmo - o pensamento político tem suas raízes na análise e no design das instituições.

Pulando para o final do século XIX, é chegado no período em que a ciência política estava começando a se diferenciar como disciplina acadêmica. Antes disso, a ciência política era uma componente da história, ou talvez da filosofia moral, refletindo a importância das lições do passado e dos ideais normativos na compreensão dos fenômenos políticos contemporâneos. À medida que a disciplina começou a surgir de maneira independente, suas principais questões foram institucionais e prescritivas. A ciência política tratava dos aspectos formais do governo, incluindo a lei, e sua atenção era diretamente no maquinário dos sistemas de governança. Além disso, muitos dos seus objetivos eram valorativos - que as instituições funcionariam melhor se atendessem aos objetivos de um sistema político - e a ciência política estava muito a serviço do Estado.

A tradição política anglo-americana atribuiu um papel menos significativo ao Estado do que a tradição continental, mas os institucionalistas americanos ainda estavam preocupados com as instituições formais de governo. Grandes figuras acadêmicas consideraram a ciência política como o estudo do Estado e um exercício de análise formal legal. O estudo dos fenômenos políticos continuou sendo um componente de outras áreas de pesquisa, em particular o Direito na maioria dos países da Europa Continental. Em essência, o governo era sobre a formação e aplicação da lei por meio das instituições públicas, com a política. A dependência acadêmica da análise do direito e das instituições formais foi reforçada pela natureza mais autocrática da maioria dos governos europeus naquela época. Além disso, nesta concepção do Estado, a lei é uma instituição formal de governar, com objetivos de desenvolver e impor um conjunto de normas e valores claramente articulados para a sociedade. O Estado seria uma entidade metafísica que incorpora a lei e as instituições de governo, mas de alguma forma também transcenderia essas entidades. Além disso, nesta tradição, o Estado estaria ligado de forma orgânica à sociedade e a sociedade é significativamente influenciada pela natureza do Estado.

Os “velhos” institucionalistas constituíram a base da ciência política do final do século XIX até primeira metade do século XX. A característica definidora que surge do velho institucionalismo é a preocupação com o direito e o seu papel central no governo. O direito constitui tanto o enquadramento do próprio setor público, como uma forma importante em que o governo pode afetar o comportamento dos seus cidadãos. Assim, preocupar-se com as instituições políticas era estar preocupado com a lei. O estudo da lei como base para o conhecimento político alcançou suas alturas no Estado prussiano e, posteriormente, na Alemanha.

Uma segunda suposição dominante do velho institucionalismo era que a estrutura importava para o processo político e determinava o comportamento. Esta abordagem estruturalista deixou pouco ou nenhum espaço para o impacto dos indivíduos, excluindo talvez aqueles indivíduos excepcionais, como os “Grandes Homens” da história, para influenciar o

curso dos eventos dentro do governo. O estruturalismo característico desse antigo institucionalismo tende a se concentrar nas principais características institucionais dos sistemas políticos (se eles eram presidenciais ou parlamentares, federativos ou unitários, etc.).

Apesar das críticas implícitas da abordagem jurídica às instituições políticas, os estudiosos que trabalham nessa tradição produziram obras significativas. Um problema evidente eram suas análises comparativas que tendiam a comparar sistemas inteiros, em vez de examinar instituições individuais, como as legislaturas. Esta estratégia contrasta com o padrão contemporâneo que descreve e compara as instituições a partir de dentro dos sistemas, das legislaturas ou burocracias. Uma consequência final da concentração em sistemas políticos inteiros era que ele acabava por lidar com os problemas de forma muito generalizada. Os institucionalistas também tinham uma base histórica indubitável para sua análise. As pesquisas estavam preocupadas com a forma como os sistemas políticos contemporâneos eram incorporados no seu desenvolvimento histórico, bem como no seu presente socioeconômico e cultural. Além disso, o comportamento individual era função de sua história coletiva e da compreensão dos significados de suas políticas influenciadas pela história.

Enquanto muito da ciência política contemporânea tende a ver as interações em uma única direção (da sociedade à política), eles tendiam a ver um padrão de influência mútua em longo prazo. No quadro mais individualista, os cálculos de utilidade a certos estímulos seriam as causas próximas do comportamento, e não uma concepção profundamente enraizada da história nacional. Por fim, os velhos institucionalistas detinham um forte elemento normativo em suas análises. Conforme observado acima, a ciência política emergiu de raízes claramente normativas, e os antigos institucionalistas muitas vezes vinculavam suas declarações descritivas sobre política com uma preocupação patente com um “bom governo”.

Em suma, o velho institucionalismo desenvolveu uma variedade de estudos rica e importante. O elemento normativo também foi alvo da reforma disciplinar das décadas de 1950 e 1960 que defendeu uma ordem positivista na separação dos fatos e valores. A preocupação dos institucionalistas com as normas e os valores significava que estes trabalhos não poderiam ser científicos à luz das novas concepções. Esses estudiosos apontaram para muitos fatores que agora motivam a análise institucionalista contemporânea, mesmo que não de forma explícita teórica. A previsão do antigo institucionalismo sobre a importância dos elementos estruturais do governo, bem como dos elementos históricos e normativos, tem sido confirmada.

O novo institucionalismo cresceu não só apenas para reafirmar algumas das virtudes da forma mais antiga de análise, mas para fazer uma declaração sobre as falhas percebidas do que veio a ser a sabedoria convencional da ciência política. No entanto, para entender os novos institucionalistas, é preciso entender não apenas os velhos institucionalistas, mas também as escolas de pensamento que emergiram entre os tempos em que os dois se desenvolveram.

As décadas de 1950 e 1960 foram palco da chamada “revolução racional” e do afloramento do behaviorismo na teoria política. Essa transformação constituiu uma mudança fundamental na maneira como a ciência política foi estudada nos departamentos americanos. Ambos os movimentos transformaram fundamentalmente a disciplina e, embora sejam muito diferentes em alguns aspectos, eles também compartilham algumas características comuns. Esses atributos incluem: a preocupação com Teoria e Metodologia, o

viés anti-normativo, suposições de individualismo e o "inputismo".

Nessa abordagem, em vez de reduzir o comportamento político aos atributos sociais ou psicológicos, o comportamento político tornou-se uma função de motivações e cálculos econômicos. Mais especificamente, os atores e grupos políticos foram assumidos como maximizadores racionais de utilidade. Por exemplo, em uma das primeiras declarações desta abordagem, Anthony Downs (1957) assumiu que os políticos maximizariam sua utilidade procurando ser reeleitos. Nesta visão, as plataformas do partido e as políticas do governo eram instrumentos com a finalidade de serem reeleitos, em vez de serem os fins da própria política. Tanto as abordagens comportamentais quanto as opções racionais para a política também exigiram um forte investimento em metodologia e uma forma de pensar muito mais sistemática sobre a coleta de evidências. Além disso, as hipóteses derivadas das teorias teriam que ser testadas, e exigiram níveis cada vez maiores de treinamento em estatística e matemática.

Um dos princípios mais importantes da análise de escolha comportamental e racional é o individualismo metodológico. Na análise comportamental, esse individualismo é relevante não só por razões metodológicas, mas também porque o foco de pesquisa é frequentemente o indivíduo, seja como eleitor, como detentor de opiniões ou como membro da elite política. Para a análise de escolha racional, os pressupostos de maximização de utilidade individual é o centro de toda a abordagem e a dá seu poder analítico. Os institucionalistas tradicionais se concentraram nas instituições formais de governo e nas constituições que produziram essas estruturas. A revolução comportamental na ciência política reverteu essa ênfase e a concentrou nas contribuições da sociedade para o sistema político.

Embora possa ser muito facilmente argumentado que o antigo institucionalismo excluiu muitas características interessantes e importantes do comportamento político de massa, a revolução comportamental pareceu ir ao outro extremo. Um aspecto interessante é notar que a abordagem de escolha racional é um pouco mais hospitaleira para o institucionalismo. As teorias de escolha racional aplicam seus modelos ao comportamento individual e à tomada de decisão coletiva, embora sempre assumindo que as instituições são pouco mais do que meios para agregar as preferências dos indivíduos que as compõem. O que a abordagem de escolha racional tende a negar é que as instituições desempenham um papel significativo na formação de preferências dos participantes.

Os defensores iniciais do neoinstitucionalismo, especialmente James March e Johan Olsen, que nomearam o movimento (1983), fizeram declarações sobre o que acreditavam que a teoria política empírica deveria ser. Nesse processo, no entanto, eles também estavam fazendo diversas declarações mais críticas sobre como eles acreditavam que a disciplina tinha sido desviada. Eles não argumentaram por um retorno completo ao modelo anterior, mas apontaram para a necessidade de reafirmar algumas das características da análise institucional mais antiga e suas possíveis contribuições. Em particular, eles argumentaram que as abordagens de escolha comportamental e racional foram caracterizadas por (MARCH, 1983, p.735):

- (a) *Contextualismo*: Inclinados a ver a política como parte integrante da sociedade, sem diferenciar a política do resto da sociedade. Tenderia a subordinar fenômenos políticos a fenômenos contextuais, como o crescimento econômico e as estruturas de classes.
- (b) *Reduccionismo*: Inclinados a ver os fenômenos políticos como as consequências agre-

gadas do comportamento individual, menos inclinados a atribuir os resultados da política às estruturas organizacionais e às regras do comportamento de adequação.

- (c) *Utilitarismo*: Inclinados a ver a ação como o produto do interesse próprio calculado, menos inclinado a ver os atores políticos respondendo às obrigações e deveres.
- (d) *Funcionalismo*: Inclinados a ver a história como um processo eficiente para alcançar equilíbrios unicamente apropriados, menos preocupado com as possibilidades de inadaptação e não singularidade no desenvolvimento histórico.
- (e) *Instrumentalismo*: Inclinados a definir a tomada de decisões e a alocação de recursos como as preocupações centrais da vida política, menos atentos às formas em que a vida política é organizada em torno do desenvolvimento do significado através de símbolos, rituais e cerimônias.

O termo "neoinstitucionalismo" e grande parte do impulso para mudar o foco da ciência política contemporânea são derivados de trabalhos de James March e Johan P. Olsen (1983, 1995, 1996, 2010). March e Olsen argumentaram que a centralidade dos valores na análise política estava sendo substituída por suposições e metodologias atomísticas e amplamente utilitárias. Esses pressupostos individualistas também foram considerados intrinsecamente incapazes de abordar as questões mais importantes da vida política já que não podiam integrar a ação individual com premissas normativas fundamentais ou com a natureza coletiva da atividade política.

