

# As instituições mudam endogenamente?: Limites e Possibilidades da Mudança Institucional Endógena na Teoria Institucional Contemporânea<sup>1</sup>

Flávio da Cunha Rezende<sup>2</sup>

## Introdução

Em paralelo às concepções da teoria da escolha racional, os modelos e teorias institucionais representam concepções analíticas essenciais nas ciências sociais contemporâneas. Uma significativa porção da produção intelectual recente faz referência à importante noção de que as instituições possuem poderes causais para explicar fenômenos sociais cruciais tais como a corrupção, a organização e produção legislativas, a expansão dos gastos públicos, a crise do estado, os dilemas de formulação/implementação nas políticas públicas, a geração de reformas políticas ou reformas de políticas sociais. De forma progressiva, as teorias e as interpretações institucionais partem do pressuposto de que as “variáveis institucionais” representam categorias analíticas decisivas (NORTH, 1990, 2005; MARCH; OLSEN, 1989; PIERSON, 2000<sup>a</sup>, 200b; PUTNAM, 1989; OSTRUM, 1990; RODRIK, 1993; THELEN, 2005).

A mudança institucional<sup>3</sup> consiste em um tema de considerável relevância na agenda de pesquisa da ciência política. Oferecer teorias que especifiquem as causas, condições e mecanismos que produzem a mudança institucional a partir das instituições<sup>4</sup> representa um desafio de primeira grandeza na ciência política. Por sua complexidade de tratamento, o estudo da mudança é usualmente considerado como sendo um dos mais complexos e desafiadores temas (MAHONEY; THELEN, 2010).

As concepções clássicas no interior dos chamados “novos institucionalismos” (HALL; TAYLOR, 1996) na ciência política têm, gerado desde os anos 1990, considerável multiplicidade de teorias, concepções, proposições e desafios analíticos<sup>5</sup>. Um dos maiores desafios reside na endogeneização da mudança, que está relacionada à questão de *como seria possível explicar a mudança das instituições a partir das próprias instituições?*

- 1 Agradeço as sugestões e recomendações dos pareceristas anônimos da Revista para a qualidade desta versão. Sou continuamente grato ao CNPq pelos recursos disponibilizados para a condução desta pesquisa “*O Novo Institucionalismo e o problema da Mudança Institucional na Ciência Política Comparada*” ao longo dos últimos anos.
- 2 PhD Cornell University. Professor Associado I do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco e Pesquisador de Produtividade de Pesquisa, CNPq.
- 3 Diversos autores sugerem que os novos institucionalismos se voltam para três grandes problematizações: a gênese das instituições; o funcionamento ou desenvolvimento; o problema da mudança institucional.
- 4 No sentido mais amplo, o problema da mudança institucional está relacionado ao problema de “endogeneização” das regras para a produção da explicação. Rezende (2012) explora o tema da exogeneidade e do gradualismo na mudança.
- 5 Uma apreciação dos desafios analíticos enfrentados pela tradição neoinstitucional na ciência política comparada pode ser visto em Rezende (2009).

Até que ponto seria possível considerar elementos endógenos que ampliassem o status causal das instituições na explicação da mudança? Como integrar perspectivas tradicionais exógenas com modelos que privilegiam a endogeneidade?

Este artigo visa discutir *seletivamente* seis concepções sobre o tema da mudança endógena na tradição institucional. Especificamente, são contempladas sete possibilidades teóricas ensejadas a partir das lentes conceituais dos autores e seus estudos “exemplares”: Streeck e Thelen (2005) sobre a diversidade dos mecanismos causais da mudança institucional endógena; Mahoney e Thelen (2010) sobre a mudança institucional endógena gradual; Aoki (2001) sobre a endogeneização das mudanças institucionais; Greif e Laitin (2004) e o Greif (2006) na teoria da mudança endógena quase paramétrica; Campbell (2006) na proposição da teoria das inovações restringidas; Rothstein e Teorell (2008) com a teoria das instituições imparciais, em que tratam do crucial papel das instituições no problema da qualidade da gestão governamental; finalmente, North, Wallis e Weingast (2009) no *framework* das condições de fronteira (*doorstep conditions*) para a análise da mudança social.

A análise comparada pretende, em termos amplos, contribuir para compreensão dos desafios analíticos e de um espectro de

possibilidades que esta tradição específica de análise na ciência política enfrenta quando se trata de produzir “tipologias explicativas” e “narrativas analíticas”<sup>6</sup> (BATES et al., 1998) para diversas modalidades de mudanças institucionais<sup>7</sup>.

O artigo se organiza da seguinte forma: na seção primeira se explora o chamado problema da mudança na análise institucional. A atenção se volta para explorar dois importantes temas: a questão da exogeneidade nos modelos tradicionais e o viés conservador usualmente utilizado nas teorias convencionais. A segunda seção explora algumas alternativas possíveis para a geração de teorias endógenas. Na terceira seção são apresentados sete “estudos de caso”, apontando caminhos plausíveis para o enfrentamento do problema da mudança endógena na tradição institucional.

## 1. O Problema da Mudança<sup>8</sup>

Há um reconhecimento explícito, por grande parte de autores situados na pesquisa institucional<sup>9</sup>, de que o estudo da mudança continua a ser de grande relevância na agenda de pesquisa da ciência política. Somado a sua relevância, o estudo da mudança representa um dos mais severos desafios a serem enfrentados. Embora a teoria institucional seja muito frutífera para a análise da geração

---

6 O conceito de narrativas analíticas (*analytical narratives*) está essencialmente ligado a uma tradição de pesquisa que tenta integrar os modelos de escolha racional (especialmente teoria dos jogos) com concepções institucionais que devotam atenção ao contexto, às regras e narrativas (cf. p.10)

7 As mudanças institucionais devem ser contempladas aqui como fenômenos altamente diversos e que possuem diversos padrões de interpretação.

8 Embora reconhecendo as sensíveis diferenças e sutilezas conceituais, em prol da simplificação utilizarei neste trabalho a redução do termo análise neoinstitucional para “análise institucional”.

9 As teorias e modelos institucionais na ciência política comparada estão situados no espectro de possibilidades gerados no que se convencionou chamar de “novos institucionalismos” – histórico, sociológico e de escolha racional – de acordo com a tipologia gerada por Hall e Taylor (1996).

das regras (formais e informais<sup>10</sup>), ou mesmo para o seu funcionamento, o mesmo não ocorre se tratando da mudança. Ainda existe um considerável descompasso entre a disponibilidade de teorias e modelos e o conhecimento sobre a mudança.

O desafio para o estudo da mudança deriva em grande parte de sua elevada complexidade causal e, sobretudo, de sua intensa variabilidade em função do contexto institucional, das interações estratégicas entre agentes dotados de racionalidade, e de sua grande sensibilidade aos fatores ligados à história, cultura e elementos informais presentes nos processos decisórios. Considera-se, frequentemente, que processos de mudança são carregados de efeitos não intencionais, de múltiplas causas, diversos mecanismos causais<sup>11</sup> e quase sempre produzidos por causalção conjunta<sup>12</sup> (*conjoint causation*).

Processos de mudança institucional são usualmente gerados por caminhos causais diferenciados entre casos e dotados de equifinalidade (i.e. , *equifinality*), isto é, causas diferentes podem gerar mesmos resultados, ou mais ainda, nem sempre as mesmas causas

produzem os mesmos efeitos. Cada caminho causal compreende um conjunto específico de combinações de causas e condições. Estas características usualmente não permitem o emprego adequado de técnicas convencionais de análise estatística que se baseiam no conceito de independência condicional, aditividade, linearidade e homogeneidade causal<sup>13</sup>.

Diante de tais características, um dos grandes desafios para a construção de teorias sobre a mudança reside no grau de complexidade requerida para precisar, em modelos *ex-ante*, por que ocorre a mudança em instituições, como ocorre e em que condições ocorrerá. A análise da mudança continua, em grande parte, a ser guiada por modelos e teorias *ex-post*.

As explicações tradicionais na análise institucional<sup>14</sup> sugerem modelos que concebem as mudanças como sendo resultantes da ação isolada ou combinada de causas associadas a: (1) um efeito de mudança de equilíbrio a partir da interação estratégica de agentes racionais; (2) processos de competitividade seletiva; (3) fatores externos e não intencionais. A diferenciação entre os mo-

---

10 A análise das instituições informais representa uma tradição consolidada na ciência política recente. Helmke e Levitsky (2006) representam um trabalho exemplar nesta importante tradição.

11 A noção de mecanismos causais emerge como central nas ciências sociais contemporâneas (COLEMAN, 1990; ELSTER, 1989; 2007; HEDSTROM; SWEDBERG, 1996; HEDSTROM, 2005; 2008;). Para uma abordagem recente do conceito essencial de mecanismos e de suas variantes expandidas cf. Gerring (2008).

