

Estudos de Elites Políticas Explicam como Instituições Tornam-se Instituições?

André Marengo

Introdução

Durante grande parte do século XX, o exame da anatomia das elites políticas converteu-se em uma preocupação central da Ciência Política. A constituição da *classe política* como minoria organizada em Mosca (1992 [1896]), a *circulação de elites* de Pareto (1935), a tendência à oligarquização das organizações políticas conforme Michels (1982), até o debate entre *monistas* e *pluralistas*, nos anos 1950 e 1960, fizeram deste um dos temas *consagrados* da disciplina na época.

Subitamente, o tema elites políticas desapareceu das preocupações teóricas e da agenda de investigações dos cientistas políticos. A leitura de resenhas bibliográficas sobre o assunto, publicadas nos últimos anos (Scott, 1995; Sawicki, 1999; Grynszpan, 1996; Heinz, 2006; Charle, 2006), permite que se constate o caráter de certa forma datado da produção teórica voltada à compreensão da dinâmica e configuração das elites nas instituições poliárquicas contemporâneas: resta a forte impressão de que quase toda a produção voltada a essa problemática foi publicada até os anos 1970. Após esta data, encontra-se apenas trabalhos isolados, monográficos, descritivos e desprovidos de pretensões teóricas mais ambiciosas.

Como se pode explicar o ocaso de tema já tão assediado? Esgotamento dos debates canônicos? Impasses metodológicos? Percepção de que a análise da composição e recrutamento de elites políticas teria pouco a oferecer para a compreensão da dinâmica social, estabilidade e mudança das instituições?

Este artigo pretende discutir o que ainda tem a oferecer a teoria e os estudos de elites para a resolução dos enigmas da agenda de pesquisa sobre instituições políticas. O texto não faz uma resenha dos autores canônicos dessa linhagem, o que pode ser encontrado em outros e muito bons trabalhos, como em Grynszpan (1999). Aqui se busca entender as causas da perda de audiência dessa abordagem e quais contribuições podem ser extraídas de uma investigação sobre as condições de ingresso e trânsito nos círculos de elites políticas, para a explicação sobre estabilidade, mudança e variações institucionais.

Inicialmente, são identificados os impasses teóricos e metodológicos da *teoria das elites*, presentes seja em sua geração fundadora, seja, posteriormente, nas controvérsias sobre o caráter cumulativo ou disperso da produção de recursos políticos que constituem a classe política. A seguir, promove-se um diálogo entre os estudos de elites políticas e a escola neo-institucionalista, buscando extrair da investigação de padrões de recrutamento e circulação nos postos políticos elementos aptos a melhorar a compreensão sobre a formação de instituições, sua manutenção, variações nas configurações institucionais observadas e processos de crise e decadência institucional, contribuindo para *endogeneizar* a agenda de modelos interpretativos baseados em teorias de instituições.

Impasses Teóricos e Metodológicos da Teoria das Elites

Alguns temas ou escolas analíticas conhecem seu ocaso pelo desaparecimento dos

objetos de estudo que constituíam sua pedra fundamental. Este parece ser o caso das *classes sociais*, pelo menos tal como descritas no século XIX, e seu impacto nos estudos sociológicos sobre estratificação e mobilidade social, ou nas interpretações políticas sobre estabilidade e mudança institucional. Órfão de seu sujeito social, o marxismo perdeu grande parte do encanto teórico e poder analítico de que dispôs até os anos 1960 ou 1970. Contudo, a analogia parece não se prestar para explicar a queda de audiência das teorias elitistas: não se trata aqui do desvanecimento de um objeto empírico (classe política, elites sociais e institucionais), por mais que estas apresentem mutações em relação a uma idade de ouro das democracias eleitorais, nas décadas do pós-guerra (Manin, 1995; Best e Cotta, 2000). As elites políticas não desapareceram, embora as condições de ingresso e circulação em seu interior possam apresentar variações diacrônicas e *cross-national* relevantes e inusitadas. Fenômeno que deveria reforçar a frequência de investigações orientadas por essa perspectiva, e não o contrário.

Entender a audiência e posterior ostracismo das questões levantadas por diferentes gerações das *teorias elitistas* supõe localizar o cerne da agenda posta a cada uma delas, as perguntas, controvérsias e respostas apresentadas em cada circunstância, para assim sabermos até que ponto essas interrogações continuam fazendo sentido ou tornaram-se – pelas mudanças sociais ou institucionais, ou pelas descobertas analíticas – clichês banais e de pequena resolução explicativa. A premissa que orienta a interpretação perseguida neste texto é de que a perda no emprego de elites políticas deve-se menos ao seu potencial explicativo para fenômenos políticos e mais àquilo que até então as diferentes gerações de *elitistas* propuseram-se a explicar. Se o argumento for correto, a eventual utilidade de uma perspectiva analítica centrada na composição e recrutamento de elites políticas reside menos na controvérsia de se minorias

continuam a preponderar mesmo em democracias (primeira geração elitista), ou se essas minorias são homogêneas ou divididas (segunda geração elitista), e mais na potencial possibilidade de se explorar as conexões entre elites e instituições políticas, buscando compreender processos de *self-enforcing* institucionais.

Em uma das passagens mais sugestivas de *A classe política*, Gaetano Mosca (1992 [1896]) destaca a relação existente entre a constituição dos grupos dirigentes e tipos ou estruturas políticas. Contestando a sabedoria convencional que, desde gregos e romanos até Montesquieu, abordava as diferenças nos processos políticos com base na classificação de formas de governo, Mosca (1992, p. 108) provocativamente chama a atenção para o fato de serem, no final do século XIX, Turquia e Rússia monarquias absolutas, Inglaterra e Itália monarquias constitucionais e, finalmente, França e Estados Unidos repúblicas. O que deve ser lido da seguinte forma: as óbvias diferenças existentes dentro de cada um desses pares de nações somente poderiam ser explicadas desconsiderando-se as semelhanças estabelecidas em seus respectivos códigos constitucionais, e fixando-se, alternativamente, na composição e recrutamento da classe política no interior de cada instituição nacional, bem como na matriz de sua *fórmula política*, fundamento simbólico de legitimidade responsável pelo exercício de autoridade e reconhecimento desse grupo dirigente. Sempre existiria uma minoria capaz, exatamente por ser um grupo pequeno e homogêneo, de resolver seus problemas de coordenação, em oposição à divisão e apatia da maioria dos cidadãos. Contudo, o caráter aberto ou fechado para o ingresso na classe política e a cumulatividade ou dispersão na distribuição de recursos de poder (como conhecimento, terra, meios coercitivos, renda) explicariam as diferenças observáveis nas estruturas políticas.

Não muito longe deste ponto, o conceito de *circulação de elites*, cunhado por Pareto

(1935), revela o momento no qual antigas elites dirigentes perdem ou têm depreciados os atributos com os quais são aceitas no exercício da autoridade, abrindo espaço para mobilidade no interior da elite governante, propiciando a ascensão de novos estratos que revigoram os velhos grupos, ou ainda, a emergência de conflitos de grupos sociais inferiores. Descobrir *o que é que as elites têm?* pode ser, assim, a chave para explicar as condições de estabilidade ou mudança política.

Finalmente, a equação michelsiana, *democracia = necessidade de organização = oligarquia*, inaugurou toda uma agenda de pesquisa em torno dos efeitos não-previstos associados à expansão eleitoral de partidos de esquerda, para os quais, dada a escassez de recursos materiais e reputação pessoal de seus membros, a dependência de suporte organizativo coletivo constituir-se-ia de forma crítica, conduzindo, por fim, à conversão dessa organização em máquinas poderosas e auto-interessadas. Embora a admoestação de Michels (1982) peque pelo simplismo na descrição linear das relações entre chefes partidários e seguidores, subestimando as complexas relações de troca que se constituem dentro das organizações partidárias (Panebianco, 1990; Katz e Mair, 1994), sua contribuição para a compreensão das legendas partidárias como constituídas não apenas por fatores exógenos, relacionados à distribuição de preferências do eleitorado ou ao desenho constitucional, terminou sendo prolífica.

Os *founding fathers* da teoria elitista antecipam, de alguma forma, a crítica que a Escola de Chicago e, mais tarde, a teoria pluralista farão ao que hoje se convencionou chamar *velho institucionalismo*: os limites de um tratamento formalista a partir da exegese dos textos jurídicos, as vantagens comparativas em um tratamento que considere os agentes e seus recursos organizativos, sociais, culturais e institucionais para além daquilo e entre aquilo escrito nos textos legais. Contudo, as incursões metodoló-

gicas encontradas em seus textos são, é verdade, toscas e rudimentares, não sendo possível encontrar conexões causais empiricamente testáveis, método comparativo rigoroso e técnicas de controle sistemáticas.