Apesar de extensas críticas, March e Olsen reformularam a natureza da ciência política contemporânea e forçaram uma reflexão substancial acerca da direção da disciplina. A discussão desse tema também foi aquecida em economia, com o ressurgimento de uma vertente de economia institucional por estudiosos como Douglass North e a crescente importância de modelos de escolha racional de instituições políticas e sociais (SHEPSLE, 1989; OSTROM, 2015), que ligam a ciência política e a economia.³ Houve, também, algum avivamento da teorização institucional explícita na sociologia. DiMaggio e Powell (2012) fornecem um extenso exame das diferenças entre o velho e o novo pensamento institucional na sociologia.

4 Os Neoinstitucionalismos

As origens do institucionalismo remontam a tentativa de trazer o Estado de volta ao mainstream do círculo acadêmico da teoria política, em contraste com a então dominância do foco no agente e no comportamento. Autores argumentaram da necessidade de contextualizar a política (politics) institucionalmente, investigando a capacidade das instituições responderem às pressões externas, ao invés de focar nas preferências e na dinâmica comportamental dos agentes. Em outras palavras, ver as condições de oportunidade política sendo definidas institucionalmente.

A diferença do institucionalismo para as teorias do comportamento ou da escolha racional é sua ênfase no ambiente institucional onde ocorrem os eventos políticos e seus resultados. Portanto, é avaliado o quanto tal ambiente influencia a conduta política, a

³A ação coletiva é um problema para os economistas devido às dificuldades de projetar meios apropriados para agregar valores individuais - o problema básico da economia do bem-estar.

importância dos legados históricos que ligam o passado ao presente e a gama de diversidade de estratégias dos agentes em tal ambiente. O que os cientistas políticos entendem por um novo institucionalismo, no entanto, depende das suas abordagens metodológicas preferidas à ciência política, e seus pressupostos epistemológicos e ontológicos particulares.

Como já exposto anteriormente, a corrente neoinstitucionalista está longe de ter uma exposição homogênea e suposições idênticas. Essa abordagem é, no entanto, um oceano acadêmico com uma variedade de pensamento enorme. Será visto a seguir as três principais formas de se pensar institucionalmente.

4.1 Institucionalismo da Escolha Racional

O crescente domínio das teorias de escolha racional na ciência política foi a principal preocupação que motivou March e Olsen a defenderem sua versão normativa do novo institucionalismo. Dado que a teoria da escolha racional depende do seu poder analítico sobre as decisões de maximização de utilidade dos indivíduos, poderia parecer que tentar relacionar essa teoria com as instituições (e a sua influência restritiva) seria contraditório e inapropriado. Apesar da base individualista, os institucionalistas da escolha racional entendem que a maioria das decisões políticas ocorrem dentro de instituições e, ademais, que para poder fornecer uma explicação abrangente da política, suas teorias devem abordar a natureza e o papel de instituições políticas.

A raiz do Institucionalismo da escolha racional está presente naqueles que tinham interesse na análise do comportamento do Congresso Americano. Como era possível prever resultados numa arena tão plural e com multiplicidade de preferências individuais? A resposta estaria, em parte, no arranjo institucional que fornecia uma série de regras de procedimentos das Casas que reduziriam custos de transação, resolvendo o problema de ação coletiva desorganizada. Concisamente, institucionalistas da escolha racional trouxeram o protagonismo do Estado de volta para o círculo de análise, explicando resultados que não seriam possíveis dentro de um ambiente sem referências institucionais. O institucionalismo da escolha racional tornou-se um motor de pesquisas científicas, produzindo teorias microfundamentadas, uma orientação de equilíbrio, teoremas e proposições deduzidas da atividade política, uma metodologia de estática comparativa que fornece hipóteses testáveis e um acúmulo de ferramentas e abordagens que são rotineiramente encontradas no currículo de grandes programas de pós-graduação.

Embora as previsões das análises de escolha racional sejam testadas com pouca frequência diretamente, suas discussões mais formalizadas são capazes de fornecer informações interessantes sobre a estrutura da natureza social e o comportamento dos indivíduos dentro dessas estruturas. Assim, nesses modelos, espera-se que o político individual manobre para maximizar as utilidades pessoais, mas suas opções são inerentemente restringidas porque estão operando dentro do conjunto de regras de uma ou mais instituições. Seja definido especificamente como institucional ou não, as várias abordagens da escolha racional para as instituições presumem as mesmas características comportamentais egoístas encontradas nas abordagens de escolha racional para outros aspectos do comportamento político.

O argumento básico das abordagens de escolha racional é que a maximização da utilidade pode e continuará a ser a principal motivação dos indivíduos, mas esses indivíduos podem perceber que seus objetivos podem ser alcançados de forma mais eficaz por meio da ação institucional.

Uma diferença importante entre a escola institucional e outras versões da teoria é a fonte de preferências e definições de interesses pessoais. Para a maioria dos teóricos da escolha racional, essas concepções são exógenas para as teorias e de pouca ou nenhuma preocupação com os teóricos. As versões institucionais da teoria, no entanto, devem estar preocupadas com a forma como indivíduos e instituições interagem para criar preferências. O argumento é que os indivíduos podem se envolver com uma instituição, se incluindo no mercado que se seria favorável à maximização da utilidade individual; eles devem rapidamente aprender mais normas acomodatórias e aceitar valores institucionais se tiverem sucesso nessas instituições (NORTH, 1991). À medida que as instituições se tornam mais bem-sucedidas, elas são ainda mais capazes de moldar as preferências individuais.

No institucionalismo da escolha racional, algumas preferências, como um impulso geral para a maximização da utilidade, parecem ser exógenas, enquanto algumas preferências também podem ser endógenas para a organização. O institucionalismo da escolha racional funciona melhor para identificar os interesses e motivações por trás do comportamento dos atores racionais em determinadas configurações institucionais. A natureza dedutiva de sua abordagem de explicação significa que é útil capturar o leque de razões que os atores normalmente teriam para qualquer ação dentro de uma determinada estrutura de incentivo institucional, bem como na previsão de resultados prováveis. Também é boa em iluminar anomalias ou ações que são inesperadas dada a teoria geral.

Como o ator racional poderia não apenas se submeter, mas também criar restrições de comportamento a si mesmo? A aparente contradição do institucionalismo da escolha racional é resolvida na prática, quando os indivíduos percebem que as regras não limitam somente eles, mas também restringem seus concorrentes em qualquer jogo de maximização (WEINGAST, 1996). Um conjunto de regras pode surgir dentro das organizações que estruturam o comportamento e estabelece os limites da aceitabilidade. Além disso, a existência dessas regras beneficia todos os participantes, e talvez também a sociedade como um todo. As instituições são capazes de produzir alguma previsibilidade e regularidade de resultados que beneficiam todos os participantes de uma instituição e também esclarece o provável leque de decisões disponíveis para os atores da sociedade que não estão diretamente envolvidos no processo de qualquer organização específica.

Essa capacidade de produzir racionalidade coletiva a partir de ações individuais racionais que, sem a presença das regras institucionais poderia gerar irracionalidade coletiva, é uma característica central da perspectiva da escolha racional nas instituições. Na verdade, tanto é um mecanismo para entender a natureza das instituições, como também é verdade para a maioria das outras versões do institucionalismo, essa literatura parece interessada principalmente na manipulação e no design das instituições.

Ao contrário da maioria das outras abordagens para o institucionalismo, a abordagem de escolha racional assume a existência de um elemento comportamental - maximização individual - e aponta que a maximização individual produzirá comportamentos disfuncionais, como por exemplo, *free-riding*. Esta abordagem, então, passa a conceber instituições que usarão o comportamento desses indivíduos para produzir resultados mais desejáveis do ponto de vista social. Ao contrário da maioria das outras abordagens do institucionalismo, os teóricos da escolha racional têm uma teoria explícita do comportamento individual em mente quando se dedicam a manipular as estruturas políticas. Assim, esses teóricos podem defender o desenvolvimento de instituições que possuem incentivos que, pelo menos dentro dos parâmetros de sua teoria, produzam o padrão de resultados comportamentais

desejado pelos designers.

Dentro dessa abordagem, as instituições são materializadas em grande parte como conjuntos de motivações positivas (incentivos) e negativas (regras) para os indivíduos, com maximização da utilidade individual proporcionando a dinâmica do comportamento dentro dos modelos.

Algumas semelhanças nas correntes de escolha racional incluem: um conjunto comum de pressupostos, um conjunto comum de problemas e a ideia de uma tábula rasa. As diferentes formas existentes da versão do institucionalismo da escolha racional assumem que os indivíduos são os atores centrais no processo político e que esses indivíduos atuam racionalmente para maximizar a utilidade pessoal. Assim, nessa visão, as instituições são agregações de regras que moldam o comportamento individual, mas os indivíduos reagem racionalmente aos incentivos e às restrições estabelecidas por essas regras. Além disso, espera-se que a maioria das pessoas responda da mesma forma aos incentivos.

As instituições criam o que Shepsle (1989) se refere como um "equilíbrio induzido pela estrutura" por meio de suas regras de votação, de modo que certos tipos de resultados são mais prováveis do que outros. Ao contrário dos outros modelos de instituições que estão sendo discutidos aqui, a perspectiva de escolha racional assume que as instituições estão sendo formadas em uma tábula rasa. Os resultados do processo de design são determinados pela natureza dos incentivos e restrições que estão sendo incorporados nas instituições. A suposição parece ser que a história passada da instituição ou organização é de pouca preocupação e um novo conjunto de incentivos pode produzir comportamentos modificados com bastante facilidade. Essa visão está em contraste com os institucionalistas históricos, mas também parece incompatível com o gradualismo dos institucionalistas sociológicos que assumiriam alguma persistência de valores, uma vez que são aprendidos e internalizados na estrutura cognitiva dos indivíduos.

Uma abordagem muito forte dentro da escolha racional está atrelada ao trabalho de ciência política de Elinor Ostrom. Essa versão do institucionalismo também é comum na economia institucional e na história econômica. Por exemplo, Douglass North discutiu as instituições como "as regras do jogo para a sociedade ou, mais formalmente, . . . restrições que moldam as interações humanas" (NORTH, 1990, tradução nossa).

Essa versão da abordagem de escolha racional conceitua instituições como agregações de regras com membros. A definição é realmente muito pouco diferente das definições de instituições empregadas no institucionalismo sociológico. A principal diferença surge nos graus diferenciais da formalidade implicada nos termos "norma" e "regra". O componente de racionalidade do comportamento nesta forma de institucionalismo torna-se aparente de duas maneiras. A primeira é que os indivíduos podem obter alguns benefícios da associação em uma instituição e, portanto, estão dispostos a sacrificar alguma latitude de ação para receber esses benefícios. Entre os benefícios mais importantes, pode haver uma maior previsibilidade do comportamento por parte de outros indivíduos se todos eles forem limitados pela sua associação institucional.