12 O conceito de causalção conjunta emerge como fundamental para os chamados métodos qualitativos configuracionais comparados (RAGIN, 1987, BENOIT; RIOUX, 2009). Esta metodologia é particularmente fundamentada na Álgebra Booleana, e se afasta das pressuposições da análise estatística convencionais. Esta tradição metodológica vem se estabelecendo como essencial na Nova Metodologia Qualitativa na Ciência Política (MAHONEY, 2010, REZENDE, 2011) a partir das chamadas abordagens *Set-Theoretical Methods*. (RAGIN, 2000; 2008; SCHNEIDER; WAGEMAN, 2012).

13 Uma estratégia analítica contemporânea para a análise quantitativa dos processos de causalção conjunta na ciência política comparada é oferecido por Hainmueller, Hopkins e Yamamoto (2013).

14 Rezende (2012) realiza uma análise comparada entre quatro teorias tradicionais – Putnam, Ostrom, Knight, e North – da mudança no novo institucionalismo. A análise apresenta os pontos de convergência e controvérsia no que diz respeito ao problema da endogeneidade, o papel das instituições formais e institucionais, padrões típicos de explicação, mecanismos causais e modos de causalção típicos dos modelos institucionais.

delos encontra-se, fundamentalmente, na forma com que as análises (envolvendo casos e comparações) se voltam para especificar em que condições determinados complexos de causas institucionais e não institucionais operam para produzir mudança (ou não mudança), bem como na especificação e operacionalização do elenco de causas que importam e seus mecanismos causais associados.

Estes modelos serão examinados aqui a partir de duas de suas importantes dimensões: a exogeneidade e o pressuposto da estabilidade. Na primeira dimensão se considera que os modelos tradicionais usualmente terminam por recorrer a variáveis “exógenas” às instituições para explicar a mudança e, nesse sentido, não representariam teorias institucionais. A segunda dimensão examinada está diretamente relacionada ao fato de que as instituições tendem à estabilidade, característica que tende a ser proibitiva à compreensão da mudança a partir das próprias instituições.

## 2. A Exogeneidade dos Modelos Institucionais

Explicar fenômenos sociais causalmente requer que as causas sejam exógenas ao modelo considerado. A condição de exogeneidade<sup>15</sup> é considerada essencial para que formuladores de teorias e modelos assumam que uma dada causa é exógena; A produz um dado resultado B. Tradicionalmente, causas endógenas, por estarem fortemente correlacionadas ao erro, não geram um dado efeito. Esse tipo de condicionalidade não é usualmente assumido quando se trata de ex-

plicar a *mudança nas instituições a partir das próprias instituições*. Com efeito, algum grau de inserção de causas endógenas se faz necessário, especialmente quando se considera que são processos largamente gerados por agentes dotados de preferências, poder de escolha e inseridos nas instituições (KATZNELSON; WEINGAST, 2005). A mudança institucional é um fenômeno que requer, em considerável sentido, uma porção de explicação endógena.

Tal traço distintivo traz à tona o chamado problema da exogeneidade nas teorias tradicionais situadas nos novos institucionalismos, as quais mobilizam variáveis ou categorias analíticas não institucionais para explicar a mudança das instituições políticas e públicas. Essa tensão se torna clara ao se observar como teorias recorrentemente supõem que mudanças seriam causadas por alterações nos parâmetros externos às instituições, i.e, nas estruturas sociais ou nas escolhas estratégicas dos agentes.

É típico de modelos que de forma explícita ou implícita tratam o problema da mudança como sendo de desenho institucional, ou ainda como ajuste a choques externos (e.g, econômicos, de ideias, de paradigmas) ou por reconfigurações na dinâmica de interação entre os agentes e as estruturas sociais. Uma das limitações desse tipo de análise reside na importante suposição de que existe uma clara associação entre fatores não institucionais e a mudança. Muito tipicamente as teorias da mudança que se orientam por tal estratégia recaem num regresso ao funcionalismo, ao historicismo, ou mesmo a um estruturalismo

---

15 A conexão entre causalidade e exogeneidade é fundamental nos modelos econométricos de estimação. Na econometria considera-se haver dois tipos básicos de variáveis: (a) *endógenas*, também chamadas de regressores, que são determinadas internamente ao modelo; (b) *exógenas*, ou predeterminadas, que são geradas “fora” do modelo e consideradas como não estocásticas. O problema da endogeneidade se configura quando as variáveis internas ao modelo estão correlacionadas ao termo de erro num modelo de regressão. Este problema pode ocorrer por várias razões, sendo as mais frequentes os erros de mensuração, a autoregressividade, os erros seriais e as variáveis omitidas.

que tende a ultrapassar a dimensão institucional como causa preponderante na análise das mudanças. Se tais concepções fossem suficientes não haveria espaço para a inclusão de variáveis institucionais nos modelos.

Abordagens institucionalistas tradicionais sofrem, portanto, de problemas básicos tais como forte reducionismo, exogeneidade e a primazia dos elementos estruturais sobre a agência. Dado que considerável parte das teorias institucionalistas está construída para dar conta de explicações sobre estabilidade, tais abordagens carecem de lentes mais aguçadas para explicar endogenamente a dinâmica da mudança institucional.

As explicações institucionalistas contemporâneas estariam imersas na conhecida armadilha das explicações históricas: para explicar a mudança considera-se que uma antecedente nos parâmetros e condições iniciais da ordem institucional anterior. Mas, ao se explicar a ordem a partir desses elementos, nos perguntaríamos sobre outras variações antecedentes. A tentação mais comum é a de recorrer a fatores exógenos para explicar a mudança.

As análises tradicionais concebidas na primeira geração do institucionalismo histórico são recorrentes em tal tratamento<sup>16</sup>. O institucionalismo histórico tem sido o alvo

central desta crítica e da necessidade de refinamentos nas teorias desenvolvidas a partir dos anos 2000. Esses modelos usualmente atribuem a ativação de processos de mudança nas instituições à existência de “momentos críticos” (*critical junctures*<sup>17</sup>), e, portanto, se mostram inapropriados para a compreensão de mecanismos endógenos que geram as mudanças em determinadas condições. Discutirei mais adiante algumas possibilidades de refinamento em modelos emergentes que vem tentando superar tal problema e conferir maior endogeneidade à análise da mudança.

Os modelos em questão utilizam (explícita ou implicitamente) a noção de equilíbrios descontínuos (*punctuated equilibrium models*), e consideram que os processos de mudança são usualmente produzidos a partir de reconfiguração das condições que tornam possível para os agentes promover a mudança. Haveria, como afirma Katznelson (2003) uma clara reconfiguração dos papéis da agência e estrutura nos momentos críticos<sup>18</sup> que são fundamentais para explicar os processos de mudança. Na análise comparada de reformas de políticas públicas as mudanças são muito frequentemente associadas a mecanismos causais típicos como a perda de eficiência das instituições, crises ou choques

---

16 Um dos estudos paradigmáticos do novo institucionalismo na ciência política comparada utilizando esta abordagem para a América Latina foi produzido por Collier e Collier (1991), “Shaping the Political Arena”, com a comparação de transformações nas políticas de reforma laboral.

17 A análise dos momentos críticos (*critical junctures*) e seus limites é explorada por Cappocia e Kelemen (2007). Neste importante trabalho eles apresentam uma sólida discussão deste conceito bem como formas de mensuração. Uma das noções fundamentais para a análise dos momentos críticos é a criticalidade (*criticalness*), que pretende compreender o “quão” crítico é um momento crítico num dado processo de análise. O autor considera que a criticalidade C pode ser mensurada a partir de duas dimensões: a) a probabilidade de conexão entre o efeito e o momento crítico (*probability of jump*); b) a duração do impacto gerado pelo momento crítico em relação à duração do momento crítico. Quanto maiores os valores dessas medidas, maior o grau de criticalidade de um momento crítico M.

18 Katznelson (2003) trata dessa questão a partir do problema de “*Periodization and Preferences*” em que se concebe a mudança histórica das instituições a partir de uma tensão entre agência e estrutura que se configura de modo diferenciado entre momentos de continuidade e momentos críticos. Nestes, a agência é supostamente aliviada das restrições estruturais que produzem continuidade e, portanto, passível de promover mudança nos arranjos institucionais recentes. Essa posição referencial no debate tem sido criticada e refinada por modelos e teorias endógenas da mudança.

exógenos, erosão da legitimidade e retornos decrescentes. O problema básico reside no importante fato de que interpretações centradas em causas exógenas *falham sensivelmente* em dar conta de como seria possível gerar mudanças institucionais a partir da continuidade, da estabilidade e de causas situadas nas próprias instituições<sup>19</sup>. Ademais, as concepções exógenas seriam limitadas para dar conta do problema: se as instituições mudam, por que elas mudam em algumas circunstâncias e condições e não em outras?

### 3. A Premissa da Estabilidade Institucional

A segunda grande crítica emergente aos modelos convencionais reside na inadequação do pressuposto da continuidade/estabilidade para a análise das mudanças. Teorias que se voltam para a análise, bem como para a continuidade e estabilidade, deveriam estar interligadas com as teorias da mudança. As teorias institucionais quase sempre são confeccionadas a partir da premissa da estabilidade, a qual supõe implícita ou explicitamente que “para compreender o efeito das instituições sobre a ação e o comportamento, se faz necessário que estas sejam consideradas como contínuas, estáveis e duráveis no tempo”. Quando levado ao limite de sua forma mais tradicional, o pressuposto da continuidade inibe em muito que se possa compreender mais adequadamente a dinâmica da mudança institucional.