A leitura de Mosca, Pareto e Michels nos revela a presença de uma dupla ênfase em seus trabalhos. De um lado, o olhar dirigido à identificação das *qualidades diferenciais*, os *atributos*, a *natureza dos meios* que distinguem os indivíduos e oferecem um lugar diferenciado na sociedade aos portadores de recursos socialmente valorizados (Mosca, 1992, p. 110). Ao mesmo tempo, seu texto não esconde um acento programático, contido no esforço em demonstrar a *futilidade* das promessas de alargamento da participação e a fortuna inexpugnável representada pelo domínio das elites sobre a maioria.

Mais do que isso, é preciso reconhecer que essa abordagem *analítica* não é a faceta mais reconhecida na obra dos pioneiros elitistas. Ao contrário, sua ênfase prescritiva e polemista, a provocação dirigida ao fantasma alimentado simultaneamente por conservadores e reformistas do mito de uma ordem em que as distâncias entre indivíduos politicamente ativos e passivos seriam anuladas terminou convertendo-se no cartão de visitas dos pais elitistas. O discurso da *futilidade*, na feliz interpretação de Hirschman (1992, pp. 48-56), pelo qual seriam frívolas quaisquer esperanças na limitação do poder das minorias governantes, transforma-se em sinônimo da teoria elitista, comprometendo-a quase exclusivamente com um debate normativo sobre a extensão possível das mudanças produzidas pelas instituições democráticas. Além disso, proferidas em contexto de ampliação do sufrágio universal, as sentenças de Mosca, Pareto e Michels adquiriam uma entonação agressivamente excludente e aristocrática. Um século mais tarde, o desaparecimento do marxismo no cenário político e acadêmico e a estabilidade das poliarquias tornaram afirmações como *o representante não é*

eleito pelos votantes, mas, em geral, se faz eleger por eles, algo triviais e singelas.

Recuperar, através da *teoria das elites*, uma perspectiva de análise centrada nos microfundamentos individuais requer certa prudência para descartar o viés normativo secretado pelos autores filiados a essa tradição. É possível resgatar o ângulo *analítico*, evitando o viés *normativo*, presentes na *teoria das elites*, tangenciando a opção que consiste em encontrar na natureza humana as causas para a distinção entre os indivíduos. *Uma superioridade intelectual nata*, em Pareto, ou a suposição de uma *dependência psicológica das massas em relação aos chefes*, valorizada por Michels, caminham no sentido de uma naturalização da assimetria nas relações sociais, deixando pouco espaço para o exame dos processos que constituem as diferenças, e fazem com que aptidões sejam *adquiridas* e reconhecidas pela maioria como condição para o acesso a posições de mando e direção.

O destino da segunda geração de autores *elitistas* não difere muito do da primeira. Embora o debate dos anos 1950, entre *monistas* e *pluralistas*, tenha sido acompanhado por incremento no rigor conceitual e metodológico, com a formulação de técnicas *decisionais* e *posicionais* de isolamento e aferição das propriedades e recursos de poder das elites políticas, sobretudo norte-americanas, o acento determinante posto ao debate foi, mais uma vez, o quanto as instituições democráticas podem alterar a composição dos grupos dirigentes.

Contrapondo-se ao *conventional wisdom* que, de Tocqueville (1994 [1835]) aos teóricos dos grupos de pressão, como Bentley (1995 [1908]) e Truman (1951), costumava descrever os Estados Unidos como uma espécie exemplar de *statelessness*, Wright-Mills (1989 [1956]) reconstituiu a presença de uma elite de poder coesa, homogênea e dotada de interesses comuns. O New Deal dos anos 1930 e a ascensão econômica e militar dos Estados Unidos teriam gerado uma convergência e entrela-

çamento entre elites políticas, econômicas e militares norte-americanas. Mais do que isso, após os anos 1930, grandes corporações e lideranças militares ganharam fortes incentivos para o desenvolvimento de interesses comuns, articulados em torno da indústria bélica, deslocando a elite política para um plano secundário dentro da *elite do poder*. A anatomia dessa elite, promovida por Wright-Mills (1989, p. 262), parece sugerir correspondência entre hierarquias sociais e políticas: “quanto más elevado és el puesto, mayor es la proporción de hombres de las clases altas o relacionados con ellas”. Sem desconhecer a existência de facções no interior desse círculo, Wright-Mills (p. 265) acentua a semelhança e disciplina como traços constitutivos de sua ação: “pero mas fuerte que estas divisiones son la disciplina interna y la comunidad de intereses que unen a la elite”.

A singularidade norte-americana (Lipset, 1993), com reflexos na constituição da agenda política do país (Weir e Skocpol, 1985), tem sido fenômeno bastante reconhecido. Devido à ausência de clivagens sociais como as que seguiram a Revolução Industrial na Europa, ou à fragilidade de hierarquias adscritivas herdadas de sociedades feudais (Lipset, 1992), os Estados Unidos não conheceram a experiência de partidos de massa socialistas, como aqueles que vieram à luz com a ampliação do sufrágio na Europa (Bartolini, 2000), nem suas consequências na forma de recrutamento político mais diversificado e incremento na heterogeneidade social e cultural de sua *elite do poder* (Best e Cotta, 2000). Seria esperada, assim, maior propensão ao *monismo* das lideranças políticas, acompanhado por efeitos de *positive feedback*: competição eleitoral mais restrita gera elites mais homogêneas, que tendem a convergir na definição da agenda pública. O problema é que a interpretação *monista*, naquele contexto, estava mais interessada em oferecer uma leitura em grande medida semelhante ao ceticismo da primeira geração elitista, apenas que

com o sinal invertido. Enquanto aqueles estavam voltados para a afirmação de que a democracia não seria capaz de dissolver o poder de minorias governantes, os monistas dos anos 1950 sugeriam que, na economia de mercado, haveria correspondência entre hierarquias sociais e econômicas de um lado, e políticas de outro, banalizando ou tornando *fúteis* os efeitos da competição eleitoral. De alguma forma, o excepcionalismo norte-americano fora subsumido em nome da generalização do achado, convertido em máxima para a apresentação de elites políticas em qualquer latitude (Birnbaum, 1977). Por outro lado, o acento posto na semelhança quanto à origem social e educacional dos membros da elite política daquele país eclipsou a percepção acerca de fenômenos como *divided government* (Fiorina, 1992), resultado de clivagem vertical (federalismo) e horizontal (Executivo, Senado, Câmara), com impactos na forma de aumento nos *veto players* institucionais (Tsebelis, 2002), existentes em sua política.

Novo alento ao estudo de elites políticas foi promovido pela Sociologia Política francesa, particularmente aquela inspirada nos trabalhos de Pierre Bourdieu. Como é possível a presença de elites de poder em uma nação marcada pela tradição igualitária e republicana, derivada do iluminismo e da *Grande Revolução*? A resposta encontra-se em dois conceitos tratados por Bourdieu: *homologia estrutural e reconversão*.

Seu ponto de partida são as relações formadas em um espaço social estruturado, cujos princípios são demarcados pela distribuição diferencial de propriedades ou tipos de capital: econômico e cultural. O lugar de cada agente nesse terreno é definido pelo volume global e pela composição do capital possuído (Bourdieu, 1996, p. 19). Esse autor projeta, assim, uma estreita relação entre a estrutura, as posições ocupadas no espaço social e as identidades e representações socialmente construídas.

Após delinear uma associação entre posições sociais e valores ou preferências, Bourdieu (1989b, p. 188) sugere que as estruturas sociais são condicionadas por uma *homologia estrutural* entre a hierarquia de posições constituídas nos *campos econômico e cultural* e as posições conquistadas no *campo do poder*. Isto significa que o acesso à elite política, mesmo em instituições democráticas, seria pouco influenciado pelo *caráter aberto* dessas elites (como supõe Mosca), sendo condicionado por uma distribuição cumulativa de recursos de poder. Dessa forma, indivíduos com acesso – por sua origem social – a recursos econômicos e capital escolar terminam por monopolizar postos de poder, gerando uma correspondência entre hierarquias sociais (fundadas sobre recursos econômicos e culturais) e políticas. Além disso, postos mais elevados na hierarquia política e governamental seriam preenchidos por indivíduos extraídos de escalões mais elevados dentro de classes ocupantes de posições superiores no espaço social (Bourdieu, 1989b).