Outro elemento da racionalidade das instituições baseadas em regras vem um pouco mais próximo da análise de Olson de organizações e instituições. Ostrom argumenta que a liderança de uma instituição tem um interesse óbvio em ter suas regras seguidas. Sua pesquisa tem sido particularmente interessada em instituições concebidas para lidar com alguns dos maiores problemas de políticas públicas, como a "tragédia dos comuns" (OSTROM, 2015) que pode resultar da exploração demasiada de recursos. Sem essas regras,

a área política degeneraria em algo parecido com o free-riding. Kenneth Arrow ganhou o Prêmio Nobel em 1972 em grande parte por suas contribuições para a economia do bem-estar (1951), especificamente a observação de que era impossível desenvolver uma função de bem-estar social que seria garantida para gerar uma decisão que satisfaça as ordens de preferência de todos os participantes em uma sociedade. A única rota em torno desse problema foi a imposição de uma escolha pela autoridade de algum ator dominante. Ou seja, a maioria dos sistemas de votação não produz decisões que combinem perfeitamente com as alternativas preferenciais dos participantes de forma a maximizar o bem-estar coletivo.

As instituições são um meio de evitar esse problema fundamental da ação coletiva. As instituições fornecem um conjunto de regras acordadas que mapeiam as preferências. A virtude da instituição é que as regras são acordadas antecipadamente para que os participantes percebam o que estão concordando quando se juntam à instituição. Do ponto de vista da racionalidade, as instituições fornecem um meio estável de fazer escolhas que de outra forma formaria um ambiente político extremamente controverso. Um dos trabalhos pioneiros dessa tradição da escolha racional foi produzido por James Buchanan e Gordon Tullock, em “The Calculus of Consent” (1962). Estes dois estudiosos forneceram uma interpretação das escolhas de constituições e, portanto, dos fundamentos das instituições políticas.

As interações entre indivíduos e instituições também são, muitas vezes, consideradas a partir dos “modelos de agentes principais” (ou *principal-agent model*). Por exemplo, dentro de uma organização pública, o líder dessa organização (seja ministro ou administrador) pode atuar como agente para seus colegas de trabalho. O modelo de *principal-agent* também é amplamente utilizado para certos grupos de instituições ou organizações públicas. Por exemplo, isso se tornou talvez o meio padrão de analisar a política regulatória, especialmente no caso dos Estados Unidos. Além disso, esses modelos tendem a simplificar demais a natureza complexa da política de regulamentação. Por exemplo, muitas das principais mudanças no comportamento das agências nos Estados Unidos foram o resultado de mudanças nas doutrinas de direito administrativo aplicadas pelos tribunais em vez de design institucional da relação desse modelo.

O cumprimento de regras é uma das principais preocupações da versão de escolha racional da teoria institucional e, até certo ponto, de toda a teoria institucional. O problema da conformidade também pode ser modelado como um conjunto de jogos desempenhados entre atores (geralmente legisladores) tentando assegurar a conformidade de outros atores, enquanto que os atores burocráticos procuram geralmente uma maior liberdade de ação. O problema para os atores que projetam o jogo é, portanto, construir um payoff que o dê interesse desses atores de seguir.

A literatura sobre teoria dos jogos aponta para a importância de jogos repetidos como meio de estabelecer uma maior cooperação e conformidade mútua entre os participantes em um jogo. Axelrod et al. (1981), por exemplo, aponta para o desenvolvimento de estratégias ‘tit-for tat’ em repetidas peças de jogos do Dilema do Prisioneiro. Os jogadores são punidos quando desobedecem e recompensados quando cooperam; portanto, ao longo do tempo, eles se estabelecem em um equilíbrio de conformidade mútua. No entanto, no modelo de *principal-agent* o processo é realizado em grande parte por meio de regras com controle de atividade unidirecional. Na versão da teoria dos jogos o problema é mais bilateral, com os dois conjuntos de atores tentando comprometer o outro ao cumprimento dos termos de sua negociação tácita.

Dentro da tradição de escolha racional, existem diferentes formas de pensar sobre instituições. É possível tratar as instituições como restrições exógenas, ou como uma forma de jogo exogenamente dado. Usando um antigo exemplo de uma forma de jogo de Downs (1957), os atores são n eleitores e dois candidatos. Os candidatos selecionam uma posição de política representada por um ponto no intervalo de unidade, $[0,1]$. O conhecido Teorema do Eleitor Mediano aplica-se: O candidato que localiza o mais próximo da política mais preferida do eleitor mediano ganha a eleição. Na linguagem da teoria dos jogos, o Equilíbrio de Nash desse jogo é alcançado onde ambos os candidatos se localizem no ponto ideal mediano e um deles seja escolhido aleatoriamente como o vencedor. Shepsle (1979) chamou isso de um *equilíbrio induzido pela estrutura* do jogo institucional.

Uma segunda interpretação das instituições é mais profunda e não toma as instituições dadas de forma exógena. Em vez da provisão externa, as regras do jogo nessa visão são fornecidas pelos próprios jogadores e são simplesmente as maneiras pelas quais os jogadores querem jogar. As instituições são simplesmente formas de equilíbrio de fazer as coisas. O enfoque dos institucionalistas da escolha racional se dá principalmente no ambiente de instituições *estruturadas*, ou seja, instituições que são robustas ao longo do tempo e são passíveis de comparações entre configurações. Elas persistem aproximadamente da mesma forma de ano para ano, e suas semelhanças e diferenças de objetos que compartilham seu rótulo em outros lugares também persistem. Assim, o Congresso Nacional ou a ALERJ seriam estruturados nesse sentido. Como instituições estruturadas, elas podem ser descritas como práticas e reconhecidas pelos padrões que induzem, mas são mais amorfas e implícitas do que formalizadas.

Por outro lado, várias formas de interação informal padronizada, incluindo acordos coordenados como o lado da estrada para viajar, e entendimentos como “tit for tat” constituem instituições não estruturadas. Normas, atividade de coordenação, arranjos cooperativos e ações coletivas são instâncias que se poderia pensar. Esses padrões emergem informalmente e, muitas vezes, não são realmente escritos como regras formais; eles simplesmente são conhecidos como “a maneira como as coisas são feitas”. Provavelmente, o maior sucesso do programa de institucionalismo de escolha racional é a análise das instituições estruturadas. O contexto das instituições não estruturadas é mais fluido, proporcionando uma base menos sólida para a análise. Mais ações são possíveis; muitas outras contingências precisam ser contabilizadas.

No entanto, avanços consideráveis foram feitos. A grande história de sucesso nesta região do programa de institucionalismo da escolha racional é a lógica da *ação coletiva* (OLSON, 1999). A ação coletiva para um grupo é dada como um bem público, um resultado desejado por seus membros, mas que contribui com custos dispendiosos para sua produção. Os membros, de acordo com essa lógica, seriam atraídos pela opção de *free-riding*, pois a não contribuição é uma estratégia dominante no jogo de ação coletiva. Mancur Olson tomou essa visão e desconstruiu pontos de vista pluralistas sobre os grupos, argumentando que eles não se formariam necessariamente em torno de interesses e objetivos comuns (como esses argumentos mais sociológicos tinham dado por certo) precisamente por causa da lógica de *free-riding*. Uma característica de toda a ação coletiva a partir de uma perspectiva puramente racional é que os resultados não são ótimos de Pareto. Todos ficariam melhor se houvesse alguma forma de coagir para se obter estas contribuições.

Como já observado, existe um conjunto comum de pressupostos e princípios que fun-

damentam essa corrente e que fornecem uma concepção razoavelmente integrada de como as instituições políticas funcionam. Uma boa definição de instituições pode ser encontrada em Kiser e Ostrom (2000, p.56, tradução nossa):

Regras usadas por indivíduos para determinar quem e o que está incluído nas situações de decisão, como a informação é estruturada ... tudo que existe em um idioma compartilhado por alguma comunidade de indivíduos e não como partes físicas de algum ambiente externo.

No outro extremo do espectro, Buchanan e Tullock (1962) nunca produzem uma definição estipulada de uma instituição, mas falam em termos de constituições e regras constitucionais. A maneira pela qual essas regras são vistas é, no entanto, muito semelhante à definição de Ostrom de uma instituição. O que esses estudiosos fazem no desenvolvimento de teorias de instituições é diferenciar questões institucionais exógenas e endógenas (Shepsle, 1989; Weingast, 1996).

As instituições exógenas são tomadas como fatores fixos para um modelo, com o foco da análise em suas consequências para a vida política. No caso de instituições endógenas, a questão é por que as instituições assumem formas particulares. Em todas essas definições existe uma dependência de regras para separar o institucional do não-institucional. O argumento implícito é que os indivíduos deixados para si mesmos seriam muito individualistas ou se comportariam de forma aleatória ou prejudicial e, portanto, alguns meios de estruturar seu comportamento são necessários para o bem coletivo. Assim, nesta visão, a maximização da utilidade individual é a fonte da explicação e está longe do padrão normativo, às vezes argumentado como crítica das abordagens de escolha racional.

Uma vez que é sabido o que seria uma instituição, deve-se então perguntar como elas surgiram. As instituições não aparecem automaticamente porque elas são necessárias, mas devem ser criadas. Diferentemente de outras abordagens, a versão de escolha racional leva as instituições como dadas, ou como algo que pode ser facilmente criado, e não a consequência de um processo histórico e diferenciado. A suposição geral, que vem em parte de Hayek (1945), parece ser que, se houver uma necessidade lógica para a instituição, ela será criada, dado que os atores são racionais. Esta é uma explicação altamente funcionalista para o surgimento de instituições. A principal exceção à generalização acima é a versão endógena da versão de regras de decisão de escolha racional. A elementar questão para essa perspectiva é, de fato, a lógica da formação de instituições e a estrutura das regras que são selecionadas para corresponder situações particulares de decisão.

Em algumas teorias da escolha racional, a mudança institucional não é particularmente importante, dado que o objetivo analítico é avaliar os impactos da estrutura sobre comportamento e política. A mudança institucional é simplesmente exógena a um modelo em que o objetivo é explicar os resultados e, portanto, geralmente é ignorado. A mudança é definida nesses modelos como um evento discreto, em vez de um processo contínuo de ajuste e aprendizado. A mudança parece ocorrer quando a instituição existente não cumpriu os requisitos para os quais ela formou.