O pressuposto da “estabilidade” nos modelos teóricos se mostra útil para compreender fenômenos associados à ordem, mas,

em contraposição, são muito pouco frutíferos para dar conta dos complexos processos de mudança. Por outro lado, é correntemente confrontado com a realidade empírica em que a mudança continua a ocorrer em diversos graus e intensidades.

O afastamento desse pressuposto emerge nas novas concepções de análise da mudança. Em conhecido estudo que gerou uma nova inflexão nos debates institucionalistas que se concentram no problema da mudança, Thelen considera como sendo de fundamental importância reelaborar a noção tradicional de “estabilidade institucional”. Ela propõe compreender a estabilidade contendo elementos de mudanças adaptativas. Adaptação institucional contempla a possibilidades de eventos relativos às pequenas reformas e usualmente é gerada por dois mecanismos típicos: adensamento e conversão.

As críticas da endogeneidade e pressupostos de continuidade contidos nas teorias estão profundamente interligados e se constituem os dois pilares básicos em torno do qual emergem os novos modelos institucionais que hoje se colocam para dar conta da complexa e delicada questão da mudança institucional. Os modelos da nova geração estão mais atentos a tais problemas e vem gerando alternativas sensivelmente diferentes para conceber interpretações mais adequadas da mudança.

A preocupação central de autores contemporâneos trabalhando na fronteira da produção de análises institucionais (e.g. THELEN, 2005; STREECK; THELEN, 2005; NORTH, 2005; MAHONEY; THELEN, 2010) da mudança recai, essencialmen-

---

19 Este problema da mudança institucional gradual como resposta aos modelos exógenos centrados na noção de estudos críticos vem sendo tratado de forma mais profunda por Mahoney e Thelen em diversos estudos e pesquisas produzidos desde a década passada. A síntese destas pesquisas pode ser vista na teoria e diversos estudos de caso produzidos no livro recente *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, editado pelos autores e publicado pela Cambridge University Press em 2010.

te, sobre o problema de “como considerar o poder causal e explicativo das instituições nas teorias e modelos que tentam explicar a mudança”<sup>20</sup>. Em que medida os fatores exógenos podem efetivamente contribuir para explicar adequadamente a mudança?<sup>21</sup>

A primeira consideração crítica o papel das variáveis institucionais; há um maior ceticismo, hoje, em relação ao seu poder causal. Se a primeira geração de modelos era bastante otimista, esse otimismo foi convertido em subsequente questionamento radical à sustentação da teoria institucional: “as instituições efetivamente importam?”. E, em caso positivo, como considerar esta importância? Tal problema se torna mais agudo quando se trata de promover interpretações da mudança, e persistem os desafios em saber o que pode ser considerado como instituições, como e por que elas exerceriam papel causal decisivo, bem como os recorrentes problemas de conceituação e mensuração nas pesquisas mais empíricas.

Przeworski (2004) é um dos mais conhecidos autores no campo da política comparada que levanta questionamentos cruciais sobre o *status quo* das teorias institucionalistas da mudança. O autor desenvolve o argumento de que as variáveis institucionais não teriam papel autônomo nas explicações causais da mudança. Ele considera que as condições específicas sob as quais as instituições operam podem ser variáveis mais relevantes do que as instituições em si.

A seção seguinte explora sete possibilidades contemporâneas para o tratamento da mudança endógena. Analisaremos cada teoria como um caso que pode permitir compreender mais de perto as categorias analíticas decisivas, o modo específico de teorização, os conceitos básicos e, especialmente, os mecanismos causais envolvidos. A ideia da comparação de teorias não é exatamente tentar supor a existência de uma teoria mais adequada ou mais potente, mas sim explorar a diversidade de caminhos possíveis apresentados por autores trabalhando na fronteira da produção do conhecimento sobre o relevante problema da mudança endógena.

#### **4. Modelos e Casos para Análise da Mudança Endógena**

##### *4.1. Modelo 1 – Streeck and Thelen (2005) e os mecanismos típicos da mudança institucional endógena.*

O primeiro modelo analisado é o proposto por Streeck e Thelen (2005) em seu estudo comparativo seminal sobre processos comparados de liberalização nas democracias industriais avançadas. Os autores consideram haver cinco modelos típicos de mudança gradual nas instituições a partir dos seguintes mecanismos causais<sup>22</sup>: deslocamento, adensamento, desvio, conversão e exaustão. São largamente utilizados na análise das mudanças tanto na sociologia como

---

20 A diferenciação entre os diversos modelos institucionais também recai na questão de como conceituar, categorizar, e, operacionalizar as variáveis institucionais. Há uma reconhecida dificuldade nos modelos de precisar estas categorias, sendo grande o risco de que as instituições sejam consideradas como cultura ou como estrutura social. A riqueza analítica dos modelos e teorias institucionais está diretamente ligada a criatividade em que os analistas concebem e mobilizam estes conceitos na pesquisa comparada, i.e, aquela que em grande medida trabalha prioritariamente com um diálogo entre ideias (teorias) e evidências (realidade empírica).

21 Rezende (2012) explora este tema em maior profundidade na sua discussão sobre os desafios analíticos.

22 Os termos originais utilizados pelos autores são exatamente: *displacement, layering, drift, conversion, and exhaustion*.

na ciência política, e examinaremos aqui estes mecanismos fundamentais utilizados em estudos recentes da mudança endógena na ciência política

Processos de mudança endógena via deslocamento enfatizam aqueles nos quais são verificadas mudanças na distribuição de poder entre diversos grupos sociais. Mais especificamente, estes processos de deslocamento se manifestam quando os arranjos institucionais existentes são considerados inadequados pelos agentes e, conseqüentemente, novas formas institucionais (e comportamentos associados) são construídas. Tais processos são produzidos através da redescoberta ou ativação de formas institucionais alternativas que poderiam estar latentes ou supressas pelas estruturas de poder e controle existentes numa dada realidade. Conforme se eleva a quantidade de agentes que rejeitam os velhos arranjos institucionais, maior é a propensão a ocorrer mudança endógena por essas vias.

O segundo caminho proposto pelos autores para a mudança endógena é o adensamento. O fenômeno ocorre quando os agentes sociais estão continuamente gerando comportamentos que fortalecem e reforçam a existência e manutenção das instituições. Quanto mais longo o sistema institucional, maiores os custos associados a sua transformação dados os efeitos de adensamento, assim como sugerido pelos trabalhos de Pierson na tradição do institucionalismo histórico. (PIERSON, 1994, 2001). O mecanismo básico decisivo pela via do adensamento é a mudança diferenciada (*differential growth*), a qual considera a mudança endógena como sendo derivada das substanciais possibilidades de alteração das trajetórias existentes. O adensamento institucional envolve efetivamente a possibilidade dos agentes transformarem as regras do jogo utilizando modificações como emendas e alterações/revisões nas regras institucionais vigentes.

Nos mecanismos de desvio, por outro lado, o conceito de estabilidade é colocado sob questionamento, ou mesmo abandonado. As instituições não devem ser consideradas como automáticas ou estáveis, tampouco vistas como “equilíbrios estáveis” que produzem retornos crescentes de escala. A manutenção institucional envolve comportamento ativo e substancial energia, através de processos continuados de rearranjos, reformas, refocalização e negociações entre diversas coalizões políticas. Quando esta energia de manutenção institucional não é mais investida pelos agentes, passa a ser submetida a processos de erosão e degeneração por meio do desvio.

Mudanças endógenas via processos de conversão institucional estão relacionadas a processos continuados de reorientação programática, funcional, ou de propósitos e papéis, em resposta ao ambiente em que se inserem. Podem ser gerados por redirecionamento de recursos institucionais para novos propósitos, ou mesmo decorrer de mudanças na estrutura de poder a partir de novas demandas políticas via contestação. Todavia, os processos de conversão institucional estão longe de ser automáticos e lineares entre as decisões de agentes estratégicos e conversões atingidas. Como devidamente examinado por Pierson (2004), existem limites significativos para a implementação das novas instituições: proliferação de efeitos perversos associados às reformas, dependência de intensos e complexos processos de negociação e deliberação dos agentes políticos; comportamento estratégico e veto dos agentes para minar as possibilidades de desenhos institucionais propostos que venham a alterar a sua estrutura de interesses e benefícios concentrados; por fim, a importante questão da temporalidade envolvida nos processos de reformas.

Apontam, afinal, o mecanismo da exaustão institucional, o qual se refere ao

efetivo colapso (e não apenas à mudança) das instituições, embora possa ocorrer de forma gradual em muitos casos. Instituições não apenas se desviam ou se convertem para novas agendas e novos papéis, mas também sofrem um processo através do qual os comportamentos por elas permitidos terminam gerando um progressivo processo endógeno de exaustão.