Esse modelo serviu de base para a orientação de investigações sobre padrões de recrutamento político, com resultados que confirmariam a hipótese de uma homologia estrutural. Assim, por exemplo, Gaxie (1980, p. 5), sugere que

[...] la observation empirique établit que la probabilité d'exercer un pouvoir politique (quel qu'il soit) s'accroît avec la position dans la hiérarchie sociale et que la position d'origine (mesurée par exemple à la dernière profession avant l'entrée en politique) des hommes politiques est d'autant plus élevée qu'ils occupent des positions plus hautes dans la hiérarchie politique.¹

A contradição entre cumulatividade nas assimetrias sociais e políticas e as normas legais e culturais baseadas em isonomia e igualdade seria equalizada através de processos de *reconversão* de capitais, constituído por deslocamentos

transversais e transformação na estrutura patrimonial, como condição para contrapor-se à sua desvalorização social (Bourdieu, 1979, p. 146). Formalmente abertas, recrutadas através de sufrágio universal ou de procedimentos meritocráticos, posições no *campo de poder* seriam na prática monopolizadas por elites sociais e econômicas, à medida que estas reconvertem seu capital econômico – não recambiável diretamente em poder, desde o fim das restrições censitárias – em capital escolar, na forma de títulos e diplomas obtidos nas *grandes écoles*, instituições de ensino superior dotadas de prestígio e reconhecimento. A posição de origem no campo econômico e cultural abre as portas para os bancos escolares nas instituições mais valorizadas e o título nelas obtido, por força de sua alta cotação social, representa o passaporte para altos postos administrativos ou políticos (Bourdieu, 1989a; Bauer e Bertin-Mouroit, 1995).

A favor ou contra Bourdieu, parece necessário reconhecer que instituições políticas podem ser geradoras de disposições duráveis, afetando a ação de seus membros. Uma contribuição significativa, extraída da *démarche* de Bourdieu, reside na conexão estabelecida pelo *habitus* entre posições delineadas pela distribuição de tipos específicos de capital e as escolhas e práticas dos indivíduos. Imersos em um terreno de costumes, práticas, valores e códigos compartilhados por indivíduos submetidos a enquadramento institucional comum, cada um toma para si, como seus, os parâmetros contextuais fixados, convertendo-os em uma *verdadeira linguagem* (Bourdieu, 1989a, p. 136) que enquadra as interações interpessoais. Sendo assim, instituições políticas são espaços em que relações se estabelecem e recursos ou capital próprios são alocados. Parece ser este o sentido do conceito de *campo político*, formulado por Bourdieu. A política constitui-se em um *campo* diferenciado quando é capaz de produzir os códigos, hierarquias, regras e valores que im-

pregnam as relações entre seus agentes e destes com o público. A dissociação do campo político se efetiva com a especialização de atividades e o aparecimento de profissionais que consagram seu tempo aos negócios públicos, distinguindo-se pela carreira estável e pelo treinamento a que se propõe ao longo da trajetória em postos públicos (Gaxie, 1993). Sendo a fonte geradora de seu prestígio, *status*, deferência, autoridade e lealdades, parece aceitável que homens políticos invistam nas instituições políticas, reforçando seus mecanismos de aderência.

As variáveis mais freqüentes em estudos sobre recrutamento político (Sawicki, 1999, p. 136) referem-se em especial às origens, posição social e ocupação prévia dos integrantes da *classe política*. Para além de confirmar algo evidenciado desde os precursores da teoria das elites – minorias como portadoras de qualidades socialmente valorizadas na seleção para postos políticos –, a descrição do *social background* dos mandatários parece ter pouco mais a oferecer para a compreensão dos traços peculiares da representação parlamentar em um contexto singular (Dogan, 1999, p. 171). Mais ambiciosa seria a hipótese de demonstrar uma *homologia* (Gaxie, 1980, p. 5) entre as posições ocupadas na estrutura social e a distribuição de cargos políticos. Para tal, seria necessário demonstrar não apenas que os detentores de um mandato político são recrutados entre posições sociais elevadas, como também que, no interior dessas coordenadas, são aqueles indivíduos de maior prestígio e/ou maiores recursos em sua própria hierarquia que alcançam os postos políticos (Sawicki, 1999, p. 154). A elite altimétrica de Pareto seria a chave, assim, para explicar o recrutamento parlamentar.

Isso, no entanto, não é o que parece ocorrer. Mesmo quando oferece maior oportunidade de acesso a uma carreira política para indivíduos de *status* elevado, os processos de seleção política não se restringem a produzir uma correspondência das instituições represen-

tativas às estruturas sociais, como salienta Dogan (1999, p. 175).

Instituições políticas possuem uma superfície própria, com regras que definem as formas de competição e hierarquias internas, a exemplo do Legislativo norte-americano, onde se observa uma tendência ao autofinanciamento das candidaturas, reforçando uma composição plutocrática das instituições representativas. Contudo, esse fenômeno repercute de modo desigual entre as duas principais agremiações partidárias (Fiorina, 1997; Ihl, 1999). Republicanos são, de fato, homens de negócios, altos executivos e proprietários, catapultados na carreira por suas fortunas pessoais, com maior aversão pelo mundo político, menos treinados em postos de liderança parlamentar e dispostos a apostar em uma especialização legislativa ou a dedicar-se em tempo integral ao trabalho político. Em contraste, a genealogia democrata revela um padrão distinto de recrutamento, com a adesão de advogados, membros da administração pública, do sistema educacional, de sindicatos e associações mobilizadas em torno de causas públicas. Além de meios distintos de arregimentação eleitoral – como forma de compensar recursos econômicos desiguais –, diferenças no perfil partidário revelam também o impacto seletivo produzido pelas condições institucionais impostas aos candidatos. À medida que adota uma dinâmica mais profissionalizada, a instituição legislativa exige de seus aspirantes dedicação em tempo integral e especialização em assuntos públicos. Com frequência, isso também explica por que a condição profissional de origem não preenche todo o significado do comportamento em cargos públicos. Quanto mais se estende na carreira parlamentar, assumindo funções e tarefas próprias dessa atividade, mais o indivíduo é levado a se desfazer de sua prática profissional, a ponto de esta passar a ser mera referência em repertórios biográficos do Legislativo (Offerlé, 1999, p. 176). Por outro lado, aqui parece residir uma

das causas para maior proximidade de certas ocupações profissionais (como a dos advogados) com uma carreira política. Diante da possibilidade sempre presente de um revés eleitoral futuro, que imponha a retomada da atividade inicial, a carreira política representa um risco menor para quem possa, a um menor custo, reconvertê-la em seu labor profissional.

O problema é que o foco adotado para identificar alguma correspondência entre hierarquias sociais, econômicas e políticas terminou por conduzir os estudos de elites políticas a um beco sem saída: como não é difícil demonstrar a presença de origem social elevada, diplomas escolares e recursos materiais entre ocupantes de postos políticos, mesmo eletivos, torna-se pouco atrativo tentar explicar como elites *monistas* produzem políticas distintas, levando à conclusão de que elites podem não ser importantes para explicar os *outcomes* gerados pelas instituições políticas.

A conversão de um agregado de indivíduos, portadores ou não de propriedades semelhantes, em uma elite política, está relacionada à sua capacidade de controlar oportunidades de ingresso e mobilidade em seu interior, através de padrões *endógenos* de recrutamento. Já em meados dos anos 1950, Wright-Mills (1989, p. 263) localizava neste ponto a fonte de homogeneidade e coesão dos grupos de elite:

[...] la série de datos más importante respecto a um círculo de hombres son las normas de admisión, estimación, honor o promoción que prevalecen entre ellos; si éstas son análogas dentro del mismo círculo, sus miembros tenderán, como personas a parecerse.

A produção de uma *classe política* está relacionada menos à similitude social de seus membros do que aos processos de seleção que premiam aspirantes testados previamente em seus atributos políticos e submetidos aos valores e rotinas assimilados ao longo de sua trajetória

política. Carreiras longas sugerem a ocorrência de uma circulação mais restrita, com lenta progressão na hierarquia de cargos públicos e escassas probabilidades de desafio eleitoral aos ocupantes de postos políticos. Neste contexto é que se pode pensar a constituição de um grupo de *homens políticos*, nos termos identificados por Dogan (1999, p. 171): dotados de vocação precoce para a atividade política, longas trajetórias e experiência pública, recursos eleitorais endógenos, quer dizer, gerados pelas próprias organizações políticas, e acentuada especialização.

O rastreamento das condições para ingresso e mobilidade na carreira política – a natureza mais seletiva ou, inversamente, competitiva do recrutamento parlamentar – pode ser executado de forma mais eficaz através de indicadores que revelem o momento de início da atividade política, a trajetória percorrida e o tempo gasto entre o *début* e a conquista de postos políticos nacionais. Não se trata apenas de uma *projeção de estruturas sociais* sobre as instituições políticas, mas de *oportunidades e obstáculos oferecidos pela competição política* aos indivíduos originalmente portadores de diferentes recursos sociais.