O mais importante é que a mudança é um processo consciente, mesmo que envolva mexer com as instituições existentes. A versão de mudança da escolha racional é boa para identificar por que a mudança pode ocorrer em um mundo de preferências estáveis. March e Olsen, por outro lado, pensam que a mudança ocorre mais por meio da remodelação das preferências e da adaptação das preferências e de possibilidades dentro da instituição. Conforme explicitado, a interação é bidirecional.

Por um lado, as instituições moldam o comportamento dos indivíduos; o propósito central desta abordagem parece ser demonstrar como as estruturas externas ao indivíduo moldam o comportamento dos indivíduos dentro delas. Por outro lado, os indivíduos também assumem que moldam o comportamento das instituições e, por definição, os indivíduos devem ser a causa das atividades institucionais.

Na perspectiva da escolha racional, outra maneira de pensar sobre a ligação dos indivíduos e das instituições é investigar sobre o estado das preferências individuais nas teorias. Como apontado acima, a maneira usual de pensar sobre as instituições é que elas mapeiam as preferências de seus membros (ou de outros indivíduos) em um conjunto de resultados. Em tal modelo, as preferências individuais são assumidas como exógenas ao modelo. Também pode ser que as instituições criem preferências, como é argumentado pela versão sociológica do institucionalismo.

A análise das regras de Ostrom abrange grandes detalhes sobre a natureza das regras e os vários tipos de regras que existem dentro de uma instituição, mas não diz como e de onde essas regras emergem. Parece haver uma suposição de propósitos, onde as regras são criadas como e quando elas são necessárias pela instituição, e que há uma correspondência temporal bastante próxima entre a necessidade social de uma regra e seu surgimento. Além disso, parece haver uma suposição implícita de que as regras selecionadas serão funcionais e abordarão efetivamente a situação de tomada de decisão.

Mais um argumento geral sobre indivíduos e instituições na teoria institucional é que o propósito das estruturas é moldar as decisões individuais. Assim, o individualismo metodológico generalizado que serve de base à abordagem de escolha racional aparece na análise institucional. Os agentes neste esquema continuam sendo indivíduos que procuram maximizar seus serviços públicos.

Outra dimensão importante da formação de instituições dentro da escolha racional é o design consciente das instituições. A afirmação de que a teoria da escolha racional não seria muito boa em descrever de onde as instituições vêm e por que elas emergem é potencialmente injusta, uma vez que mais do que qualquer uma das outras abordagens das instituições, os defensores da escolha racional admitem e até encorajam o pensamento explícito sobre o design consciente das instituições (GOODIN, 1998).

Embora haja uma preocupação com o projeto, há poucas explicações sobre quais opções seriam feitas. A suposição é de que, se as pessoas entenderem as consequências das escolhas institucionais, haverá poucas dúvidas sobre as decisões a serem tomadas. Os teóricos de jogos estão preocupados com a concepção de jogos institucionais que permitirão aos jogadores alcançar equilíbrios que produzem os resultados socialmente desejados. Tal como acontece com a maior parte de outras discussões teóricas sobre as instituições, esta tarefa de design deve ser construída no contexto de um jogo em que os jogadores têm a oportunidade de punir os desertores.

A abordagem de escolha racional para instituições (ou econômicas em geral) também lembra que criar instituições não é uma atividade gratuita. A criação de uma instituição requer o investimento de tempo e talento, e pode exigir o uso de outros recursos mais tangíveis se um esforço de design for bem-sucedido. Assim, uma parte da racionalidade nessa abordagem às instituições é determinar se o investimento de recursos traz os benefícios possíveis derivados da instituição, uma vez criada.

A perspectiva de escolha racional nas instituições pretende ser uma declaração formal e analítica sobre as instituições, mas essa pretensão científica obscurece um forte elemento

normativo no centro da maioria das versões dessa abordagem. As instituições, na perspectiva da escolha racional, são projetadas para superar deficiências identificáveis no mercado ou no sistema político como meio de produzir resultados coletivamente desejáveis.

Portanto, uma boa instituição é aquela que executa a tarefa atribuída de forma eficiente. Os fortes pressupostos metodológicos que sustentam a dedução da escolha racional (racionalidade plena em todos os momentos, por exemplo) dificultam a generalização e a justificação dos atos individuais, quando confrontados com aspectos da realidade. O trabalho de explicação oferece uma definição muito superficial de racionalidade, com uma compreensão um pouco simplista da motivação humana que falha sobre as sutilezas de razões humanas. Como assume preferências fixas e está focado em condições de equilíbrio, é difícil explicar por que as instituições mudam ao longo do tempo além de termos puramente funcionalistas. Os pressupostos normativos residem em colocar a ação política como motivada apenas pela racionalidade instrumental e, portanto, arriscar-se a fazer o cálculo puramente utilitarista.

As instituições - e com elas o Estado - são assumidas como boas coisas que criam maior estabilidade para a maximização da utilidade dos atores racionais. O problema que Ostrom e seus colegas estabeleceram e enfrentam é sobre a solução do frequente afastamento entre racionalidade individual e coletiva. O argumento é que as instituições são o melhor mecanismo para integrar as duas formas de racionalidade.

Os indivíduos racionais tornam-se dispostos a aceitar restrições em seu próprio comportamento porque sabem que outros atores também são constrangidos e que existe um meio organizacional de fazer valer a pena essas limitações na maximização da utilidade individual. Dada essa perspectiva sobre a racionalidade, uma boa instituição é aquela que é capaz de fazer regras que limitam a maximização individual quando a maximização é coletivamente destrutiva e que pode impor suas regras uma vez que elas são feitas.

Finalmente, dada a base econômica desses modelos de instituições, uma das principais considerações é a eficiência. Em um contexto institucional, a eficiência refere-se à capacidade de uma organização política para mapear um conjunto de preferências expressadas pelo público em uma decisão política de maneira a produzir a menor decisão inaceitável. No mínimo, uma instituição política eficiente produzirá decisões que não ameaçam a legitimidade geral do sistema político.

O programa de pesquisa do institucionalismo da escolha racional baseia-se no rigor analítico e na abstração a partir de linhas de pensamento claras para obtenção de proposições sólidas com implicações empíricas. A autoconstatação de limitações são uma parte inerente da abordagem. O relaxamento cuidadoso destas limitações tem sido o caminho para expandir a cobertura intelectual do programa. Talvez o mais óbvio relaxamento de hipóteses seja a elaboração de todo um programa que cobre a racionalidade limitada (SIMON, 1957). Um segundo é o aumento da economia comportamental e a metodologia experimental associada a ela (ver KAHNEMAN e TVERSKY, 1979).

O institucionalismo da escolha racional começou como uma sucessão de furtos, compilando ferramentas analíticas de matemática, pesquisa operacional e economia. No seu foco em instituições em política, economia e sociedade, desenvolveu fronteiras, um cânone e uma identidade. Uma caracterização simplista da teoria da escolha racional não veria um lugar para as instituições na abordagem. Mesmo os críticos perceptivos da abordagem, como March e Olsen, reconhecem, no entanto, que existe um lugar para estruturas tanto formais como informais como um meio de canalizar a ação racional individual. Além disso,

mesmo os críticos mais severos devem admitir que a mistura de perspectivas de escolha racional e uma visão institucional sobre a vida política podem fornecer uma série de ideias importantes para a política.

Em particular, mais do que as outras visões do institucionalismo, essa abordagem tende a fornecer uma conexão analítica lúcida entre os indivíduos e suas instituições através da capacidade das instituições em moldar as preferências dos indivíduos e manipular os incentivos disponíveis para os membros da organização. A abordagem não é, no entanto, sem problemas. O mais assustador é a frequente ausência de falseabilidade das previsões provenientes desse modo de consulta. É muito difícil encontrar qualquer situação em que se possa dizer que os indivíduos não agirem racionalmente no contexto de algum possível conjunto de incentivos ou outro.

Uma visão cuidadosa desta abordagem institucional leva para a conclusão de que os instrumentos analíticos criados são extremamente importantes para o desenvolvimento da compreensão de fatores de reação às estruturas de incentivos. A abrangência pode não ser universal, mas cobre grande parte da vida política que envolve resposta à estímulos e cálculos racionais.

4.2 Institucionalismo Histórico

A segunda visão dominante para as instituições na ciência política foi autodescrita como “institucionalismo histórico”. Apesar de o termo ter sua origem em Theda Skocpol nos anos 1980, Steinmo, Thelen e Longstreth (1992) foram fundamentais para fazer uma declaração coerente da abordagem e defenderam a aplicação mais ampla na disciplina.

O institucionalismo histórico é indiscutivelmente o mais influenciado pelo velho institucionalismo, bem como por abordagens de sistemas políticos, tanto estruturais-funcionalistas quanto marxistas. Dos velhos institucionalistas veio o interesse contínuo no estado e nas instituições formais do governo; dos estruturalistas, a ênfase nas estruturas (mas não nas funções); e dos marxistas, o foco no poder, com o estado visto não mais como um intermediário neutro entre os interesses concorrentes, mas como um complexo de instituições capazes de estruturar o caráter e os resultados do conflito grupal.

O institucionalismo histórico desenvolveu-se como reação contra a análise da vida política em termos de grupos e contra o estrutural-funcionalismo, que dominavam a ciência política nos anos 60 e 70. O institucionalismo histórico começou a emergir na década de 1970 com as obras de “comparativistas” como Theda Skocpol e Peter Katzenstein. Eles aceitavam esse princípio, mas criticavam a tendência de numerosos trabalhos que consideravam 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 da economia política) era o principal fator de estruturação do comportamento coletivo e de produção de resultados distintos. Em consequência, privilegiavam o estruturalismo inerente às instituições da comunidade política em comparação ao funcionalismo das teorias anteriores. Em particular, essa herança os conduziu 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 grupos. 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. A ideia basilar dessa abordagem é de que as escolhas políticas feitas quando uma instituição está sendo formada, ou quando uma política é iniciada, terão uma influência contínua e forte sobre a política no futuro. Uma maneira de descrever esse argumento é por meio do famoso conceito de “dependência de trajetória” (KRASNER, 1984). Quando uma organização governamental embarca em um caminho, existe uma tendência inercial para que as escolhas políticas iniciais persistam. Esse caminho pode ser alterado, mas requer muita pressão política para produzir essa mudança. Desse modo, quanto ao desenvolvimento das próprias estruturas de regras de modelagem do comportamento, essa noção agora convencional, emprestada da economia e popularizada por Paul Pierson (2000), é que o desenvolvimento institucional ao longo do tempo é marcado pela dependência de trajetória. Um processo econômico com dependência de trajetória é um dos importantes fatores que influenciam o resultado de eventos, incluindo aqueles dominados por acaso.