#### 4.2. Modelo 2 – Mahoney e Thelen (2010) e a Teoria da Mudança Gradual Endógena

Partindo do pressuposto fundamental de que existe considerável lacuna na teoria institucional sobre a análise da mudança gradual, Mahoney e Thelen (2010) oferecem uma teoria sobre a mudança gradual endógena que consideram ser de fundamental importância para compreender processos que efetivamente acontecem em instituições políticas, em contraposição aos modelos de equilíbrios descontínuos ou de reformas radicais. Reformas institucionais ocorrem de forma incremental, gradual, a partir das próprias instituições e não apenas pela ação de fatores exógenos, como é típico da literatura convencional.

Trabalhando na tradição do novo institucionalismo histórico, os autores consideram que novas abordagens e um conjunto diferenciado de pressupostos têm marcado novas fronteiras sobre o problema da mudança a partir de modelos de *path dependency* para entender a mudança gradual nas ciências sociais. Há uma clara percepção entre os autores de que eles precisam teorizar sobre as condições específicas nas quais as instituições, uma vez criadas, podem ser levadas à mudança ou à inércia. Mais recentemente, muitos trabalhos mostram que a inércia, na realidade, é um evento raro. Teóricos da mudança como Pierson (2004) consideram que a mudança gradual deve ser analisada sem recorrência a elementos exógenos.

A construção da teoria proposta parte do pressuposto de que as instituições trazem consigo “propriedades intrínsecas” que permitem/inibem mudança gradual. Examina mais de perto como tais propriedades se distribuem nas instituições e como afetam mais de perto o comportamento estratégico dos agentes que produzem as reformas. Pressupõe, ainda, que o papel dos agentes é decisivo e que as estratégias de mudança dependem essencialmente dos contextos institucionais.

O modelo proposto sugere duas dimensões básicas: a distribuição de poder e os mecanismos de aderência e adequação às regras (*compliance*). A natureza distributiva das instituições é considerada como elemento central para a análise da mudança. Considera-se que a abordagem deve ser complementada com categorias analíticas relacionadas ao poder dos agentes de se adequar às regras propostas. A teoria supõe que os processos de mudança endógena são causados a partir dos dilemas de interpretação das regras, os quais geram espaços para a introdução de novos arranjos institucionais.

A teoria confere poder causal às propriedades básicas intrínsecas das instituições, as quais permitem introduzir elementos dinâmicos para a compreensão da mudança rompendo com a típica premissa de conferir poder causal a elementos exógenos. Pelo importante fato das instituições representarem espaços de poder marcados por conflitos de poder em torno da questão distributiva, são carregadas de tensão e conflito, os quais representam elementos potenciais para desencadear mudança endógena.

A consequência básica desta concepção é a rejeição da noção de que as instituições operam de modo automático, carregadas de inércia e reforço, características inibidoras da mudança. Instituições representam compromissos políticos suportados por coalizões políticas e, portanto, dependem essencialmente

da ação coletiva, da coordenação, e possuem elevada vulnerabilidade a processos de mudança. A mudança e a estabilidade estão, neste sentido, argumentam os autores, fundamentalmente conectadas. Reformas implicam em sensíveis propostas de mudança na distribuição de poder entre agentes. Estas podem ocorrer a partir de mudança nos parâmetros exógenos às instituições, ou a partir do funcionamento das próprias instituições. Os arranjos institucionais existentes desencadeiam um conjunto de efeitos distributivos que afetam as clivagens em torno da organização do poder entre agentes.

No modelo proposto, elementos relativos ao grau de *compliance* assumem papel relevante. Em muitas teorias institucionais estas questões não assumem centralidade analítica. A dimensão relativa à execução (*enforcement*) das regras formais e informais é usualmente considerado como exógeno, e reduzido ao comportamento estratégico dos agentes na produção de uma dada reforma. As questões de *compliance* assumem o *status* de uma variável de suma importância para dar conta da mudança, bem como da estabilidade. A demanda por fazer as instituições valerem pelo *enforcement* permitem que sejam desencadeados processos dinâmicos de mudança potencial, os quais se configuram a partir da tensão continuada entre a interpretação e a execução das regras. Considera-se que as instituições são, elas próprias, carregadas de ambiguidades e incertezas sendo, nesse sentido, sempre alvo de debates, interpretações e contestação por parte dos agentes. A política em torno das discussões sobre significado, aplicabilidade e modos de execução das regras se configuram como processos umbilicalmente ligados à questão da distribuição do poder.

A dimensão relativa à aderência as regras aparece na teoria como uma variável em função das seguintes razões básicas. A

primeira delas está ligada ao fato de que as regras e arranjos institucionais apresentam considerável grau de imprecisão em termos. Com efeito, o confronto das instituições com a realidade usualmente tende a gerar incidência de situações imprevistas, as quais terminam por fazer com que estas passem a se incorporar às regras.

A segunda dimensão relativa aos processos de *compliance* está ligada às limitações cognitivas dos agentes. Mesmo em situações em que as regras institucionais se “adaptam” para acomodar a complexidade da realidade em que se inserem, os agentes enfrentam sensíveis limites de processamento de informação, os quais reduzem severamente a possibilidade de que as regras escritas num dado momento  $t$  possa ser implementada adequadamente no tempo  $t+1$ .

As suposições relativas às propriedades intrínsecas às instituições são fundamentais aos processos de mudança. O que efetivamente desencadeia a mudança endógena está relacionado aos efeitos distributivos dos arranjos institucionais. Todavia, a teoria delineia que o fenômeno tem maior chance de ocorrer em situações onde se abrem “espaços políticos de disputa e contestação estratégica dos agentes” entre a interpretação e os processos de execução das regras. O modelo vai além de considerar os impactos distributivos como sendo geradores de agentes que ganham ou perdem com as reformas, e introduz novas categorias analíticas que permitem dar conta dos tipos de agentes e dos modelos de coalizão políticas que são marcantes no processo de mudança institucional.

A teoria enuncia que as características do contexto político e as instituições afetam os diversos tipos de mudança institucional. A partir das concepções da tipologia de mudança proposta por Streeck e Thelen (2005), são considerados quatro tipos de mudança gradual: o deslocamento, o adensamento, o

desvio e a conversão, os quais podem ocorrer de forma isolada ou combinada em uma dada realidade estudada. A questão decisiva é compreender como propriedades institucionais e do contexto político do ambiente decisional podem responder pela explicação dos processos de mudança e sua variação. Baseada numa tipologia proposta por Hacker (2005, p.48), a teoria sugere que duas variáveis possuem poder causal: o poder de veto dos agentes que defendem a manutenção das instituições, e o grau de autonomia e liberdade que os agentes possuem para interpretar ou executar as regras.

Na primeira dimensão relativa às possibilidades de uma dada reforma sofrer veto é fundamental considerar que existem agentes que possuem oportunidade de acesso a recursos com substanciais poderes para reduzir as mudanças propostas. Estes agentes podem ter acessos a recursos de veto sobre aspectos formais - e informais - das regras em si, bem como relativos à execução e aplicação das regras. É importante destacar que muitas vezes o poder de veto de um dado agente possui jurisdição institucional.

A segunda importante variável está relacionada à “política” de execução das regras, e contempla o quão aberta está uma dada instituição para interpretação e diversas possibilidades de aplicação por parte de agentes estratégicos no contexto das reformas. A variabilidade nos níveis de autonomia e discricionariedade que os agentes possuem para levar a cabo a execução das regras existentes influencia decisivamente o tipo de mudança que ocorre. Por exemplo, processos de conversão são tipicamente marcados por contextos em que existe considerável ambiguidade nas regras, permitindo interpretações rivais por parte dos agentes. Desvio pode ser visto como resultante de situações em que são gerados descompassos ou tensões entre as regras e sua execução.

Processos de mudança endógena gradual estão intrinsecamente ligados a comportamentos estratégicos dos agentes que produzem mudança. O modelo supõe que as mudanças ocorrem não apenas por iniciativas de agentes que perdem (*losers*) com as regras existentes. Mudanças podem ser melhor entendidas a partir de efeitos não intencionais gerados pelos conflitos distributivos os quais afetam os tipos de agentes e seus comportamentos estratégicos. No modelo há uma tipologia que contempla quatro tipos de agentes definidos em termos do grau em que cada um deles se comporta diante da mudança: insurrectos; simbiosistas (mutualistas e parasíticos), subversivos, e, oportunistas. A cada tipo de reformador está associado um comportamento estratégico num dado contexto.

Os agentes do tipo insurrectos (ou insurgentes) buscam agir estrategicamente para eliminar as regras existentes, mas terminam por acarretar a transformação institucional gradual. Os tipos parasíticos e mutualísticos, por estarem com a sobrevivência fortemente atrelada à existência das instituições, tendem a gerar mudanças que usualmente são associadas a processos de desvio (*drift*), a partir da construção de novas coalizões políticas que dão suporte às reformas. Os subversivos representam agentes que buscam reformar uma instituição, mas, ao mesmo tempo, não buscam quebrar as regras existentes e optam por gerar processos de mudança pela via do adensamento, alterando as regras existentes sem, entretanto, alterar sua lógica fundamental. Os oportunistas, por seu turno, supõe o modelo, possuem preferências incertas acerca da continuidade institucional. Eles tentam se contrapor ao *status quo* mas, percebendo custos associados, operam explorando as possibilidades e oportunidades institucionais existentes para reformas. Neste sentido, os oportunistas estão quase sempre envolvidos em processos de conversão institucional.