Estudos de Elites Políticas e a Escola Neo-institucionalista

Um traço comum às escolas fortemente enraizadas na investigação política e social, entre os anos 1930 e 1980, consistiu na explicação de processos e estruturas políticas a partir do recorte de variáveis exógenas à sua dinâmica: socialização de valores culturais (behaviorismo), origem social, capital econômico e cultural (sociologia política), preferências e utilidade esperada individuais (*rational choice*). Subproduto desse tratamento analítico, o Estado, em suas dimensões de análise e fatores causais para a compreensão de estabilidade, mudança e discrepâncias institucionais, foi

eclipsado e convertido, em diferentes versões, em modesto epifenômeno reativo a *inputs* externos.

Variações no escopo de políticas sociais e a percepção de um efeito indutor exercido por estruturas políticas sobre processos de desenvolvimento econômico terminaram por trazer, em meados dos anos 1980, o Estado de volta para o centro da produção teórica e investigação empírica (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985). Em um dos trabalhos fundacionais desta escola, March e Olsen (1983, p. 739) procuraram reafirmar que instituições deveriam ser consideradas como atores políticos, dotados de autonomia, sugerindo que “political institutions affect the distribution of resources, which in turn affects the power of political actors, and thereby affects political institutions [instituições políticas afetam a distribuição de recursos, o que, por sua vez, afeta o poder dos atores políticos, e assim afeta as instituições políticas]”. A primazia conferida às instituições e a recusa de uma abordagem reducionista, que consiste em decifrá-las por seus *outcomes*, conduziram March e Olsen a um *tour* de suas diferenças com o estoque de modelos teóricos então disponíveis: contextuais, behavioristas, utilitários, funcionalistas e instrumentalistas.

O impacto produzido pelo neo-institucionalismo adquire maior saliência quando se observa a inflexão ocorrida no interior da *public choice*, deslocando-se do individualismo metodológico prévio para interpretações fundadas em modelos de equilíbrio do tipo *structure-induced* (Shepsle, 1995).

Se indivíduos são movidos por cálculos visando maximizar a utilidade esperada de determinado benefício, sempre que envolvidos em situações de *externalidades* – impossibilidade de serem excluídos do consumo de um bem coletivo, tendo ou não contribuído para a sua provisão –, estes tenderiam a comportar-se de modo oportunista, agindo como *free-riders*. Disso resultaria, sempre que acompanhados por

incerteza e informação incompleta sobre o comportamento dos demais – tal como na situação configurada pelo conhecido *dilema do prisioneiro* –, a não probabilidade de cooperação social e ação coletiva, na forma de adesão a movimentos sociais, participação eleitoral, obediência a acordos e outras formas de interação social. Mais severo ainda seria o *teorema da impossibilidade* de Arrow (1951), prognosticando o caos a partir da impraticabilidade na definição de regras de tomada de decisão entre pelo menos dois integrantes e três opções a serem processadas e aptas a produzir uma conversão da ordem de preferências individuais em uma função de seleção social sob condições de universalidade, soberania do cidadão, ausência de ditadura, monotonia e independência das alternativas irrelevantes. A precariedade do equilíbrio social e institucional deveria constituir a conseqüência mais saliente dessa premissa. Inconsistência nas decisões sobre alocação de recursos públicos, instabilidade nos ciclos de maioria gerando mudança na composição de coalizões governamentais e legislativas (Riker, 1962), especialmente no contexto multipartidário, seriam alguns dos efeitos observados, previstos a partir desse paradoxo.

Em contraste com os sombrios augúrios, a cooperação social tem ocorrido em frequência superior à predita (Norris, 2002): democracias sobrevivem mesmo à ausência de valores cívicos (Lijphart, 1996; Newton e Norris, 2000), coalizões sobredimensionadas mostraram-se estáveis (Lijphart, 2003) e taxas de *turn-out* eleitoral mantêm-se elevadas, mesmo na ausência de constrangimentos legais (Le Duc e Niemi e Norris, 1996, 2002). O *puzzle* pode ser decifrado com a introdução do efeito produzido por instituições sobre as interações sociais. North (1990) chamou a atenção para a capacidade de instituições políticas de reduzir a incerteza e os custos de transação presentes nas relações entre os indivíduos, promovendo uma estrutura de incentivos para a concertação de

preferências e esforços. Satz e Ferejohn (1994) propuseram uma interpretação *externalista* para explicar a racionalidade das preferências individuais, sustentando que, menos por seu conteúdo material ou seletivo, a natureza racional do comportamento individual estaria relacionado à capacidade de adaptação aos constrangimentos fixados por estruturas que cercam os agentes individuais. Paralelo a isso, tudo se passaria como se houvesse uma espécie de seleção darwiniana, responsável por marginalizar agentes incapazes de compreender os parâmetros institucionais e converter seus desejos originais em preferências subótimas, ditadas pela estrutura de oportunidades estabelecida em cada instituição.

O *novo institucionalismo* tem conferido sua ênfase aos processos pelos quais as instituições, concebidas como *set* de constrangimentos e oportunidades contextuais, moldam o comportamento político, estruturando resultados prováveis para interações entre agentes sociais (Hall e Taylor, 1996; Peters, 1999; Diermeier e Krehbiel, 2003). Para além de uma valorização da textura institucional como variável independente e da ênfase atribuída ao condicionamento exercido por regras e estruturas sobre ações individuais, o que parece implícito em interpretações *hard* do modelo é o sentido unidirecional da causalidade presente na relação entre instituições e agentes: “the theories assume that institutional features cannot be altered by the actors [estas teorias assumem que configurações institucionais não podem ser alteradas pelos atores]” (Diermeier e Krehbiel, 2003, p. 130). A irrelevância da dimensão individual para explicar o funcionamento de instituições políticas é encontrada, ainda, em pioneiros da escola institucionalista, como March e Olsen (1989, p. 741):

[...] by a political structure we mean a collection of institutions, rules of behavior, norms, roles, physical arrangements, buildings

and archives *that are relatively invariant in face of turnover of individuals and relatively resilient to the idiosyncratic preferences and expectations of individuals*. In contrast to theories that assume action is choice based on individual values and expectations, theories of political structure assume action is the fulfillment of duties and obligations² (*grifo do autor*).

A leitura imediata, sugerida por esta passagem, parece remeter a um valor residual, conferido a problemas derivados de recrutamento, ingresso e mobilidade no interior de elites políticas, dado que instituições disporiam de mecanismos aptos a modelar seus membros individuais. Tal definição de estruturas políticas como coleção de regras de comportamento, normas e papéis relativamente invariantes em relação à circulação de indivíduos e suas idiosincrasias (March e Olsen, 1989, p. 741) projeta ainda uma questão, relativa às condições precisas em que instituições se *institucionalizam*, ou seja, adquirem estabilidade e rotina, convertendo suas regras em padrões de conduta capazes de enquadrar a ação de seus membros. Se, de um lado, a introdução de *instituições* nos modelos explicativos para ação coletiva e escolhas individuais permitiu resolver o paradoxo da cooperação, por outro, não parece possível desconhecer a presença de lacunas relacionadas à interpretação sobre a formação e origem dessas instituições, as condições que contribuem para sua manutenção e estabilidade e os fatores que provocam decadência e mudança institucional. Essas questões provavelmente constituem o calcanhar de Aquiles da escola neo-institucionalista, para as quais as respostas parecem ainda insuficientes (Peters, 1999; Pierson, 2004). Sem dúvida, *institutions matter*, como afirma o mantra neo-institucionalista.

Contudo, instituições não são um dado da natureza, não emergem por geração espontânea, nem se mantêm pelo cumprimento de necessidades ou funções sociais. Para além de

utilizá-las como espécie de *deus ex-machina*, artefato introduzido subitamente para solucionar um problema formal presente na reconstituição analítica, é preciso explicar (1) por que algumas instituições mostram-se mais capazes do que outras para resolver dilemas de ação coletiva, (2) as condições que geram o surgimento de tipos específicos de instituições, (3) as causas da variedade de modelos institucionais, e (4) os fatores de continuidade e ruptura institucionais. O desafio posto para a agenda das teorias institucionais consiste em *endogeneizar* as interpretações sobre instituições políticas, oferecendo elementos capazes de explicar sua existência, bem como incorporar a diacronia como dimensão interpretativa de sua dinâmica.

Como surgem as instituições? Parte das respostas parecem não conseguir fugir da sedução exercida pela economia analítica oferecida por explicações funcionalistas:

[...] economic organizations and institutions are explained in the same way: they are structures that emerge and take specific form they do because they solve collective action problems and thereby facilitate gains from trade (Moe, 1990, p. 217).³

Interpretações baseadas em conseqüências observadas ou necessidades preenchidas, embora parcimoniosas, são inaptas para explicar por que necessidades latentes (por exemplo, desenvolvimento econômico) não produzem, automaticamente, as estruturas funcionais capazes de supri-las. Considerando a inexistência de qualquer mecanismo supra-individual do tipo “mão invisível”, capaz de assegurar a correspondência entre necessidades e estruturas (Elster, 1989) e, ainda, tendo em conta as condições de incerteza, informação incompleta e horizontes temporais que cercam as escolhas e interações individuais, trata-se de desvendar o enigma de como surgiram as instituições que sabemos, *ex-post*, foram capazes de equacionar

problemas de cooperação social, e por que, sob outras circunstâncias, as instituições em si não são eficientes para induzir os indivíduos a cooperar.