Processos estocásticos como esse não convergem automaticamente para uma distribuição de resultados com ponto fixo e são chamados de não-ergódicos. Em tais circunstâncias, “acidentes históricos” não podem ser ignorados, nem cuidadosamente colocados em quarentena para fins de análise econômica; o processo dinâmico em si assume um caráter essencialmente histórico. Paul David (1985) é o referencial para o estudo dessas dependências, desenvolvendo uma explicação da história preponderante do teclado QWERTY ineficiente. Dessa forma, para o entendimento as ações de todos os atores políticos, é preciso ter em conta o desenvolvimento histórico da instituição e a cultura original e distinta em que surgiu.

A busca das causas e agentes da mudança institucional teve muitas consequências epistemológicas, entre elas, uma nova atenção às ideias. No estado estacionário, as ideias e os pressupostos que as instituições incorporam tendem a ser considerados como adquiridos. Mas em tempos de crise, novas ideias são apresentadas e encontram adeptos.

A dependência de trajetória garante que a racionalidade no sentido estrito da escolha racional esteja presente somente na medida em que as instituições sejam as consequências pretendidas das escolhas dos atores. Mas isso muitas vezes não é o caso, tendo em conta as consequências não propositais da ação intencional e a imprevisibilidade de eventos intervenientes.

O principal problema para os institucionalistas históricos, dada a sua ênfase nas estruturas, é como explicar a atuação humana (*agência*). Para isso, eles voltam principalmente para análises que agregam o que Peter Hall e Rosemary Taylor denominam uma abordagem de “cálculo” que os coloca mais próximos dos institucionalistas da escolha racional, embora ainda com uma preeminência para estruturas históricas que moldam os interesses dos atores - ou uma abordagem de “cultura” - o que os coloca mais próximos dos institucionalistas sociológicos, embora aqui as estruturas históricas se juntem às normas para dar sentido aos interesses dos atores e à visão de mundo. Paul Pierson (2011), em seu estudo sobre a dimensão do tempo na análise política orientou-se na tentativa de fornecer uma dimensão temporal interessante ao institucionalismo de escolha racional.

Os praticantes da escolha racional e os institucionalistas históricos estão em grande parte de acordo com a definição de instituições como regras. Mas as duas escolas diferem muito no objeto e no período de seus estudos. Para a escolha racional, é o jogo

microc3smico, a intera3o particular dos indiv3duos de prefer4ncia e de busca de utilidade dentro de um conjunto de restri3es institucionais que sejam de interesse e os empr3stimos da escolha racional s3o principalmente da economia e da matem3tica.

Para o institucionalismo hist3rico, o que 3 principalmente de interesse 3 a constru3o, manuten3o e adapta3o de institui3es. Eles n3o est3o desinteressados nas prefer4ncias individuais e na maneira estilizada e l3gica que eles podem desempenhar, embora seja mais prov3vel que se defina a motiva3o humana em termos de metas e que tenham uma dimens3o mais p3blica. Al3m das vers3es de escolha explicitamente racionais do institucionalismo na economia, existem vertentes de institucionalismo econ3mico que tamb3m possuem um elemento hist3rico not3rio. Por exemplo, o j3 mencionado Douglass North ganhou um Pr3mio Nobel por suas contribu3es para a hist3ria econ3mica que se concentraram na forma como as institui3es econ3micas t3m efeitos duradouros e moldam os resultados econ3micos muito depois da decis3o inicial de criar essas institui3es.

Da mesma forma, o trabalho de Williamson (1996) sobre a teoria da empresa tem um elemento institucional definido. O argumento b3sico avan3ado por esses economistas institucionais 3 que as empresas foram desenvolvidas como um meio de reduzir os custos de transa3o que existem em um mercado aberto e que o design das estruturas econ3micas 3 t3o central para gerar efici4ncia quanto o pr3prio mercado. Esses trabalhos tamb3m argumentam que, uma vez criadas, as estruturas institucionais s3o dif3ceis de alterar.

Assim, o institucionalismo hist3rico tem um programa evidente de explicitar o fator de conserva3o das estruturas pol3ticas pelo tempo e como elas s3o importantes. Eles exploram n3o apenas as estruturas estatais, mas todas as formas organizacionais por meio das quais ocorre o governo: na economia pol3tica n3o apenas dos atores estatais, mas tamb3m das organiza3es trabalhistas, associa3es empresariais e institui3es financeiras.

O institucionalismo hist3rico tamb3m foi a primeira vers3o do neoinstitucionalismo a surgir na disciplina da ci4ncia pol3tica. Uma das primeiras declara3es de pesquisa se concretizou com a an3lise de Peter Hall (1986) sobre o desenvolvimento da pol3tica econ3mica na Fran3a e no Reino Unido. Hall n3o se referiu ao "institucionalismo hist3rico" per se, mas ele chamou a aten3o para a import3ncia das institui3es em moldar pol3ticas ao longo do tempo.

O argumento b3sico avan3ado por Hall foi que, para entender as escolhas de pol3tica econ3mica que estavam sendo feitas nesses dois pa3ses, era necess3rio entender suas hist3rias pol3ticas e pol3ticas. As escolhas feitas durante as d3cadas de 1970 e 1980 refletiram muito claramente os antigos padr3es estabelecidos de formula3o de pol3ticas econ3micas nesses dois pa3ses. Argumenta-se que, uma vez que os governos tomam suas escolhas pol3ticas e institucionais iniciais em uma 3rea pol3tica, os padr3es criados persistir3o, a menos que haja alguma for3a suficiente para superar a in3rcia criada no in3cio do programa; isso 3 referido como *path-dependency* no institucionalismo hist3rico.

Em particular, se as escolhas iniciais feitas pelos formuladores de uma pol3tica ou institui3o s3o inadequadas, as institui3es devem encontrar algum meio de adapta3o ou deixar3o de existir. Isso implica um curso de evolu3o, em vez de um acompanhamento completo do padr3o inicial. A depend4ncia de trajet3ria nessa vis3o n3o 3 uma limita3o das institui3es e suas pol3ticas. Em vez disso, 3 um caminho que deve ser seguido. Haver3 mudan3a e evolu3o, mas o intervalo de possibilidades para esse desenvolvimento ter3 sido restringido pelo per3odo gerador da institui3o.

A quest3o mais b3sica na considera3o da an3lise institucional 3 o que constitui uma

instituição em cada uma das abordagens. De certa forma, a resposta para esta questão básica fornecida pelo institucionalismo histórico é mais vaga do que nas outras duas abordagens. As instituições nas quais eles estão interessados são intermediárias, o que significa residir em algum lugar entre a generalidade dos Estados como entidades e o comportamento individual que serviu de foco de behaviorismo na ciência política. Peter Hall (1986, p.7, tradução nossa), por exemplo, argumentou que as instituições eram:

As regras formais, os procedimentos de conformidade e os procedimentos operacionais padrão que estruturam as relações entre pessoas em várias unidades da economia.

A ênfase do institucionalismo histórico é muito mais firme sobre a persistência das organizações depois que elas são formadas do que nos fatos de sua criação inicial. Pode-se argumentar que, quando uma ideia é aceita e incorporada a uma forma estrutural, a instituição foi criada. Tal como no caso do institucionalismo sociológico, no entanto, isso pode ser quase uma tautologia. A instituição existe quando uma ideia é aceita, mas essa aceitação é indicada pela presença de uma instituição estruturada.

A área que o institucionalismo histórico poderia ter um tempo particularmente difícil de lidar é a questão de mudança institucional. Toda a estrutura analítica parece estar baseada nos efeitos duradouros das escolhas institucionais e políticas feitas no início de uma estrutura. Assim, a abordagem parece muito melhor para explicar a persistência de padrões do que explicar como esses padrões podem mudar. Tendo dito, há dentro da abordagem algumas vias promissoras para explorar a mudança. Além disso, estudiosos começaram a ligar as instituições a outros aspectos da mudança política de maneira que podem ajudar o institucionalismo histórico fora da armadilha da aparente imobilidade.

A mudança é tratada por meio do conceito de “*punctuated equilibrium*” (KRASNER, 1984). Assim como a teoria econômica aponta a existência de múltiplos equilíbrios nos mercados, também para as instituições políticas pode haver uma série de pontos de estabilidade igualmente viáveis. O mesmo conceito de equilíbrio pontuado tem sido usado em estudos mais gerais de políticas públicas.

Um problema é que parece haver pouca ou nenhuma capacidade para prever mudanças. Essa pontuação pode ser uma explicação suficientemente clara após o fato, mas também está muito perto de ser tautológica. Ou seja, quando uma grande mudança institucional ocorre, então, após o fato, pode-se argumentar que havia uma força suficiente disponível para produzir um movimento longe do equilíbrio e da inércia que afetam uma instituição. Como se poderia? A mudança certamente ocorreu, então deve haver uma pressão suficiente para gerar a mudança observada. Parece não haver um critério a priori sólido para determinar quando existe uma pressão política ou ambiental suficiente para gerar uma mudança.

Parece, pois, que há uma dificuldade evidente na falseabilidade dessa teoria para explicar mudanças. Quando o poder de ideias públicas é lembrado como parte central para o institucionalismo histórico, então fica mais claro que as mudanças institucionais são causadas em parte por mudanças de ideias.

Paul Pierson (2011) apontou que a evolução de ideias deve ser um importante processo de mudança na análise institucional histórica. Os formatos de mudança discutidos dependem da criação de um evento discreto das políticas passadas, enquanto Pierson argumenta que também é possível uma mudança mais gradual.

Em resumo, o institucionalismo histórico não é a fonte mais fértil de explicações para a mudança em organizações e instituições dentre as três abordagens. Devemos, todavia, mencionar que o trabalho recente de Thelen e Mahoney (2010) envolve uma sofisticada teoria de mudança institucional gradual que responde a muitas das objeções aqui feitas.

A versão sociológica do institucionalismo quase certamente argumentaria que as restrições cognitivas impostas pela associação institucional tendem a tornar o reconhecimento de disfunções menos provável. A mentalidade estável de qualquer instituição apoiará apenas uma gama limitada de possibilidades, e a maioria dos membros da instituição terá dificuldade em “pensar fora da bolha” associada às ideias dominantes da instituição.