### 4.3. Modelo 3 – A natureza dual das instituições e os quase parâmetros.

Integrando concepções na tradição da escolha racional e o institucionalismo histórico, Greif e Laitin (2004) e Greif (2006) representam outra alternativa contemporânea fundamental para a interpretação da mudança endógena. A pressuposição central do modelo é que a noção de reforço (*self-enforcing*) e estabilidade que são usuais no novo institucionalismo histórico são insuficientes para dar conta da análise de mudança institucional endógena. O modelo proposto sugere a inovadora noção de semiparâmetros e reforço institucional para fundamentar uma abordagem que possibilite interpretar os complexos processos de mudança endógena (bem como da estabilidade) institucional.

A primeira crítica que os autores lançam está concentrada na noção típica de reforço institucional. A abordagem induz a necessidade de recorrer a fatores exógenos para conceber a mudança, pois, uma vez que um equilíbrio institucional é criado, os agentes não têm incentivos para desviar em termos de suas escolhas e comportamentos associados às instituições. Mudanças seriam, nesse sentido, causadas por mudança relativa nos parâmetros externos às instituições. O avanço para a análise das mudanças residiria, na visão dos autores, em analisar os processos históricos em que as instituições permitem a mudança endógena. Dessa forma, faz-se necessário alterar as concepções tradicionais e introduzir conceitos chave, como os quase parâmetros e reforço institucional para que se possa contemplar mais de perto os mecanismos que possibilitam entender a análise da mudança endógena.

O modelo pressupõe que as instituições podem ser vistas como possuindo uma natureza dual e, sendo vistas ora como parâmetros, ora como semiparâmetros, i.e.,

como variáveis. A primeira consideração seria fundamental para a análise da estabilidade institucional, ao passo que os semi-parâmetros representariam uma dimensão necessária para supor a existência de mudança gradual endógena. Em que medida os processos de estabilidade e mudança endógena estão interligados?

A resposta oferecida pelos autores é simples: para que, num dado arranjo institucional, ocorra o reforço, se faz necessário que os agentes considerem que a melhor alternativa estratégica (em termos de ação e comportamento) é aderir às instituições. Todavia, o processo enseja um limite, a partir do qual a mudança endógena é gerada. No limite, sugerem os autores, as instituições se sustentam até o passo em que estes parâmetros não são mais capazes de gerar incentivos para manter os comportamentos dos agentes associados às mesmas. Isto é, os agentes valoram (no seu cálculo estratégico) os ganhos relativos à manutenção institucional ou aderem à política de reforma. Os autores sugerem que tal limite é decorrente de “condições específicas” a partir das quais se pode entender quando e como, bem como variações de mudança institucional a partir das próprias instituições.

Essa concepção rejeita em grande medida a suposição fundamental da teoria dos jogos que tende a apreender as instituições como equilíbrios. Por outro lado, se apoia na noção fundamental do novo institucionalismo histórico relativo aos *feedback loops*, para mostrar que os processos de estabilidade e mudança estão conectados. Apoiando-se na concepção de Thelen (1999) da inseparabilidade conceitual entre estas duas dimensões, os autores centram sua atenção nos “processos específicos de reprodução e seus mecanismos típicos” para compreender como a mudança endógena ocorre. A suposição é de que entender os processos de mudança endógena depende fundamentalmente de

analisar os diversos mecanismos pelos quais as instituições se reforçam e se estabilizam. Outro autor fundamental para a construção deste modelo na tradição do HI é Pierson (2000) e sua noção de retornos crescentes (*increasing returns*). Todos os referidos autores consideram que a dimensão política é fundamental para compreender os processos de mudança endógena, mas que não podem ser compreendidos de forma adequada pela concepção de Pierson.

A primeira contraposição dos autores a tal abordagem é a concepção relativa aos parâmetros. Afirmam que inexistente uma mais direta especificação de quais são os parâmetros que alteram-se nos equilíbrios existentes e os tornam mais “sustentáveis” do que outros equilíbrios possíveis. Por outro lado, não há uma clara conexão entre retornos crescentes e o apoio a um dado arranjo institucional. É necessário compreender mais de perto os fatores específicos pelos quais as instituições estão em equilíbrio e, a partir disto, avançar no conhecimento dos mecanismos pelos quais os retornos crescentes ocorrem, o que depende, na perspectiva de Greif e Laitin, da análise dos quase parâmetros.

A teoria proposta por Greif (2006) considera que o estudo da mudança endógena pode ser difícil quando se parte da concepção estrita das instituições concebidas como equilíbrios, que é precisamente o modelo das concepções tradicionais. Para tais abordagens, as mudanças endógenas seriam contradições, dado que ocorreriam fundamentalmente por causas exógenas e não por propriedades intrínsecas aos arranjos institucionais. Esta questão deve ser respondida por análises que concebem as instituições como possuindo uma natureza dual em relação ao que pode ser concebido como paramétrico ou não paramétrico nas análises de teoria dos jogos.

Os parâmetros usualmente são concebidos como fatores exógenos aos jogos e,

quando mudam, os novos equilíbrios devem ser analisados. Por outro lado, quando considerados como variáveis, mudam endogenamente. Nisso reside a chave da teoria proposta. Para tanto, se mostra importante compreender que as instituições podem ser vistas como paramétricas no longo prazo quando os analistas buscam compreender a estabilidade, mas vistas como semiparamétricas ou variáveis quando incorporadas ao estudo da mudança. Alterações marginais nessas dimensões comumente não conduzem à mudança radical no comportamento e nos comportamentos associados a tais instituições, e permitem que se possa compreender mudanças graduais endógenas.

#### *4.4. Modelo 4 – Aoki (2001) – Reflexividade, Agência e Equilíbrios*

Na teoria dos jogos e nas análises institucionais associadas é habitual conceber que as instituições podem ser vistas como equilíbrio e a mudança institucional como mudanças na posição de equilíbrios, gerados a partir de padrões de interação entre agentes. A teoria proposta por Aoki (2001) parte de um claro posicionamento no que tange as concepções exógena e endógena das instituições.

Na concepção exógena as instituições são concebidas como sendo imersas e operando uma ordem hierárquica superior que regula os comportamentos dos agentes sociais e suas interações no mundo político, econômico e social. Instituições tais como contratos, organizações e políticas públicas seriam compreendidas como respostas dos agentes para reduzir os custos de transação, de forma semelhante à que fazem autores como North e Williamson no institucionalismo econômico e histórico. Na perspectiva endógena, por seu turno, o pressuposto é de que a criação de novas posições de equilíbrio

e de sua manutenção, bem como de mudança, são geradas espontânea ou endogenamente a partir das interações entre os agentes, suas escolhas e preferências em torno da posição de equilíbrio.

O problema fundamental enfrentado pela teoria institucional endógena reside na busca por saber como a execução das regras institucionais existentes (*enforcement*) pode ser de fato garantida, ou seja, como é possível gerar incentivos que façam com que aqueles agentes específicos responsáveis pela execução e aplicação das regras o façam efetivamente. Instituições enfrentam continuamente o chamado problema da *enforceability*, o qual se resume na conhecida expressão “*who enforces the enforcer?*” e conduz a um problema de regressão ao infinito. A solução proposta por Aoki é a endogeneização.

Aoki sugere uma concepção que integra as versões exógenas e endógenas em relação às interações e interdependências dos diversos jogos entre diferentes esferas de ação e no tempo. Assumindo a noção de racionalidade limitada dos agentes e sua capacidade de analisar e se posicionar diante das “políticas de mudança institucional”, é possível teorizar sobre como os agentes podem alterar endogenamente as posições de equilíbrios.

As instituições devem, assim, ser concebidas como padrões sustentáveis de interação conhecidos e compartilhados (*shared beliefs*) entre diversos agentes em termos de suas crenças de como interagir com outros agentes, de suas expectativas, comportamentos, e de suas estratégias em relação à posição de equilíbrio. Com efeito, uma instituição deve ser concebida como um “jogo” (no sentido de uma interação estratégica) que produz “zonas” de conhecimento comum (*common knowledge*) entre os agentes em relação a certa posição de equilíbrio relativa a outras possíveis posições rivais. Para ser possível endogeneizar a mudança na posição de

equilíbrio, a teoria pressupõe que as instituições possuem equilíbrios múltiplos. Assim é possível analisar os mecanismos causais que produzem a mudança endógena a partir da política das interações entre agentes, preferências, escolhas e instituições.