Exemplo dessa dificuldade pode ser encontrado na agenda de pesquisa sobre as consequências políticas das regras eleitorais: incentivos ao *voto estratégico* produzido por diferentes fórmulas de conversão de votos em cadeiras legislativas (Cox, 1997), consequências dos mecanismos de alocação de sobras e da magnitude eleitoral (Rae, 1977; Taagepera e Shugart, 1989) ou, ainda, efeitos provocados por diferentes modelos de ordenamento de listas intrapartidárias (Cain, Ferejohn e Fiorina, 1987; Carey e Shugart, 1996; Crisp *et alii*, 2004) parecem constituir exemplos persuasivos da promessa de que as instituições importam para explicar decisões, estratégias e comportamentos políticos. A lacuna, contudo, reside no poder explicativo para interpretar a origem de instituições eleitorais que, sob certas condições, provocam efeitos previsíveis sobre os agentes políticos. Nessa direção, Colomer (2003) testa um modelo de equilíbrio *behavioral-institutional*, invertendo a direção da causalidade, comprovando que a dispersão e o número efetivo de partidos é que incentivariam a mudança das regras eleitorais, com a adoção de uma fórmula proporcional em vez de serem gerados por esta. Analisando processos de mudança nas instituições eleitorais, Boix (1999) demonstra que a alteração da fórmula majoritária para a de representação proporcional seria resultado de estratégias de elites políticas em face da (1) ascensão eleitoral de partidos socialistas, combinado ao (2) equilíbrio e incapacidade de resolução de problemas de coordenação por partidos tradicionais.

A distinção proposta por Diermeier e Krehbiel (2003) entre *teoria institucionalista* e *teoria de instituições* procura oferecer uma solução ao desafio de endogeneizar a explicação para a formação institucional. Enquanto a pri-

meira deduz comportamentos e *outcomes* a partir dos constrangimentos fixados por uma determinada configuração institucional, a ênfase da teoria de instituições “é explicar por que algumas configurações institucionais são formadas e mantidas, enquanto outras não existem ou são instáveis [is to explain why some institutional features come into existence, and persist, while others are either non-existent or transient]” (Diermeier e Krehbiel, 2003, p. 130).

Adotando o modelo de equilíbrio de Nash (alternativamente à explicação institucionalista do tipo *structure-induced equilibrium*), Diermeier e Krehbiel sugerem que a escolha institucional pelos agentes políticos racionais estaria condicionada por instituições de *segunda ordem*. Em outras palavras, as instituições que condicionam comportamentos e resultados são produtos de cálculo e escolhas efetuados pelos agentes, mas essas escolhas são constrangidas pela presença de instituições prévias, em uma explicação que, no limite, leva a um exercício de infinitas – e frustrantes – regressões, como se fossem bonecas russas.

Em extremo oposto, a sugestão dos *historical institutionalists* de que a contingência preside a formação institucional pode representar uma pista para compreensão da origem de estruturas institucionais não como resposta a desígnios funcionais, mas como produto de eventos discretos e de consequências não-previstas de estratégias voltadas para objetivos imediatos e circunstanciais (Pierson, 2004). Como ilustração, pode-se recorrer ao relato oferecido por Tilly (1985, 1996 [1990]) para a formação dos modernos estados nacionais. Embora a produção de ordem social tenha constituído um de seus efeitos não-antecipados, estruturas estatais européias foram, como mostra Tilly (1996), resultado de estratégias maximizadoras de monarcas visando expandir seus territórios. Para isso, recorreram à guerra e à busca dos meios materiais para executá-las. Armas e exércitos requeriam recursos financeiros, obtidos através

da organização de aparatos fiscais e extrativos como fiscais e coletores de impostos, estatística e censo, burocracia fazendária, e polícia para inibir os recalcitrantes. A redução dos custos de transação referentes ao pagamento de impostos levou alguns desses monarcas ao oferecimento de contrapartidas, na forma de ordem e proteção social, garantidas pela expansão de arcabouço legal e de cortes jurídicas. A cooperação social promovida por instituições políticas foi, assim, resultado não necessário da justaposição de fatores, como o declínio de ordens patrimoniais (Weber, 1984), estratégias, recursos políticos e utilidades perseguidas por elites estatais (Tilly, 1985) e capacidade de solução, pelos cidadãos, de seus problemas de coordenação (Weingast, 1997). Uma última vez é importante repetir: instituições tal como conhecidas em um momento t não equivalem à configuração existente em sua origem, no tempo $t - 1$. A diacronia representa uma dimensão analítica indispensável para proceder à anatomia institucional.

Aqui, o problema reside em explicar como *instituições* tornam-se *instituições*. Embora a noção de *institucionalização* possa estar carregada por sua criação derivada das teorias de desenvolvimento e modernização políticas (Limongi, 1999), pode ainda ser útil, se despojada de conotações isomórficas e determinísticas, considerando a possibilidade de múltiplos equilíbrios e desdobramentos institucionais entre a configuração original de instituições e seu congelamento posterior. O que levou os comitês legislativos da House of Representatives, criados por Clay em 1812, como produto de mera estratégia de multiplicação e partilha de cargos, a se converterem em estruturas capazes de resolver – seja por componentes *distributivos*, seja *informativos* – problemas de coordenação dos representantes? Se não foi mera obediência cega a determinações funcionais – porque então seria necessário explicar a causa de processos similares não terem ocorrido em outras expe-

riências legislativas –, então é preciso endogeneizar a interpretação, encontrando, nas condições de preenchimento dos postos nesses comitês e nas estratégias de seus ocupantes, a explicação para sua *institucionalização*.

Despojado de implicações normativas, *institucionalização* significa que uma estrutura tornou-se estável e contínua, oferecendo parâmetros para a ação de seus membros, a despeito de quaisquer que possam ser as interpretações de valor para esse fenômeno. O resultado deve apresentar-se de forma equilibrada, implicando que os atores envolvidos num determinado curso de ação não possuem incentivos para perseguir ampliação em seus ganhos através da alteração unilateral de sua estratégia (Tsebelis, 1998, p. 52).

O equilíbrio pode resultar da percepção de riscos de piora na posição relativa com a mudança, custos de transação elevados para o convencimento dos demais atores, ou, ainda, da existência de mecanismos de *self-enforcement*, que tornam a alteração do *status quo* um processo difícil e de ocorrência pouco provável. Regras que estabelecem quórum elevado para a mudança de dispositivos constitucionais podem constituir, assim, procedimento que contribui para a inércia institucional. Em direção semelhante, o número e posição dos *veto players* reduz a área do *winset*, restringindo as probabilidades de mudança no *status quo* e a instabilidade institucional (Tsebelis, 2002). O ponto aqui consiste em que a análise não pode deixar de lado um esforço em dissecar a constituição dos agentes políticos: fatores presentes em jogos iterativos – que tornam mais provável o conhecimento e previsão do comportamento dos demais, alterando a estrutura de *pay-offs* para a mudança ou continuidade institucional – dependem das condições de ingresso e mobilidade no interior de elites políticas, reduzindo custos de transação, ampliando a informação disponível e favorecendo oportunidade para *commitment* e cumprimento de acordos,

ou, inversamente, tornando mais incertas e imprevisíveis as ações de cada membro, mesmo aos olhos dos demais. Da mesma forma, as curvas de indiferença dos *veto players* não são fixadas exogenamente ao processo político, podendo ser reformatadas com base em informação e utilidade, representadas pela própria instituição para grupos específicos de atores.

Assim, a relevância de indivíduos ou facções para explicar a dinâmica das instituições pode ser maior em contextos de precária institucionalização, ou, ainda, conforme as características que marcam a gênese de cada instituição. Na ausência de cimentos “normativos” como padrões do tipo *appropriateness*, valores, crenças compartilhados, presentes em instituições *agregativas* (March e Olsen, 1989), os indivíduos têm maiores probabilidades de agir segundo um parâmetro de cálculo, sobretudo em um contexto em que os custos de transação são mais elevados e o *winset* de decisões apresenta-se mais largo e o *core* mais reduzido.

A questão passa a ser, então, que condições oferecem maior probabilidade à institucionalização de organizações, como legislativos ou partidos políticos, e que escalas de medida podem ser empregadas para, no estudo comparado, cotejar experiências distintas de congelamento institucional. A resposta fornecida pelo institucionalismo histórico ao problema da estabilidade institucional está relacionada aos custos elevados para a reversão de políticas ou regras institucionais, presentes na forma de *path-dependency*. As condições originais da formação institucional e a seqüência cronológica dos eventos – indicando que, nesse caso, a ordem temporal dos fatores altera o produto final – são responsáveis pela geração de uma inércia estrutural. O tempo, aqui, apresenta efeito de retornos crescentes, ou *positive feedback* (Pierson, 2004, p. 18), reforçando com seu prolongamento a aderência institucional.