O institucionalismo histórico funciona melhor para delinear as origens e o desenvolvimento das estruturas e processos institucionais ao longo do tempo. Ele tende a se concentrar em sequências em desenvolvimento, cronograma de eventos e fases de mudança política. Ele enfatiza não apenas as assimetrias de poder relacionadas à operação e ao desenvolvimento das instituições, mas também as dependências de trajetórias e consequências não intencionais que resultam desse desenvolvimento histórico (Hall e Taylor, 1996; Steinmo et al., 1992).

Ao contrário das outras duas abordagens do institucionalismo, esses estudiosos não se preocupam particularmente com a forma como os indivíduos se relacionam com as instituições em que funcionam. Parece haver uma suposição implícita da abordagem de que, quando os indivíduos escolhem participar de uma instituição, eles aceitarão as restrições impostas por essa instituição, mas a vinculação não é explorada diretamente pelos teóricos que trabalham na tradição. Se não existe essa ligação de indivíduos e instituições, fica difícil ver o que relaciona o comportamento atual com as decisões anteriores da instituição. A resposta mais fácil é que os indivíduos tomam as decisões institucionais que persistem durante a vida futura da instituição.

Pode-se argumentar que o design é talvez a questão central do institucionalismo histórico, uma vez que as escolhas iniciais de políticas e estruturas são argumentadas como essenciais para as decisões subsequentes dentro da instituição. As escolhas iniciais não parecem estar dentro da observação analítica da teoria, de forma que elas são tratadas muitas vezes como eventos de origem adversa ou de gênese irrelevante para o estudo. Em vez disso, essas escolhas parecem refletir a confluência particular de forças políticas em jogo no momento da formação da instituição.

Ao contrário dos outros dois modelos, há pouco conteúdo normativo explícito nesta abordagem. O objetivo fundamental da abordagem parece ser explicar a persistência das instituições e suas políticas, em vez de avaliar a natureza dessas políticas e instituições. Uma maneira de pensar sobre a qualidade de uma instituição nesse modelo institucionalista histórico é por meio de sua força adaptação. Esse critério parece ser uma contradição direta das premissas básicas do modelo, mas ainda faz sentido.

Em particular, o trabalho de estudiosos como Pierson (1996) aponta que muitas escolhas iniciais são disfuncionais e, portanto, a instituição bem-sucedida terá que mudar. Mesmo que as escolhas iniciais sejam apropriadas, o ambiente político em quase todas as áreas muda rapidamente, de modo que a adaptação se torna essencial. Se, como afirmam os estudiosos como Peter Hall, as instituições são baseadas em ideias, então essas instituições devem ser julgadas quanto ao bem que são capazes de implementar políticas efetivas que implementam essas ideias.

Um dos aspectos mais interessantes da abordagem dos institucionalistas históricos

é que seu propósito explícito é lidar com as demandas da análise política comparativa. Esses estudiosos preveem que sua abordagem seja capaz de explicar as diferenças entre os sistemas políticos. Esse propósito comparativo é bastante diferente da abordagem normativa, e até mesmo os modelos de escolha racional do institucionalismo, que parecem oferecer explicações menos ancoradas em momentos e lugares específicos.

Os pesquisadores objetivos podem diferenciar as explicações dos possíveis institucionalismos históricos internamente de outras formas de explicações históricas e inerciais na teoria política? Focando a atenção na versão de Steinmo, Thelen e Longstreth que serviu como manifesto para este movimento, então se pode separar o institucionalismo histórico das outras interpretações de influências da história sobre políticas, tomadas de forma mais geral. Essa versão da abordagem parece extremamente eficaz em explicar o que aconteceu e em tecer uma narrativa que captura um bom volume da realidade da história.

A questão mais difícil de questionar sobre o institucionalismo histórico é se as explicações são falseáveis, seguindo o clássico padrão popperiano (POPPER, 2004) para uma teoria científica adequada. Não obstante, após uma leitura mais aprofundada desta literatura se pode distinguir uma clara dinâmica de ajuste, e a abordagem parece oferecer uma maior extensão de explicação do que poderia ser esperado. Seria muito complicado surgir com alguma conclusão de inutilidade dessa perspectiva institucional. O componente inercial da vida política não poderia ser ignorado por qualquer ciência que tentasse entender a organização de poder e suas instituições.

4.3 Institucionalismo Sociológico

O institucionalismo sociológico, bem como o institucionalismo histórico, teve suas origens no final da década de 1970, principalmente no subcampo sociológico da teoria organizacional. Os institucionalistas sociológicos também rejeitaram as abordagens metodológicas mais antigas, incluindo behaviorismo, abordagens de sistemas, bem como análises de escolha racional.

As instituições dos institucionalistas sociológicos são evidenciadas como as normas, quadros cognitivos e sistemas de significado que orientam a ação humana, bem como os esquemas culturais difundidos através de ambientes organizacionais, servindo de fins simbólicos e cerimoniais, em vez de apenas utilitários. A racionalidade seria uma construção social, fruto da cultura e da história. Ao ser restringido por instituições culturais, o ator estabelece preferências e identidades, orientando a ação intencional e objetiva por meio da lógica das conveniências sociais.

Neste sentido, o institucionalismo sociológico está, portanto, em contradição direta com os pontos de vista dos racionalistas sobre o comportamento humano que segue uma “lógica de interesse” que é anterior às instituições, pelo qual os indivíduos podem ser afetados, mas não definidos. O institucionalismo sociológico funciona melhor ao delinear os entendimentos compartilhados e as normas que enquadram a ação e moldam identidades. Portanto, o institucionalismo sociológico trabalha com interesses endogeneizados que não poderiam ser tratados como anteriores às instituições. Como tais explicações são feitas de forma indutiva ao invés de dedutiva, elas podem dar uma visão das razões de ação dos indivíduos de maneira que a escolha racional não pode.

A literatura sociológica sobre instituições está mais desenvolvida do que na economia, uma vez que as organizações têm sido um foco significativo de atenção nessa disciplina há

algum tempo. A literatura sociológica parece muito mais forte na explicação do processo de criação de instituições do que na descrição das características das instituições resultantes desses processos.

Em contraste, os cientistas políticos (e especialmente aqueles que trabalham nas abordagens econômicas das instituições) são melhores para explicar os efeitos das instituições do que na descrição das suas criações ou dissoluções. Um bom motivo para alguma confusão aparente na literatura sociológica sobre as instituições é a incapacidade de distinguir claramente entre organizações e instituições. Há uma literatura rica sobre organizações e teoria organizacional em sociologia (KATZ; KAHN, 1978).

A incapacidade de distinguir claramente entre instituições e organizações não se limitou à análise sociológica das instituições, com grande parte da análise institucional não deixando clara essa diferenciação. Essa fraqueza, no entanto, parece mais evidente na literatura sociológica. Isto ocorre por causa da força da teoria organizacional nessa disciplina. Apesar dessas perplexidades, é viável integrar os insights dessa literatura na tentativa de entender o institucionalismo na ciência política.

Em primeiro lugar, a ênfase na criação de significado (MEYER; ROWAN, 1977) e a relevância dos valores na teoria sociológica fornecem um contrapeso extremamente útil para a maximização individual e valores utilitários inerentes à versão de escolha racional do institucionalismo. Além disso, a versão de March e Olsen do neoinstitucionalismo que iniciou a discussão atual na ciência política claramente teve suas raízes na concepção mais sociológica das instituições.

Philip Selznick teve uma profunda influência no pensamento de instituições em sociologia. Seu estudo de classe de (SELZNICK, 2011) apontou para o processo através do qual uma organização baseada em grande parte em um processo técnico se transforma em uma instituição e começa a incorporar valores. O papel da liderança organizacional (um dos principais focos de Selznick) era de criar e de defender os sistemas de valores criados dentro da instituição.

Boa parte da análise institucional na disciplina da ciência política se baseia em seu patrimônio sociológico. Por exemplo, a análise de March e Olsen (1996) das instituições governamentais é um manifesto das futuras vertentes da literatura sociológica institucional que enfatizam o papel central de valores e símbolos na definição de uma instituição e na orientação do comportamento de seus membros.

Uma grande parcela das abordagens sociológicas das instituições está preocupada com as dimensões simbólicas e valorativas das organizações. Uma concepção mais simbólica do caráter e do comportamento das organizações emergiu da aparente incapacidade de modelos baseados em recursos. A perspectiva fundamental que está sendo empregada aqui é que as instituições são sistemas de significado e que seu comportamento e o comportamento dos indivíduos dentro deles dependem dos significados incorporados e dos símbolos manipulados.

Uma questão que surge desta literatura é a razão pela qual as formas de instituições relativamente semelhantes emergem em contextos sociais e políticos muito diferentes. Esta questão do “isomorfismo” (DIMAGGIO; POWELL, 1983), em certa medida, remonta a Weber, uma vez que argumentou que haveria uma tendência para a convergência em torno de uma lógica racional à medida que as sociedades se desenvolvem.

O famoso conceito da “gaiola de ferro” desenvolvido por Weber foi ampliado por DiMaggio e Powell para se relacionar com uma série de processos sociológicos pelos quais

emergem os formatos institucionais e organizacionais comuns, mesmo em circunstâncias objetivas aparentemente diferentes. Talvez a característica mais importante da exposição normativo-sociológica seja que as instituições tendem a ter uma “lógica de adequação” que influencia o comportamento mais do que uma “lógica de interesse”. Dessa forma, se uma instituição é eficaz para influenciar o comportamento de seus membros, esses membros irão pensar mais se uma ação está em conformidade com as normas da organização do que com as consequências para si mesmo.

Talvez alguns exemplos extremos se localizem no comportamento de soldados que enfrentam uma morte quase certa, mas ainda se comportam “adequadamente” (SHIRER, 2011) ou bombeiros que, de bom grado, entram em edifícios ardentes, porque esse é o papel que eles aceitaram como função de sua escolha ocupacional e seu treinamento no serviço de bombeiros. Esse comportamento “apropriado” pode ser contrastado com o assumido pelos modelos econômicos, nos quais se espera que os indivíduos pensem primeiro qual será o benefício objetivo para eles. Como argumentam March e Olsen (2010, p.160), os comportamentos serão “intencionais, mas não deliberados” quando os indivíduos são motivados pelos valores de suas instituições. Ou seja, os indivíduos farão escolhas conscientes, mas essas escolhas permanecerão dentro de parâmetros estabelecidos pelos valores institucionais dominantes.

Um dos conceitos mais interessantes da literatura sociológica sobre instituições é o de “sedimentação”. Este termo reflete a característica da vida humana a qual práticas atuais são construídas sobre o passado e que, abaixo da prática atual de uma organização podem existir camadas de valores e compreensões de tempos anteriores. A ideia de sedimentação reflete muito claramente a natureza histórica e cumulativa das instituições. Essas estruturas podem ser transformadas ao longo do tempo, mas também retém grande parte de sua história passada.