Instituições não são apenas meros artefatos formais construídos pelos agentes, tais como nas concepções de que as consideram como as “regras do jogo”, mas, sim considerados como “crenças compartilhadas”, sem as quais estas regras (e a mudança) não se institucionalizam. A mudança depende essencialmente da medida em que os agentes “internamente” acreditam no potencial de execução e cumprimento das regras, e não apenas de decisões formais sobre mudanças na posição de equilíbrios. As regras institucionais e sua mudança estão fortemente ligados aos processos de “mobilização e coordenação subjetiva (e intersubjetiva) das crenças dos agentes” e do seu poder em gerar mecanismos cognitivos para agregar comportamentos e escolhas. A ênfase nas categorias e modelos mentais dos agentes assume primazia causal para entender como os agentes interpretam e criam expectativas relativas às regras e sua mudança.

Com efeito, os agentes criam as condições cognitivas para alterar as instituições endogenamente a partir de jogos repetidos. Para as regras objetivas serem consideradas como alternativas passíveis de institucionalização (e de mudança) se mostra fundamental considerar que regras e crenças associadas precisam ser reproduzidas e reforçadas a partir do comportamento estratégico dos agentes. Assim sendo, a teoria considera que as instituições têm um papel dual considerado fundamental: a dualidade endógena-exógena.

A concepção da mudança institucional na teoria é representada a partir da noção de mudança na posição de equilíbrio, como é

típico de modelos na teoria dos jogos. Todavia, em sua ocorrência se verifica uma *ampla quantidade de mudança significativa nas estratégias dos agentes* os quais dependem de mudanças subjetivas nas crenças e comportamentos associadas às instituições. Tais mudanças tendem a ocorrer em condições de racionalidade limitada por parte dos agentes.

Os agentes percebem uma dada mudança a partir de modelos mentais individuais e de suas representações sobre os potenciais ganhos e perdas a partir das novas posições de equilíbrio. Pelo fato de não contarem com informação perfeita sobre o jogo e suas posições de equilíbrio, a teoria supõe que os jogos envolvidos na dinâmica da reforma atingem equilíbrios endógenos, e não gerados exogenamente *à la* Nash.

As instituições, concebidas como jogos repetidos, carregam consigo inconsistências internas, contradições e ambiguidades que podem alavancar em algumas condições a mudança endógena a partir dos agentes e suas estratégias em relação a alteração nas posições de equilíbrio institucional. A mudança da posição de equilíbrio, portanto, seria precipitada por modificações dos comportamentos, escolhas e estratégias dos diversos agentes. O modelo pressupõe que quando as inconsistências internas alteram os limiares (*thresholds*) individuais dos agentes, estes passam a agir no sentido de gerar novas posições de equilíbrio. Com efeito, as crenças e comportamentos compartilhados se desestabilizam e as antigas instituições entram em crise e erosão.

Processos de mudança institucional não ocorrem a partir de decisões hierárquicas e centralizadas, mas, sim a partir da geração de novos padrões de interação social entre os agentes e as instituições existentes, de forma endógena. Existem mecanismos causais considerados essenciais para compreender os fatores que geram o comportamento dos

agentes por novos padrões de ação e comportamento em torno das reformas.

A teoria assume que os processos de reforma são ativados em duas condições. A primeira delas se relaciona as crenças individuais dos agentes que passam a incorporar novos repertórios estratégicos sobre como as instituições funcionam e como elas estão mudando. A segunda está diretamente relacionada a novas escolhas individuais e novos padrões de expectativas que passam a ser compartilhados pelos agentes, gerando um novo padrão institucional.

A teoria também considera o fato de que as reformas institucionais endógenas são “interdependentes” quando se consideram várias instituições. Reformas endógenas geram outras reformas endógenas. Muito frequentemente reformas e inovações produzidas em domínios específicos desencadeiam efeitos de reformas em outros domínios institucionais, sendo que podem ser de três naturezas: o inovador schumpeteriano, a natureza inserida das reformas, e as complementariedades institucionais. Tais mecanismos causais básicos permitem compreender mais de perto como se verificam na realidade de forma descentralizada e voluntária.

A crítica fundamental de Aoki aos modelos tradicionais de racionalidade estratégica no novo institucionalismo passa essencialmente pela concepção limitada de considerar as instituições meramente como regras, e especialmente como regras formais (*parchment institutions*). O autor argumenta que a concepção mostra-se bastante restritiva, especialmente quando se trata de compreender a mudança endógena. Tais modelos devem ser preponderantemente analisados a partir de categorias relacionadas a elementos situados nos modelos mentais e cognitivos dos agentes sobre mudanças nas posições de equilíbrio.

A mudança institucional é, de fato, uma transição contingencial para uma nova

posição de equilíbrio, e que causa impactos diretos sobre os modelos mentais dos agentes. Longe de compreender o papel da dependência de trajetória (*path dependency*) de modo determinista e de conferir poderes causais a elementos exógenos a partir da ocorrência de “momentos críticos”, como fazem os institucionalistas históricos, a mudança institucional depende de como os agentes situados na realidade institucional e dotados de racionalidade limitada “interpretam” a mudança e seus efeitos. A reflexividade dos agentes representa uma categoria essencial. Modelos mais atentos aos processos de construção cognitiva dos agentes diante da mudança são raros, especialmente na ciência política comparada.

Atribuir poderes causais aos elementos cognitivos traduz a necessidade de maior sensibilidade do modelo às questões de contexto e da agência. A cultura desempenha um papel decisivo, permitindo contemplar a conexão entre os recursos mentais e cognitivos. A cultura importa menos como capital social, como é típico em algumas teorias à la Putnam em *Making Democracy Work*, e sim como elemento mais flexível diretamente ligado à construção interna dos agentes a partir de suas interações com as ordens institucionais dinâmicas. Os agentes estratégicos inseridos nas instituições tendem de fato a perceber e elaborar de forma altamente diferenciada as alternativas de mudanças a partir de seus valores e crenças, e não a partir de seus efeitos claramente revelados.

Categorias analíticas ligadas diretamente à cultura, os valores e os modelos mentais, portanto, devem desempenhar papel crucial na explicação da mudança a partir dos contextos e configurações de condições presentes em processos específicos de reformas. Os agentes possuem “versões internas incompletas” sobre a nova posição de equilíbrio diante da escolha das novas instituições. A intera-

ção entre a representação dos agentes sobre a mudança e a mudança proposta é o que de fato gera condições para a implementação (ou não implementação) de reformas em alguns contextos.

A noção de racionalidade limitada torna claro que, diante de uma alternativa de mudança institucional, os agentes tendem a observar uma versão truncada, simplificada, i.e., uma “representação” dos processos envolvidos na mudança, e a partir disso elaboram estratégias de ação. Reformas são processos carregados de incerteza, ambiguidades, e riscos. A incerteza típica dos processos de reforma incide sobre o modo particular que os agentes refletem internamente e agem para promover ou obstaculizar mudança. As elaborações internas dos agentes sobre os “processos truncados” devem desempenhar papel fundamental na análise. Os arranjos institucionais operam estruturando *espaços compartilhados de representação* que articulam os complexos comportamentos estratégicos interdependentes dos múltiplos agentes envolvidos nos processos de reforma.

O modelo responde bem ao problema de como incorporar os elementos de agência sem permitir o reducionismo típico das teorias da escolha racional no sentido restrito do termo. As análises de reformas devem *mergulhar substancialmente* na compreensão de como os modelos mentais dos agentes se alteram a partir de mudanças relativas nos parâmetros institucionais. Os agentes aprendem com a mudança, revisando constantemente seus modelos mentais e suas crenças sobre as posições de equilíbrios.

#### 4.5. *Campbell e o modelo de inovação restrita*

Campbell (2006) oferece uma teoria de médio alcance da mudança restringida (*constrained innovation theory*), que tenta integrar elementos das diversas versões institucionais

listas<sup>23</sup>. A teoria tenta mostrar em que medida os processos de mudança representam processos de inovação sob restrição. O conceito de restrição sugere que, se por um lado os arranjos institucionais tendem a limitar o espectro possível de ação dos agentes envolvidos na mudança, por outro elas fornecem elementos centrais à promoção da mudança no que tange aos princípios, práticas, e oportunidades que os agentes podem *combinar criativamente* para promover processos de mudança institucional.

A teoria assume como pressuposto que os contextos institucionais historicamente construídos atuam decisivamente como restrições aos agentes e seus comportamentos em relação a mudanças nas posições de equilíbrios. A teoria confere, por um lado, substancial ênfase aos processos criativos de inovação institucional, especialmente a partir dos “empreendedores institucionais”, e, por outro lado, as restrições estruturais, em especial os arranjos institucionais existentes, a cultura, e as estruturas de valores e crenças que tendem a gerar limites nas possibilidades e oportunidades para os agentes.

O modelo tenta explicar como as “condições objetivas” produzem problemas que desencadeiam a mudança, de que forma os inovadores institucionais e outros agentes estratégicos desempenham papéis relevantes na definição e enquadramento destes problemas, bem como procura alternativas plausíveis para gerar reformas.