O acento posto na influência das instituições sobre os indivíduos não deve obscurecer o

fato de que seu *congelamento* é produto de ações e estratégias desenroladas previamente por indivíduos que permitiram a fixação da estrutura institucional que os constrange posteriormente. Isso significa que a gênese e morfologia das instituições políticas podem ser compreendidas de modo mais sensível ao se reconstituírem estratégias, trajetórias e *background* dos indivíduos que as tripulam, para desvendar as condições da escolha institucional. Assim, a gênese de um modelo institucional centralizador em um país como a França (Badie e Birnbaun, 1979; Rosanvallon, 1990) e suas conseqüências sobre as estratégias dos agentes sociais (Stepan e Suleiman, 2005) pode ser mais bem compreendido ao se isolar a presença de magistrados e juristas na formação de suas estruturas públicas modernas (Weber, 1984). Um exercício de regressão ampliado certamente localizará a *teoria da apelação*, como um momento decisivo na transferência de poder dos núcleos locais para o soberano real:

[...] apesar de não ser o resultado de uma intenção, e ainda menos de um plano, de não ser objeto de nenhum acordo entre aqueles que dele se beneficiam, especialmente o rei e os juristas, o movimento de concentração orienta-se sempre em uma mesma direção, e cria-se um aparelho jurídico (Bourdieu, 1996, p. 108).

Se a centralização de poder constitui uma configuração institucional, sua origem não pode prescindir da percepção do papel da autoridade real e de juristas na consagração dessa instituição e na constituição de uma *dependência de trajetória* a partir de então.

Da mesma maneira, a formação de um sistema de lealdades institucionais resulta, para Panebianco (1990), do êxito de um *núcleo dirigente* em controlar *zonas de incerteza* e mobilizar, quando necessário, mecanismos próprios de remuneração política, sejam identidades coletivas, recursos materiais ou *status*. *Zonas de*

incerteza podem ser compreendidas como pontos críticos que, ao serem controlados, fornecem os meios para a construção de identidades institucionais consistentes: formulação e aplicação de regras, *expertise*, informação organizacional, acesso a recursos materiais e fontes de financiamento, fluxos de comunicação internas e outros atributos coletivamente valorizados, reconhecidos nos quadros dirigentes, e mecanismos de recrutamento e seleção de candidatos a carreiras e postos políticos (Panebianco, 1990). Ainda conforme Panebianco, a intensidade desses processos pode ser mensurada por meio de indicadores como (1) fontes de financiamento próprias, com fluxos regulares e contínuos; (2) controle sobre organizações próximas; (3) um aparato administrativo centralizado, capaz de exercer o controle e padronizar subunidades territoriais; (4) correspondência entre os estatutos e as relações de poder efetivas, o que significa que a liderança real é aquela definida regimentalmente e não por meio de personalidades externas; e (5) uma estrutura de oportunidades endógena para aspirantes à carreira política ou a postos de liderança partidários.

Em síntese, as instituições adquirem estabilidade sob condições de funcionamento centrípeto, no qual o núcleo dirigente controla a distribuição dos recursos estratégicos que constituem a vida organizacional, impondo integração vertical e lealdade interna. Os interesses na manutenção da organização e os incentivos identitários fazem com que a estrutura torne-se um valor em si mesmo, confundindo-se com os fins para os quais foi originalmente formada. Dessa mesma forma, recrutamento endógeno (Dogan, 1999) e iniciação severa (Hirschman, 1977) configuram uma estrutura de oportunidades que reforça vínculos centrípetos e a promoção de lealdades institucionais.

Carreiras políticas são projetadas pela disponibilidade desigual de recursos, que permitem a seu portador convertê-los em suporte material, apoios ou votos. Quando predomina

uma seleção *endógena* (Dogan, 1999; Mastro-paolo, 1990), a estrutura institucional fornece os meios necessários para ingresso e mobilidade nos postos institucionais. Isso significa que, para obtê-los, o aspirante à carreira deve adaptar-se às regras e diretrizes da instituição, seguindo um padrão *centrípeto* (Panebianco, 1990), premiando lealdades confirmadas após anos de dedicação institucional. Carreiras adquirem a forma de um *cursus honorum* (Gaxie, 1993), em que, ingressando nos níveis mais inferiores da hierarquia institucional, o tempo necessário para o aspirante percorrer, dos primeiros postos até posições dirigentes é, via de regra, longo. Com uma reduzida circulação entre ocupantes de cargos, a progressão na hierarquia da carreira torna-se lenta. O postulante deve esperar, prudentemente, que se ofereça uma vaga, com poucas perspectivas de desafiar, com êxito, os veteranos. Ambiente este que constitui uma escola política, onde o aspirante é socializado, adquirindo regras e valores da instituição. Em suma, uma iniciação institucional severa, seguida por continuidade e previsibilidade nas interações entre os agentes, constituem uma forma de jogo iterativo, no qual a repetição contribui para a produção de *commitment*, seja por informação seletiva, seja pelos custos da violação dos ritos e regras consagrados. Preferências passam a ser endogenamente constituídas e a preservação institucional converte-se de estratégia em utilidade por si própria.

Em contraste, um recrutamento *lateral* tende a valorizar atributos adquiridos *fora* das fronteiras organizacionais. Processos de osmose podem representar metáfora sugestiva a respeito: “na política, processos de osmose obedecem às mesmas leis que na natureza: a difusão se faz através de suas membranas permeáveis [en politique, l’osmose obéit aux mêmes lois que dans la nature: la diffusion se fait à travers de ses membranes perméables]” entre posições adjacentes (Dogan, 1999, p. 173). Prestígio, posses e relações firmadas na vida privada são,

nesse caso, meios mais eficazes para a arregimentação de recursos estratégicos. Detendo *recursos próprios*, os candidatos não dependem do aval institucional, podendo ignorar os constrangimentos institucionais com menor risco para o ingresso ou continuidade em sua carreira. Inversamente, muitas vezes, são os dirigentes institucionais que necessitam da notoriedade emprestada por seus nomes. Carreiras políticas são, com isso, mais rápidas e descontínuas, oferecendo oportunidade para aspirantes com escassa ou pequena experiência política.

Examinando cerca de um século de vida legislativa no Congresso norte-americano, Polsby (1968) identificou elementos presentes que teriam contribuído para sua consolidação institucional: estabilidade, complexidade organizacional e os critérios adotados na distribuição dos postos de liderança. Para ele,

[...] the extent to which an institution has established boundaries is to consider its leaders, how they are recruited, what happens to them, and most particularly, the extent to which the institution permits lateral entry to and exit from positions of leadership” (Polsby, 1968, p. 144).⁴

Particularmente importante parece ter sido o baixo *turn-over* no recrutamento, permitindo crescente especialização entre seus membros, combinado à existência de uma liderança prolongada e profissionalizada, recrutada internamente com base em *seniority*, após longa aprendizagem no trabalho congressual. Patamares de institucionalização seriam expressão de uma estabilidade em sua composição e crescente especialização no trabalho interno. Dessa forma, essa instituição deve possuir uma liderança prolongada e profissionalizada, com recrutamento endógeno, após demorado treinamento e aprendizagem internos. Polsby sugere como processo bem-sucedido de institucionalização parlamentar o declínio de membros novatos na House of Representatives e as mudanças

nas condições de seleção para postos de liderança em seu interior:

[...] as an organization institutionalizes, it stabilizes its memberships, entry is more difficult, and turnover is less frequent. Its leaderships professionalizes and persists [...] thus the organization establishes and hardens its outer boundaries (Polsby, 1968, p. 145).⁵

Por fim, um último problema consiste na interpretação dos fatores responsáveis pela decadência, ruptura e mudança institucional. As instituições perecem quando falham no preenchimento das tarefas para as quais foram formadas, como assegurar previsibilidade e cooperação social (Peters, 1999, p. 56). Perspectiva distinta pode ser localizada no modelo de *garbage can*, identificando mudanças nas estruturas de preferências mantidas pelos agentes envolvidos nas instituições (March e Olsen, 1989). Ou, ainda, interpretações baseadas em *critical junctures* (Collier e Collier, 1991) supõem que eventos discretos, os quais poderiam exercer isoladamente efeitos apenas residuais, quando combinados e simultâneos, seriam capazes de alterar equilíbrios institucionais, criando condições para a mudança. Aqui, o desafio consiste em ultrapassar a explicação tautológica: instituições sofrem colapso quando surgem circunstâncias ou desafios não-previstos. Mais uma vez, os estudos de elites podem oferecer *insights* promissores: quando perdem a capacidade para controlar processos de seleção para carreiras institucionais ou preenchimento de postos e cargos políticos, as instituições sofrem um incremento na circulação de sua composição interna; alteram-se os *pay-offs* relativos à manutenção das regras internas, com depreciação no valor das utilidades promovidas pela operação da instituição, e um incremento, simultâneo, no custo de transação entre seus integrantes. Dessa forma, a explicação para a decadência institucional pode deslocar-se de um

modelo “inputista” (mudanças no ambiente) para o foco dirigido a processos e engrenagens internas de cada instituição.