No entanto, ao contrário de ser o cativo dessa história inteiramente (como podem ser para os institucionalistas históricos), as organizações são vistas com certo grau de fluidez, assim como também poderiam refletir o passado. Essa visão das instituições tem consequências interessantes para a construção de um modelo de mudança na teoria institucional. Em vez de ser uma questão de design que ocorre de uma vez por todas, a mudança envolve o desenvolvimento de novos entendimentos e símbolos que não são incompatíveis com os que estavam em vigor antes.

Outro ponto importante na perspectiva sociológica é a idealização de arquétipos organizacionais e seus papéis na futura elaboração institucional. A lógica é semelhante à empregada por Weber (2017). Em seu desenvolvimento da metodologia do “tipo ideal” para a análise de organizações formais. A variação nas formas de organizações e instituições é suficientemente grande para que qualquer tentativa de examinar todas as possibilidades faria com que o investigador fosse atolado em detalhes quase infinitos.

Por conseguinte, parece mais eficiente criar tipos ideais de instituições para comparar as instituições observadas no mundo real. Além de ser útil para fins comparativos, a análise do arquétipo é útil para falar sobre questões de mudança nas instituições. Como já observado, um dos perigos de focar em instituições para análise é que eles tendem a ser relativamente permanentes e até inflexíveis, de modo que a mudança é difícil de detectar.

O argumento que acompanha o uso dos arquétipos é que as instituições só podem mudar de um arquétipo para outro. O movimento de um arquétipo para o outro envolve então um processo de desinstitucionalização e uma subsequente reinstitucionalização, uma

vez que um conjunto de estruturas é substituído pela nova alternativa. A mudança em uma estrutura institucionalizada envolve a eliminação de estruturas antigas (ou sistemas de valores e símbolos) e, em seguida, se substitui aquelas com novas. Essa visão da mudança institucional é quase o oposto do encontrado na perspectiva da sedimentação na sociologia organizacional. Nessa visão, uma instituição representará uma sucessão de valores, com alguns remanescentes de cada persistindo.

Instituições e organizações são estruturas praticamente idênticas nessa abordagem. Esta afirmação aponta para a centralidade do processo de institucionalização na literatura sociológica. A abordagem sociológica das instituições parece estar mais preocupada com o processo de criação de valores e quadros cognitivos dentro de uma organização do que com o estado final.

Nesta visão, as instituições são socialmente construídas pelas percepções de seus membros em vez de serem entidades objetivas. O pilar normativo estaria muito próximo do trabalho de March e Olsen que identifica o caráter prescritivo e endógeno das instituições como central. Finalmente, a interpretação reguladora do institucionalismo depende de regras e controle para definir instituições. Esta vertente teórica dentro da sociologia não é diferente das versões de escolha racional do institucionalismo já discutidas. As regras definem instituições e também são os meios pelos quais essas instituições têm sua influência sobre os indivíduos.

De certa forma, a questão crucial para a concepção sociológica das instituições é como os indivíduos e as instituições estão interligados. Por um lado, alguns estudiosos, os mais importantes sendo Meyer e Rowan (1977), argumentam que as instituições são principalmente uma manifestação simbólica das necessidades de uma sociedade ou um grupo de sujeito para legitimação e pode ser desassociada das ações.

A visão de que as instituições devem moldar o comportamento é a perspectiva dominante no estudo sociológico das instituições. Nesta abordagem, a mudança institucional ocorre por meio da institucionalização ou desinstitucionalização. Os sociólogos também podem analisar a mudança institucional de uma forma mais funcionalista e argumentam que as instituições devem, e vão, encontrar meios de se adaptar às mudanças em seu ambiente. Do ponto de vista cognitivo no institucionalismo sociológico, podem haver elementos dominantes na cultura política que limitam a capacidade de qualquer instituição de se desviar muito do status quo.

A abordagem sociológica parece menos preocupada com o que seriam “boas” instituições do que as outras abordagens. Além disso, existem várias conceituações sociológicas alternativas de instituições, cada uma das quais pode fornecer uma concepção algo diferente sobre o que é igual a uma boa instituição. A abordagem da ecologia da população para organizações e instituições enfatiza a capacidade de adaptação das instituições e sua capacidade de se adaptar ao seu meio ambiente. Nesta visão, a longevidade de uma organização é talvez a melhor medida do seu sucesso. A boa organização na lógica do isomorfismo não é diferente da encontrada nos modelos de ecologia populacional. Mais uma vez, uma boa organização ou instituição é aquela que se adapta de forma eficaz às pressões externas para o isomorfismo.

Finalmente, as definições cognitivas, normativas e regulatórias das instituições propostas por Scott apresentam diferentes concepções da boa instituição. Além disso, a abordagem reguladora corresponde muito a uma boa parte do pensamento na análise de escolha racional, sendo a instituição de sucesso uma que é capaz de controlar o comportamento

de seus participantes.

As abordagens sociológicas fornecem uma alternativa às ideias racionalistas e individualistas que dominam grande parte da ciência política contemporânea. March e Olsen começaram sua campanha contra essas abordagens na ciência política, argumentando que, enquanto o viés individualista nas teorias estava contradizendo a disciplina, as abordagens sociológicas mantiveram suas conexões com essas tradições mais coletivistas e institucionalistas.

Em particular, os relatos cognitivos e normativos das instituições dentro da sociologia estão em oposição direta às raízes da teoria da escolha racional. Essas tradições institucionais continuam dentro da sociologia e se desenvolvem em várias disciplinas.

5 Considerações Finais

É preciso pensar se, apesar das diferenças sutis e não tão sutis que existem entre essas abordagens para as instituições, pode haver realmente uma perspectiva fundamental sobre a vida política e social. Primeiro, parece que todas essas abordagens do institucionalismo enfatizam os mesmos pontos analíticos fundamentais. O ponto de partida é que os estudiosos podem alcançar uma maior alavancagem analítica começando pelas instituições e não com os indivíduos. Além disso, todas as abordagens apontam para o papel que a estrutura desempenha na determinação do comportamento, bem como seu papel na determinação dos resultados dos processos políticos.

Ademais, todas as versões do institucionalismo argumentam que as instituições criam maiores regularidades no comportamento humano do que seria encontrado de outra forma. Em um nível prático, as instituições têm a capacidade de moldar o comportamento individual e reduzir a incerteza que de outra forma domina grande parte da vida social. Finalmente, as instituições são vistas em todas, exceto as conceituações mais extremas, como os resultados da ação humana proposital, de modo que o paradoxo fundamental das instituições é que elas são uma autorestrição dos agentes. Este paradoxo, por sua vez, exige que cada uma das abordagens encontre alguns meios para explicar por que os atores presumivelmente autônomos aceitam os refreamentos de uma instituição.

Os pontos de similaridade acima podem ser contrabalançados por algumas diferenças fundamentais entre as abordagens. Um desses pontos é o instrumento por meio do qual é exercida a restrição sobre o indivíduo. Em algumas abordagens, isso é exercido por meio de valores e normas, enquanto em outros é realizado por meio de sistemas de regras.

Outra diferença fundamental entre as abordagens é o grau em que as instituições são assumidas como mutáveis ou relativamente fixas. No institucionalismo histórico, o meio fundamental para entender as instituições é seu grau de rigidez, enquanto outras formas podem assumir que as organizações desfrutam de uma capacidade substancial de mudança, planejada ou não planejada.

Há também diferenças na medida em que as instituições são definidas como objetos concretos, em oposição a formas mais intangíveis de normas e valores que têm sua influência principalmente através das percepções dos membros das instituições. Os institucionalistas da escolha racional parecem fornecer uma grande quantidade de latitude para a agência humana no início de uma instituição e em seu projeto - mas, em seguida, não há quase nenhuma oportunidade para a ação individual, sendo as que são determinadas principalmente pelas regras e incentivos.

Já a abordagem sociológica parece depender mais da agência humana do que qualquer outra. A sua descrição de uma instituição, com ênfase no desenvolvimento e transmissão de normas entre os membros da instituição, coloca muito mais ênfase no modo como os homens se comportam. Em particular, concentra-se em membros individuais da instituição como a unidade de análise, pelo menos na medida em que suas interpretações das normas podem variar.

A amplitude para a agência na abordagem histórica da análise institucional situa-se entre estes dois. Mais interessante, as versões de escolha racional do institucionalismo são um pouco ambíguas em relação à agência. Em resumo, as abordagens da análise institucional enfocam a atenção na importância da estrutura na explicação do comportamento político. Dito isso, eles diferem na forma como eles postulam essa influência e o papel que eles permitem para a agência humana. De fato, para algumas abordagens sociológicas, o papel das instituições depende fortemente das ações dos membros da instituição e suas percepções sobre as regras de suas instituições.

Para a maioria dos trabalhos, as características estruturais (i.e. sistema de regras para o indivíduo) dessas instituições são o fator determinante. Todas as formas de institucionalismo também argumentam que as instituições criam maior regularidade no comportamento individual do que seria encontrado sem a existência dessas instituições. Esta preocupação com o comportamento comum dentro das instituições é análoga à questão da agência levantada acima. Se houver uma capacidade considerável para a deliberação humana, não haverá o grau de regularidade que pode ser esperado de uma instituição.

O real problema teórico que pode surgir é que algumas das abordagens baseadas em regras tendem a definir instituições através da criação de regularidade ou pela aceitação de regras de comportamento. Como já apontado, esses critérios para a existência de uma instituição parecem ser tautológicos em alguns casos (PETERS, 1998; 2011).

Algo que distingue o novo institucionalismo do antigo é a preocupação mais explícita com os métodos e a teoria. Infelizmente, essa diferença do antigo institucionalismo não é tão forte como poderia ser, e ainda existem grandes desafios metodológicos no neoinstitucionalismo. As diferenças mais básicas entre as abordagens surgem inicialmente nas definições do que é uma instituição. Como foi apontado anteriormente, existem variadas respostas a essa pergunta.

A primeira é que os valores limitam os indivíduos e que a natureza das instituições é em grande parte normativa. A suposição para esta resposta é que, embora os indivíduos possam já deter alguns valores quando se juntam a uma instituição, eles estão dispostos em virtude da adesão para permitir que os valores institucionais dominem.

Uma resposta alternativa é que as instituições são definidas por suas regras e as restrições do comportamento individual dentro das instituições são declarações mais formais do que um bom membro da instituição deveria e não deveria fazer. Esse tipo de resposta é típico da abordagem de escolha racional.