A teoria supõe que a mudança institucional deve, essencialmente, contemplar a possibilidade da combinação de elementos

endógenos e exógenos. Partindo da pressuposição de que as instituições vão além dos elementos formais e das regras do jogo, o autor assume que são dotadas de multidimensionalidade e diversas lógicas que permeiam a ação dos agentes. A teoria lança a noção de que as “inconsistências entre as diversas dimensões e lógicas” representam causa essencial da mudança. As instituições em ação produzem um conjunto potencial de incentivos contraditórios que são fundamentais para compreender dinamicamente a “política das reformas” em condições específicas. Estas inconsistências internas terminam por gerar tensões, zonas de fricção e conflito entre os agentes e as instituições. Com efeito, as instituições terminam por gerar pressões endógenas por mudança.

Campbell concebe que a combinação de causas endógenas e exógenas usualmente produz substanciais redefinições de poder entre os agentes. Quando reformas propostas produzem mais benefícios e ganhos *vis-à-vis* os custos sobre os agentes há uma maior probabilidade de que estes apoiem politicamente as mudanças na posição de equilíbrio. Na condição dos custos associados serem prevalentes, as mudanças produzem mais custos e encontram maiores chances de serem evitadas, abandonadas, ou mesmo descartadas.

Neste sentido, é importante considerar que o reconhecimento de uma demanda por mudanças não representa *condição suficiente* para que os agentes investidos de poder decisório possam de fato iniciar e executar as reformas propostas. A teoria presume que as reformas dependem essencialmente de ideias,

---

23 Campbell (2006) alerta para o fato de que os três desafios para o avanço da teoria institucional em suas diversas versões reside na análise da mudança, na incorporação dos mecanismos causais e essencialmente o papel das ideias e dos elementos cognitivos. Quanto ao problema da mudança, Campbell sugere que as interpretações disponíveis *falham sistematicamente* ao tentar explicar de forma mais adequada como diferenciar entre estes e outros padrões típicos da mudança, em especial a mudança endógena. Existe uma dificuldade das teorias institucionais em identificar precisamente os mecanismos subjacentes que desencadeiam a mudança em cada contexto.

i.e, de como os reformadores institucionais conseguem conceber e fazer com que outros agentes convirjam para a agenda de transformação nos arranjos existentes. Os elementos ideacionais assumem centralidade.

O desenvolvimento e sustentação de ideias e valores em torno das reformas estão relacionados ao grau de exposição dos atores estratégicos a outros contextos. A diferença substancial entre os modelos mentais dos reformadores reside na amplitude de suas redes de conexões sociais, organizacionais e institucionais, permitindo que eles possam vir a mobilizar diferentes repertórios cognitivos para concepção das inovações. Quanto maior a exposição dos reformadores a outros recursos cognitivos, maior a probabilidade de que venham a gerar mudança mais intensa e revolucionária do que gradual e evolucionária.

O modelo sustenta também o conhecido argumento evolucionário de que inovações institucionais variam profundamente, e que as mais eficientes em termos de adaptação ao contexto são aquelas que tendem a prevalecer no tempo. Mudanças institucionais de elevada intensidade tendem a depender substancialmente de novas ideias em relação ao contexto, da adesão a novos modelos mentais, bem como da aceitação de que existem recursos necessários para a sua implementação.

A concepção básica dos processos de mudança restrita passa pelo conceito de que as reformas são usualmente carregadas de contradições, *loops* e caminhos incertos. Não existe a questão de que reformas são adaptação funcional a determinados resultados sociais desejados. Reformas dependem fortemente da política, já que os agentes entram em conflitos estratégicos, barganhas e processos de ação coletiva para garantir as mudanças num dado contexto. Reformas vão muito além de ações voltadas para determinados fins, dependendo da política dos

inovadores e de como conseguem, no contexto, alterar as posições de equilíbrio numa determinada direção e intensidade.

A ênfase causal nos agentes, especialmente nos inovadores, não implica, portanto, uma versão reduzida dos modelos de escolha racional ou que as mudanças representam apenas mudança nas regras formais do jogo político. Campbell sugere que versões mais sofisticadas da análise da mudança demandam uma combinação de elementos contidos nas versões institucionais históricas, econômicas e sociológicas. A mudança ocorre a partir da combinação da interação entre agências e estruturas, mas não de forma mecânica. A teoria da restrição passa a ser combinada com uma teoria da ação.

O modo particular pelo qual a estrutura é considerada explica-se pelo simples fato de que a teoria considera que as estruturas existentes (nas suas diversas formas) produzem elementos de conflito, tensões e outras contradições, que tornam possível produzir mudanças endógenas. Por outro lado, as disponibilidades estruturais produzem oportunidades de recursos, especialmente poderes de decisão, e o surgimento de ideias inovadoras, as quais dependem essencialmente da locação de agentes inovadores nas redes sociais, epistêmicas, organizacionais e institucionais. Por fim, as estruturas importam na medida em que geram um amplo conjunto de instituições (formais e informais) que modelam os parâmetros regulativos, cognitivos e normativos a partir do qual as mudanças podem efetivamente ser geradas. Os elementos exógenos importam, entretanto não determinam as escolhas e os resultados sociais, os quais passam a depender fundamentalmente de como os agentes operam em certos contextos.

Por outro lado, o papel crucial das agências é contemplado na teoria ao passo que ela confere latitude considerável ao modo

que as inovações institucionais dependem da mobilização de ideias, valores, e, de como estas são ensejadas na ação. A criatividade dos agentes assume centralidade. Por outro lado, ao considerar que as reformas dependem de barganhas e conflitos estratégicos, os agentes assumem centralidade. Isto explica por que num mesmo contexto estrutural existe grande variabilidade de reformas, em termos de suas lógicas, substância, e, padrões de implementação e sustentabilidade num dado contexto.

Em síntese, o modelo proposto busca expandir um conjunto de noções das versões tradicionais sobre a mudança. O modelo pressupõe que causas exógenas e endógenas são o motor básico dos processos de mudança, indo além da concepção de que reformas são iniciadas a partir de crises, choques externos, mudanças relativas nos parâmetros exógenos às instituições. Por outro lado, mesmo dependendo das estruturas os agentes desempenham papel crucial, e os elementos sociais das reformas assumem centralidade. Tal noção confere ao importante fato de que os estudos de mudança devem incorporar elementos cognitivos, tentando compreender porque certas decisões são tomadas ou não.

Outra importante dimensão considerada no modelo afirma que as reformas dependem fortemente da política. E dependem porque as instituições não são lineares, mas corrompidas por conflitos internos, incongruências, inconsistências e contradições. Devem, no entanto, ser concomitantemente vistas como “mais aptas”, como é típico de modelos evolucionistas na tradição institucional histórica. Ao incorporar o papel ativo dos agentes na definição dos problemas relevantes, na construção de alternativas possíveis para mudanças, bem como conexão entre as proposições de reformas e os contextos, a teoria confere atenção aos poderes recursivos dos agentes e sua criatividade.

#### 4.6. Rothstein e Teorell - imparcialidade e a qualidade institucional

Rothstein e Teorell (2008) oferecem uma teoria para compreender a transformação institucional a partir da imparcialidade (*impartiality*) como propriedade intrínseca fundamental das instituições governamentais, possibilitando que governos passem de arranjos institucionais com qualidade reduzida para modelos de qualidade substantivamente superior. Efetivamente, a discussão travada pelos autores se dá no plano conceitual, e tipicamente se concentra nos debates acerca do que define a qualidade de governo quando vista na perspectiva da imparcialidade.

O conceito central de qualidade de governo está associada à imparcialidade com que o governo e suas instituições exercem as suas autoridades e competências formais. A noção de imparcialidade como elemento central na análise compete com outros conceitos fundamentais na análise da qualidade institucional, tais como democracia, governo da lei (regra da lei) e eficiência institucional. A noção de imparcialidade surge por uma clara necessidade de compreender mais de perto quais seriam as propriedades ou atributos fundamentais para explicar a variabilidade na qualidade dos governos. Ao considerar que o “modo particular pelo qual o governo exerce seu poder e autoridade”, a teoria considera que a importante dimensão de agência na análise explica capacidades diferenciadas em termos de qualidade.

Saindo da noção restrita de qualidade do governo, que usualmente reduz o problema a análise da existência da corrupção, a teoria das instituições imparciais, recoloca a qualidade do governo como categoria central para análise de questões mais amplas como o funcionamento das democracias, das estruturas de governança, ou mesmo da gestão de políticas públicas. A pressuposição básica da

teoria é a de que a *qualidade de governo está correlacionada diretamente ao modo de como as instituições e políticas públicas são construídas e operam, e, portanto, como elas funcionam no mundo real.*

O conceito de imparcialidade institucional utilizado pelos autores está baseada na noção fundamental de que o Estado regula suas relações considerando duas dimensões complementares essenciais: primeiro, o modo pelo qual se estrutura o acesso a recursos de autoridade na relação entre governo e sociedade; segundo, o modo específico pelo qual os governos exercem a autoridade que lhes é conferida num sistema político, especialmente nas democracias contemporâneas. A primeira dimensão seria equacionada pela construção de sistemas democráticos centrados na ideia de igualdade de oportunidades políticas. Democracias liberais pautadas pela igualdade criam condições para a geração de instituições neutras e efetivas. Todavia, esta condição não é suficiente para assegurar a qualidade do governo em termos da ação. A segunda dimensão está relacionada ao importante problema de como o governo e suas instituições *efetivamente* funcionam.