Conclusão

Os estudos de elites políticas entraram em um beco sem saída quando centraram seus esforços quase exclusivamente na conclusão de que minorias governam, mesmo em democracias, e que minorias governantes são homogeneamente selecionadas. Se as elites são quase sempre as mesmas, parece não haver relevância em estudá-las para compreender as variações institucionais observadas nas democracias contemporâneas. O caminho adotado neste artigo procurou explorar as possibilidades de se recuperar um enfoque analítico dos estudos de elites políticas para enfrentar o desafio posto à

teoria de instituições, que consiste em endogeneizar a explicação para a formação, continuidade e mudança institucionais.

O argumento adotado foi que composição, recrutamento e circulação no interior de elites políticas afetam o modo como – e à medida que – grupos ou facções controlam recursos estratégicos e os convertem em coerção sobre o comportamento individual. Padrões de recrutamento endógenos, caracterizados por *iniciação severa e longas trajetórias* geram lealdades institucionais, terminando por configurar modelos *path-dependent*: ingresso seletivo e carreiras verticais induzem homogeneidade interna, maior economia na produção de informação, menores custos de transação e incerteza. Dessa forma, oferecem *insights* para se compreender como instituições tornam-se instituições.

Notas

- 1 “[...] a observação empírica mostra que a probabilidade de exercício de um poder político qualquer aumenta com a posição na hierarquia social e que a posição de origem (tal como medida pela última profissão antes da entrada na política) dos homens políticos é mais alta nos postos mais elevados da hierarquia política.”
- 2 “[...] por estrutura política, compreendemos uma coleção de instituições, regras de comportamento, normas, papéis, constrangimentos físicos, construções e arquivos *que são relativamente invariantes em face da rotatividade de indivíduos e relativamente resilientes em relação às preferências idiossincráticas e expectativas dos indivíduos*. Em contraste com teorias que supõe a ação como escolha baseada em expectativas e valores individuais, teorias institucionalistas pressupõe a ação como preenchimento de deveres e obrigações” (*grifo do autor*).
- 3 “[...] organizações econômicas e instituições são explicadas da mesma forma: elas são estruturas que surgem e tomam formas específicas, porque resolvem problemas de ação coletiva e assim reduzem custos de transação”.
- 4 “[...] a extensão que uma instituição consegue estabelecer para suas fronteiras é constituída pela forma como recruta seus dirigentes, e à medida que ela permite ingresso lateral e rápida circulação em suas posições de liderança”.
- 5 “[...] quando uma organização se institucionaliza, ela estabiliza suas adesões, a entrada é mais difícil, e a circulação é menos freqüente. Sua liderança torna-se mais profissional e estável no tempo. [...] assim a organização se estabiliza e estabelece barreiras de entrada mais rigorosas”.

Bibliografia

- ALEXANDER, Jeffrey (1995), *Fin de siècle social theory. Relativism, reduction and the problem of reason*. London, Verso.
- ARROW, Kenneth. (1951), *Social choice and individual values*. New Haven, Yale University.
- BADIE, Bertrand; BIRNBAUN, Pierre (1979), *Sociologie de l'Etat*. Paris, Gasset.
- BARTOLINI, Stefano (2000), *The political mobilization of the European Left, 1860-1980: The class cleavage*. Cambridge/ New York, Cambridge University Press.
- BAUER, Michael; BERTIN-MOUROT, Bénédicte (1995), "La tyrannie du diplôme initial et la circulation des élites: la stabilité du modèle français", in E. Suleiman; H. Médras, *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, La Découverte. pp. 48-63.
- BENTLEY, Arthur (1995 [1908]). *The process of government: a study of social pressures*. Chicago, Transaction Publishers.
- BEST, Heinrich; COTTA, Maurizio (2000), *Parliamentary representatives in Europe 1848-2000. Legislative recruitment and careers in eleven European countries*. London, Oxford University Press.
- BIRNBAUN, Pierre (1977), *Les sommets de l'Etat. Essai sur l'élite du pouvoir en France*. Paris, Seuil.
- BOIX, Carles (1999), "Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies". *American Political Science Review*, 93, 3: 609-24, Sept.
- BOURDIEU, Pierre (1979), *La distinction. Critique sociale du jugement*. Paris, Minuit.
- _____. (1989a), *La noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprit de corps*. Paris, Minuit.
- _____. (1989b), "A representação política. Elementos para uma teoria do campo político", in P. Bourdieu, *O poder simbólico*, Lisboa, Bertrand. pp. 163-207.
- _____. (1996), *Razões práticas. Sobre a teoria da ação*. Campinas (SP), Papirus.
- CAIN, Bruce; FERREJOHN, John; FIORINA, Morris (1987), *The personal vote: constituency service and electoral independence*. Cambridge, Harvard University Press.
- CAREY, John; SHUGART, Matthew (1996), "Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas". *Electoral Studies*, 13, 4: 417-39.
- CHARLE, Christophe (2006), "Como anda a história social das elites e da burguesia? Tentativa de balanço crítico da historiografia contemporânea", in F. Heinz (org.), *Por outra história das elites*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. pp. 19-39.
- COLLIER, Rut; COLLIER, David (1991), *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America*. Princeton, Princeton University Press.
- COLOMER, Josep (2003), "Its's parties that choose electoral systems (or Duverger's Laws Upside Down)". *Paper prepared for the American Political Science Association Annual Meeting, Philadelphia, 28-31 Aug.*

- COX, Gary (1997), *Making votes count. Strategic coordination in the world's electoral systems*. Cambridge, Cambridge University Press.
- CRISP, Brian *et alii* (2004), "Vote-seeking incentives and legislative representation in six presidential democracies". *The Journal of Politics*, 66, 3: 823-46.
- DAHL, Robert A. (1958), "A critique of the ruling elite model". *American Political Science Review*, 52, 2: 463-9.
- DIERMEIER, Daniel; KREHBIEL, Keith (2003), "Institutionalism as a methodology". *Journal of Theoretical Politics*, 15, 2: 123-44.
- DOGAN, Mattei (1999), "Les professions propices à la carrière politique", in M. Offerlé, *La profession politique. XIXe.-XXe. siècles*, Paris, Belin.
- ELSTER, Jon (1989), *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*. México, Fondo de Cultura Económica.
- EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (eds.) (1985), *Bringing the state back in*. Cambridge/ New York, University Press.
- FIORINA, Morris (1992), *Divided government*. New York, Macmillan.
- _____. (1994), "Divided government in the American states: a byproduct of legislative professionalism?". *American Political Science Review*, 88: 417-32.
- _____. (1997), "Professionalism, realignment and representation". *American Political Science Review*, 91, 1: 152-62, March.
- GAXIE, Daniel (1977), "Economie des partis et rétributions du militantisme". *Revue Française de Science Politique*, 27, 1: 123-54, Paris, fév.
- _____. (1980), "Les logiques du recrutement politique". *Revue Française de Science Politique*, 38, 3: 5-45, Paris, juin.
- _____. (1993), *La démocratie représentative*. Paris, Montchrestien.
- GAXIE, Daniel; OFFERLÉ, Michael (1985), "Les militants syndicaux et associatifs au pouvoir. Capital collectif et carrière politique", in P. Birnbaun (ed.), *Les élites socialistes au pouvoir, 1981-1985*. Paris, Presses Universitaires de France. pp. 105-38.
- GRYNSZPAN, Mário (1996), "A teoria das elites e sua genealogia consagrada". *BIB*, 41: 35-83.
- _____. (1999), *Ciência, política e trajetórias sociais. Uma sociologia histórica da teoria das elites*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary (1996), "Political science and the three 'new institutionalisms'". *Political Studies*, XLIV: 936-57.
- HEINZ, Flávio (org.) (2006), *Por outra história das elites*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- HIRSCHMAN, Albert (1977), *Salida, voz y lealtad*. México, Fondo de Cultura Económica.
- _____. (1992), *Retóricas da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo, Companhia das Letras.