Outra diferença fundamental entre essas abordagens para o institucionalismo é a fonte das preferências nas teorias. Primeiro, as preferências podem ser externas ou exógenas à teoria. Nesses trabalhos, as preferências são assumidas como um produto da socialização dos indivíduos e são trazidas pelos indivíduos para suas instituições.

A verdadeira questão para essas teorias é a estrutura de incentivos e regras que determinarão o comportamento. De fato, nas teorias de escolha racional das instituições, as preferências dos indivíduos são quase uniformes, especialmente a preferência pela maxi-

mização da utilidade pessoal. Para as outras abordagens, as preferências das instituições são endógenas, ou o produto do envolvimento individual com a instituição.

March e Olsen argumentam que os indivíduos possuem conjuntos de valores básicos antes de se envolverem com instituições, mas que seu envolvimento também modela preferências. Além de ser importante analiticamente, a fonte ou as preferências também são importantes para a compreensão da dinâmica das instituições. Outra diferença entre as três abordagens das instituições é a sua concepção de mudança e a maneira como elas consideram a mudança.

De fato, no institucionalismo histórico há um julgamento de que as instituições não mudam prontamente. Existe uma suposição fundamental de que as instituições estão em um equilíbrio que permanecerá no lugar, a menos que haja um grande evento para afastá-las da posição de equilíbrio.

Já o pressuposto de muitos teóricos da escolha racional é que as instituições são quase infinitamente mutáveis, simplesmente através da seleção de regras ou estruturas mais eficientes. Esta suposição torna o design das instituições uma atividade mais viável do que em outras versões do institucionalismo.

Outra diferença entre as três abordagens teóricas das instituições diz respeito às formas nas quais os indivíduos e as instituições interagem para moldar o comportamento de cada um. Existem diferenças se uma abordagem enfatiza a capacidade de uma instituição para moldar o comportamento individual, ou se enfatiza mais a capacidade dos indivíduos para moldar o desempenho e as escolhas institucionais. O institucionalismo sociológico cai entre esses dois extremos. Mais do que as outras duas versões, permite uma maior influência mútua de indivíduos e instituições. No entanto, um papel para os membros individuais da instituição em moldar esses valores permanece na teoria. Parte da força e da fraqueza da abordagem sociológica é que as instituições e seus valores devem continuar a evoluir, e grande parte dessa evolução ocorre como resultado das diferenças dos entre as pessoas recrutadas para a instituição.

Existe uma abordagem comum entre as três tradições para se afirmar que existe um “neoinstitucionalismo” único e coerente na ciência política? Depois de passar por todas as abordagens, pode-se argumentar que existe um núcleo suficiente para justificar que essas abordagens sejam consideradas uma abordagem ampla, embora variada, à política. A questão fundamental que mantém todas essas visões e seus vários componentes em conjunto é simplesmente considerar as instituições como a componente central da vida política. O argumento básico é que as instituições importam, e que eles importam mais do que qualquer outra coisa que poderiam ser usadas para explicar as decisões políticas.

Em todas as abordagens, algo sobre instituições - seus valores, suas regras, seus incentivos ou o padrão de interações dos indivíduos dentro deles - explicam as decisões que os governos fazem. Talvez mais do que qualquer outra coisa, o elemento individual da elaboração de políticas entra em jogo; os membros da instituição interpretam quais são as regras e os valores de suas instituições.

Por todos os problemas que podem identificar na teoria institucional, a abordagem ainda fornece uma janela importante e, de fato, essencial sobre a vida política. Ainda assim, a disciplina avançou, e continua a avançar, abordando essas questões como resultados do desenvolvimento do neoinstitucionalismo. Ainda é difícil derivar uma fusão de metodologias porque a produção acadêmica nessa área tem o claro viés de confirmação dos seus pressupostos particulares.

5.1 Resumo Esquemático

	Escolha Racional	Histórico	Sociológico
Objeto de Explicação	Racionalidade dos agentes	Estruturas históricas	Normas e cultura
Lógica de Explicação	Interesse individual e maximização	Foco na dependência de trajetória	Adequação aos padrões de sociabilidade
Habilidade de Explicar Mudanças	Evento discreto a partir de deliberação consciente	Por meio do conceito de equilíbrio pontuado	Novos entendimentos e símbolos num processo contínuo
Suposições Teóricas	Agente centrado no cálculo racional	Forte variável de inércia estrutural	Atores seguem normas e convenções
Método Analítico	Dedutivo	Dedutivo-indutivo	Dedutivo-indutivo
Definindo instituições	"As regras do jogo em sociedade"(D. North, 1990)	"Os procedimentos formais e informais, rotinas e normas"(Hall)	Convenções culturais, normas e aspectos da cognição
Críticas	Funcionalista demais	Explicação pueril de mudança	Determinismo cultural

6 Referências Bibliográficas

- ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A. The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. **American economic review**, v. 91, n. 5, p. 1369-1401, 2001.
- ARROW, Kenneth J. **Social choice and individual values**. Yale university press, 2012.
- AXELROD, Robert; HAMILTON, William D. The evolution of cooperation. **science**, v. 211, n. 4489, p. 1390-1396, 1981.
- BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. **The calculus of consent**. Ann Arbor: University of Michigan press, 1962.
- DAVID, Paul A. Clio and the Economics of QWERTY. **The American economic review**, v. 75, n. 2, p. 332-337, 1985.
- DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American sociological review**, p. 147-160, 1983.
- DOWNS, Anthony. An economic theory of political action in a democracy. **Journal of political economy**, v. 65, n. 2, p. 135-150, 1957.
- FUKUYAMA, Francis (Ed.). **Falling behind: explaining the development gap between Latin America and the United States**. Oxford University Press, 2008.
- GOODIN, Robert E. (Ed.). **The theory of institutional design**. Cambridge University Press, 1998.
- HALL, Peter A. **Governing the economy: The politics of state intervention in Britain and France**. 1986.
- _____, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. Political science and the three new institutionalisms. **Political studies**, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996.
- HAMILTON, Walton H. The institutional approach to economic theory. **The American Economic Review**, v. 9, n. 1, p. 309-318, 1919.
- HAYEK, Friedrich August. The use of knowledge in society. **The American economic review**, v. 35, n. 4, p. 519-530, 1945.
- HODGSON, Geoffrey M. The ubiquity of habits and rules. **Cambridge journal of economics**, v. 21, n. 6, p. 663-684, 1997.
- _____, Geoffrey M. The approach of institutional economics. **Journal of economic literature**, v. 36, n. 1, p. 166-192, 1998.
- _____, Geoffrey M. What are institutions?. **Journal of economic issues**, v. 40, n. 1, p. 1-25, 2006.
- KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. **Econometrica**, v. 47, n. 2, p. 263-292, 1979.
- KATZ, Daniel; KAHN, Robert L. **The social psychology of organizations**. New York: Wiley, 1978.
- KISER, Larry L.; OSTROM, Elinor. The three worlds of action: A metatheoretical synthesis of institutional approaches. **Polycentric Games and Institutions**, v. 1, p. 56-88, 2000.
- KNIGHT, Jack. **Institutions and social conflict**. Cambridge University Press, 1992.
- KRASNER, Stephen. Approaches to the State. **Comparative politics**, v. 16, n. 2, p. 223-246, 1984.

- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The new institutionalism: Organizational factors in political life. **American political science review**, v. 78, n. 3, p. 734-749, 1983.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The new institutionalism: Organizational factors in political life. **American political science review**, v. 78, n. 3, p. 734-749, 1983.
- ————, James G.; OLSEN, Johan P. **Democratic governance**. Free Press, 1995.
- ————, James G.; OLSEN, Johan P. Institutional perspectives on political institutions. **Governance**, v. 9, n. 3, p. 247-264, 1996.
- ————, James G.; OLSEN, Johan P. **Rediscovering institutions**. Simon and Schuster, 2010.
- MAHONEY, James et al. A theory of gradual institutional change. **Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power**, v. 1, p. 1-37, 2010.
- MENGER, Carl. **Problems of Economics and Sociology**, ed. L. Schneider, trans. FJ, 1963.
- MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. **American journal of sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.
- MURPHY, G. Habit. **Encyclopedia of The Social Sciences**, Vol. 4. New York: Macmillan, 236-239, 1932.
- NORTH, Douglass C. Institutions. **Journal of economic perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.
- OLSON, Mancur; FERNANDEZ, Fábio. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. Edusp, 1999.
- OSTROM, Elinor. **Governing the Commons**. Cambridge University Press, 2015.
- PARSONS, T., & Shils, E. A. Values, motives, and systems of action. **Toward a general theory of action**, 33, 247-275, 1951.
- PETERS, Guy B. **Comparative politics: Theory and methods**. NYU Press, 1998.
- ————, B. Guy. **Institutional theory in political science: The new institutionalism**. Edward Elgar Publishing, 2019.
- PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American political science review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.
- ————, Paul; SKOCPOL, Theda. Historical institutionalism in contemporary political science. **Political science: The state of the discipline**, v. 3, p. 693-721, 2002.
- ————, Paul. **Politics in time: History, institutions, and social analysis**. Princeton University Press, 2011.
- POLANYI, Michael. **The tacit dimension**. University of Chicago press, 2009.
- POPPER, Karl R. **A lógica da pesquisa científica**. Editora Cultrix, 2004.
- POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Ed.). **The new institutionalism in organizational analysis**. University of Chicago press, 2012.
- RHODES, Rod AW; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (Ed.). **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford University Press, 2008.
- RUTHERFORD, M. **Institutions in economics: the old and the new institutionalism**. Cambridge University Press, 1996.

- SCHMIDT, Vivien A. Institutionalism. **The Encyclopedia of Political Thought**, p. 1836-1839, 2014.
- SELZNICK, Philip. **Leadership in administration: A sociological interpretation**. Quid Pro Books, 2011.
- SHEPSLE, Kenneth A. Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models. **American Journal of Political Science**, p. 27-59, 1979.
- —————, Kenneth A. Studying institutions: Some lessons from the rational choice approach. **Journal of theoretical politics**, v. 1, n. 2, p. 131-147, 1989.
- SIMON, Herbert A. **Models of man: social and rational**. Wiley, 1957.
- STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (Ed.). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge University Press, 1992.
- THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual review of political science**, v. 2, n. 1, p. 369-404, 1999.
- WILLIAMSON, Oliver E. **The mechanisms of governance**. Oxford University Press, 1996.
- WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. v. 1. Brasília: UnB, 1999.
- WEINGAST, Barry R. Political institutions: Rational choice perspectives. **A new handbook of political science**, 1996.