- IHL, Olivier (1999), “‘Deep pockets’. Sur le recrutement ploutocratique du personnel politique”, in M. Offerlé, *La profession politique. XIXe.-XXe. siècles*, Paris, Belin. pp. 333-57.
- KATZ, Richard; MAIR, Peter (1994), *How parties organize: change and adaptation in party organizations in western democracies*. Thousand Oaks, Sage.
- LeDUC, Lawrence; NIEMI, Richard; NORRIS, Pippa (1996), *Comparing democracies. Elections and voting in global perspective*. London, Sage.
- LIJPHART, Arend (1996), “The puzzle of Indian democracy: a consociational interpretation”. *American Political Science Review*, 90, 2., 258-68, Washington, June.
- _____. (2003), *Modelos de democracia. Desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- LIMONGI, F. (1999), “Institucionalização política”, in S. Miceli (org.), *O que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995)*, vol. 3. São Paulo, Anpocs. pp. 101-55.
- LIPSET, Seymour (1993), *Consenso e conflito*. Lisboa, Gradiva.
- MANIN, Bernard (1995), *Principes du gouvernement représentatif*. Paris, Calmann-Lévy.
- MARCH, James; OLSEN, Johan (1989), *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. New York, Free Press.
- MASTROPAOLO, Alfio (1990), “Parlamenti e parlamentari negli anni ottanta”. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XX, 1, aprile.
- MICHELS, Robert (1982), *A Sociologia dos partidos políticos*. Brasília, UnB.
- MOE, Terry (1990), “The politics of structural choice: toward a theory of public bureaucracy”, in O. Williamson (ed.), *Organization theory*, Oxford, Oxford University Press. pp. 116-53.
- MOSCA, Gaetano (1992 [1896]), *La classe política*. México, Fondo de Cultura Económica.
- NEWTON, Kenneth; NORRIS, Pippa (2000), “Confidence in public institutions: faith, culture or performance”, in S. Pharr; R. Putnam (eds.), *Disaffected democracies. What's troubling the Trilateral countries?*, New Jersey, Princeton University Press. pp. 52-73.
- NORRIS, Pippa (2002), *Democratic phoenix: reinventing political activism*. New York, Cambridge University Press.
- NORTH, Douglass C. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge/ New York, Cambridge University Press.
- OFFERLÉ, Michel (1999), *La profession politique. XIXe.-XXe. Siècles*. Paris, Belin.
- PANEBIANCO, Ângelo (1990), *Modelos de partidos. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid, Alianza.
- PARETO, Vilfredo (1935), *The mind and society*. Harcourt, Brace.
- PIERSON, Paul (2004), *Politics in time. History, institutions, and social analysis*. Princeton, Princeton University Press.

- PETERS, B. Guy (1999), *Institutional theory in Political Science: the new institutionalism*. London/ New York, Pinter.
- POLSBY, Nelson (1968), "The institutionalization of U. S. House of Representatives". *American Political Science Review*, LXII: 144-68, March.
- PUTNAM, Robert (1976), *The comparative study of political elites*. New Jersey, Prentice Hall.
- RAE, Douglas (1977), *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*. Madrid, Citep.
- RIKER, William (1962), *The theory of political coalitions*. New Haven, Yale University Press.
- ROSANVALLON, Pierre (1990), *L'Etat en France. De 1789 à nos jours*. Paris, Seuil.
- SATZ, Debra; FERREJOHN, John (1994), "Rational choice and social theory". *The Journal of Philosophy*, XCI, 2: 96-102, New York, Feb.
- SAWICKI, Frédérick (1999), "Classer les hommes politiques. Les usages des indicateurs de position sociale pour la compréhension de la professionalization politique", in M. Offerlé, *La profession politique. XIXe.-XXe. Siècles*, Paris, Belin. pp. 135-70.
- SCOTT, John (1995), "Les élites dans la sociologie anglo-saxonne", in E. Suleiman; H. Médras, *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, La Découverte. pp. 9-23.
- SHEPSLE, Kenneth (1995), "Studying institutions: some lessons from the rational choice Approach", in J. Farr; J. Dryzek; S. Leonard (eds.), *Political Science in history: research programs and political traditions*, Cambridge/ New York, Cambridge University Press. pp. 131-49.
- STEPAN, Alfred; SULEIMAN, Ezra (2005), "¿Por qué arde Francia?". *La Vanguardia*, 19 nov., Institute for Human Sciences. Disponível em: <www.project-syndicate.org>.
- SULEIMAN, Ezra (1995), "Les élites de la administration et de la politique dans la France de la Ve. République: homogénéité, puissance, permanence", in E. Suleiman; H. Médras, *Le recrutement des élites en Europe*, Paris, La Découverte. pp. 55-67.
- SULEIMAN, Ezra; MÉDRAS, Henri (1995), *Le recrutement des élites en Europe*. Paris, La Découverte.
- TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthew (1989), *Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Heaven, Yale University Press.
- TILLY, Charles (1985), "War making and state making as organized crime", in P. Evans; D. Rueschemeyer; T. Skocpol (eds.), *Bringing the state back in*. Cambridge/ New York, University Press. pp. 192-227.
- _____. (1996 [1990]). *Coerção, capital e Estados europeus: 990-1992*. São Paulo, Edusp.
- TOCQUEVILLE, Alexis (1994 [1835]), *La democracia en América*. México, Fondo de Cultura Económica.
- TSEBELIS, George (1998), *Jogos ocultos. Escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo, Edusp.
- _____. (2002), *Veto players. How political institutions work*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- WEBER, Max (1984), *Ciência e política: duas vocações*. Rio de Janeiro, Cultrix.

WEINGAST, Barry (1997), "The political foundations of democracy and the rule of the law". *American Political Science Review*, 91, 2: 245-63, June.

WEIR, Margaret; SKOCPOL, Theda (1985), "State structures and the possibilities for 'keynesian' responses to the great depression in Sweden, Britain and the United States", in P. Evans; D. Rueschemeyer; T. Skocpol, *bringing the state back* Cambridge, Cambridge University Press. pp. 107-63.

WRIGHT-MILLS, C. (1989 [1956]), *La elite del poder*. 10. ed. México, Fondo de Cultura Económica.

Artigo recebido em abril/2007

Aprovado em julho/2008

Resumo

Estudos de Elites Políticas Explicam como Instituições Tornam-se Instituições?

O ponto de partida deste artigo foi a constatação do desaparecimento da *teoria das elites* da agenda da Ciência Política nas últimas três décadas. As razões para esse fenômeno podem ser identificadas em dois elementos: de um lado, o tipo de questões propostas pelos autores filiados a essa escola (se elites continuam a existir em democracias e se elas são coesas ou divididas) e, de outro, a influência adquirida pelas teorias institucionalistas. Considerando que o principal desafio posto às teorias de instituições políticas consiste em endogeneizar as explicações sobre a formação, estabilidade e mudança institucionais, o autor reconhece o potencial dos estudos de elites políticas para, através do exame de padrões de ingresso e circulação em grupos dirigentes, oferecer pistas para uma compreensão mais refinada sobre como instituições perduram no tempo.

Palavras-chave: Instituições; Elites políticas; *Path-dependency*; Recrutamento; Carreiras políticas.

Abstract

Do Studies on Political Elites Explain how Institutions Becoming Institutions?

The point of departure for this article was the disappearance of the theory of the elites in the agenda of political science during the last three decades. The reasons for this phenomenon can be identified on two elements: on the one hand, the type of questions proposed by the authors belonging to this elites' approach (if elites continue to exist in democracies and how cohesive or divided they are), and another, the influence gained by institutionalist theories. Whereas the main challenge put to the theories of institutions is promoting an endogenous explanation on the formation, stability, and institutional change, the author recognizes the potential of studies on political elites to, by examining patterns of political recruitment inside institutions, provide clues for a more refined understanding of how institutions are building and persisting in time.

Keywords: Elites theory; Political institutions; Theory of institutions; *Path-dependency*; Political recruitment.

Résumés

Les études des élites politiques expliquent-elles comment les institutions deviennent des institutions ?

Le point de départ de cet article a été la constatation de la disparition de la théorie des élites de l'agenda des Sciences Politiques au cours des trois dernières décennies. Les raisons de ce phénomène peuvent être identifiées à partir de deux éléments : d'une part, le genre de questions proposées par les auteurs appartenant à cette école (si les élites continuent d'exister dans les démocraties et si elles sont unies ou partagées) et, d'autre part, l'influence acquise par les théories institutionnalistes. Considérant que le principal défi proposé aux théories des institutions consiste en une explication endogène sur la formation, la stabilité et le changement institutionnel, l'auteur reconnaît le potentiel des études des élites politiques et, par l'examen des modèles d'entrée et de circulation dans des groupes dirigeants, offre des pistes en vue d'une compréhension plus raffinée sur la façon par laquelle ces institutions perdurent dans le temps.

Mots-clés: Institutions; Élites politiques; *Path-dependency*; Recrutement et carrière politique.