Como todos os conceitos em ciências sociais, a imparcialidade é dotada de polissemia. Rothstein e Theorell a formulam como sendo a condição de que na condução de suas políticas públicas os governos levem a sério a questão da neutralidade, i.e., da discriminação. O governo não deve funcionar a partir de parâmetros que considerem o tratamento diferenciado em termos de relações pessoais e de suas preferências. A indiscriminação emerge como parâmetro normativo de fundamental importância nas discussões sobre a qualidade de governo.

Ao promoverem a aderência continuada à imparcialidade como parâmetro básico, as instituições devem se afastar progressivamente de padrões típicos e de lógicas de

ação que pautem particularismos tais como clientelismo, patronagem, nepotismo e outras formas de “corrupção” no setor público. Importante considerar, como sugerem os autores, que a imparcialidade institucional implica a ausência de corrupção, mas, o inverso não é necessariamente verdadeiro. A ausência de corrupção não necessariamente implica a eliminação de formas privadas de exercício de poder pelo governo e suas organizações. Dessa maneira, não se pode reduzir a imparcialidade ao menor grau de existência da corrupção num dado aparato burocrático.

A construção desse conceito passa por um diálogo do autor com dois importantes estudiosos da teoria política contemporânea: Brian Berry (1995) em *Justice as Impartiality*, e Michael Waltzer (1983) em *Spheres of Justice*. O propósito é o de encontrar âncoras conceituais para situar a noção de imparcialidade a partir da tensão essencial entre a dimensão formal e informal das regras no sistema político na condução das regras do jogo, como um problema moral.

Na perspectiva da teoria da imparcialidade de Berry (1995) pode se considerar que, idealmente, a noção de imparcialidade deveria ser o parâmetro normativo não apenas no exercício do poder político, mas também na formulação das políticas públicas. Todavia, o autor considera que no plano empírico de implementação das políticas públicas este parâmetro moral é usualmente substituído pela “razoabilidade” da ação política. Isto implica dizer que o seu retorno político passa a ser mais importante que a justiça ou imparcialidade. Nesse sentido, os autores consideram que a noção de “justiça como imparcialidade” não se mostra adequada às discussões conceituais sobre a qualidade de governo por ser considerada como um ideal normativo de reduzida aderência ao mundo real.

Com base nessa importante constatação, os autores tentam conceber a construção do conceito de imparcialidade a partir dos pressupostos e concepções geradas pelo conhecido modelo das esferas morais de Waltzer (1983). O pressuposto central é o de que as sociedades são dotadas de uma ampla “diversidade moral” com diferentes concepções de justiça e, nesse sentido, são melhor vistas a partir se o comportamento dos agentes for inserido simultaneamente em várias esferas morais. A dimensão da simultaneidade dos parâmetros morais influencia decisivamente na questão da qualidade do governo. Esta precisa contemplar como os agentes governamentais se situam nas fronteiras entre diversas esferas morais e, por outro lado, compreender a ampla diversidade entre a moralidade no âmbito interno e externo ao governo e ao Estado. Os autores alertam para o principal problema conceitual do modelo das esferas morais: a sua falta de universalidade, amplo grau de possibilidades e arbitrariedade. Embora seja atrativo considerar a noção relativa de justiça, a reduzida universalidade do modelo de Waltzer inibe, na concepção dos autores, a construção de um conceito mais robusto de imparcialidade. Nesse sentido, o autor considera fundamental reduzir o conceito a duas dimensões fundamentais do sistema político: o interesse individual e a inclusividade.

Os autores consideram que a despeito de sua importância para a questão do funcionamento dos governos e de suas burocracias, o conceito de imparcialidade não é muito frequente nas concepções e estudos

em pesquisas mais contemporâneas. A noção de imparcialidade, herdada dos modelos weberianos ideais, é vista como um pressuposto de ação muito rígido<sup>24</sup> para as concepções pós-burocráticas, como é o caso do gerencialismo público nos debates em torno das reformas administrativas recentes. Outra linhagem de teorias sobre o comportamento burocrático que considera a questão da imparcialidade institucional como problemática é a tradição da escolha pública. Esse campo de reflexão sobre o comportamento burocrático analisado a partir de modelos econômicos é usualmente orientado por modelos de pressuposições, pelos quais os burocratas visam maximizar seus interesses individuais de expandir seus orçamentos, seu prestígio e poder relativo em detrimento de elementos éticos ou noções mais neutras, como o interesse público. A terceira fonte de críticas contemporâneas ao conceito deriva das posições multiculturalistas, das epistemologias feministas, bem como da filosofia política, que afirmam ser o comportamento no governo “carregado de vieses” de gênero e classe, no que tange às questões ideológicas, que tornam a imparcialidade difícil de promover na realidade.

No modelo proposto, a questão da qualidade de governo como imparcialidade está diretamente relacionada à pressuposição de que governo deveria exercer seu poder a partir de parâmetros morais nela centrados. Em termos ideais, os gestores públicos orientados pela imparcialidade não deveriam ser susceptíveis a fraude, deveriam decidir com base em critérios não particularistas, e não

---

24 Apoiado na pressuposição de March e Olsen (1989), os autores consideram que a construção de modelos mais consistentes em ciências sociais devam ser confeccionados a partir de abordagens que sejam mais permeáveis a noção de que os seres humanos, e, os agentes, no sentido mais amplo, sejam dotados de uma maior diversidade de comportamentos, de valores morais, e, de pressupostos para a ação. Os agentes devem possuir uma grande diversidade de possibilidades e devem ser capazes de compreender o grau de apropriabilidade destes ao contexto (ou esfera) moral em que se inserem.

orientado por qualquer tipo específico de interesses, mas, serem essencialmente orientados pela execução das leis e das regulações existentes de forma neutra. A imparcialidade requer que os servidores públicos reconheçam as diversidades morais entre a esfera estatal e a esfera social, e que as fronteiras entre estes mundos guiem o espectro possível dos comportamentos moralmente aceitos ou indesejáveis em cada campo<sup>25</sup>.

A teoria da imparcialidade proposta se insere numa tradição de debates contemporâneos sobre a qualidade do governo que aponta três dimensões essenciais: a democracia, a regra da lei, e a eficiência. Os autores consideram que a democracia é uma condição necessária, mas não suficiente para promover a qualidade de governo. Por outro lado, a imparcialidade promove a execução das leis, mas o inverso é verdadeiro. As questões de eficiência e efetividade das leis, embora importantes no plano das análises econômicas, não constituem dimensões de primazia na qualidade do governo. A imparcialidade conduz à eficiência e efetividade, e não o contrário.

Empiricamente diversos estudos apontam para a relação curvilínea entre democracia e corrupção. A pesquisa empírica aponta para resultados ambíguos na relação entre democracia e imparcialidade. Estudos recentes como o de Gerring, Thacker e Alfaro (2012) sugerem que os efeitos da democracia sobre o desenvolvimento humano são muito lentos, ou mesmo inexistentes. Em outras palavras, relacionar democracia à imparcialidade ou à qualidade de governo não se mostra adequado para entender as

propriedades constitutivas que possibilitam às instituições mudarem a partir de mudança paramétrica endógena.

Na realidade, melhor é considerar que democracias e governos imparciais representam conceitos que se superpõem parcialmente. Nesse sentido, pode-se considerar que em algumas condições a democracia afeta negativamente a imparcialidade, especialmente por que a política pode minar a racionalidade burocrática e a qualidade de indiscriminação, diante da necessidade de retornos eleitorais crescentes. Por outro lado, as democracias podem vir a colocar e legitimar a imparcialidade como um valor secundário, especialmente no que se refere à formulação das políticas públicas, que podem ser orientadas por um elevado grau de distributividade, particularismo e orientações políticas. A racionalidade política pode, em condições específicas, minar o grau de imparcialidade desejável da gestão pública. A democracia, consideram os autores, não configura condição suficiente, mas pode ser vista como necessária uma vez que impõe certos limites aos tipos e padrões de políticas públicas que são formuladas com base na lógica da imparcialidade.

Um dos princípios fundamentais compatíveis, mas não similar, com o conceito de imparcialidade se aproxima do estado de direito (*rule of law*). Autores como Weingast O'Donnel conceituam tal situação como conectada ao parâmetro moral da igualdade perante a lei. Os autores consideram que a imparcialidade implica a regra da lei. A imparcialidade procedural requer um conjunto de regras legítimas que devem ser aplicadas universalmente. Por fim, a noção de eficiên-

---

25 Os autores apontam para uma importante crítica a esta concepção apontada pela tradição feminista: embora a imparcialidade se constitua em um parâmetro moral desejável para ação dos servidores públicos, existe uma ampla gama de serviços públicos, especialmente na área da assistência social em que os servidores devem ser pautados pela atenção a particularidades e agir de modo mais “humanizado” em relação aos seus clientes, como é o caso da saúde, da assistência social, e, de

cia deveria ser mais adequada quando contemplada em relação a capacidade de estado de implementar suas políticas.

#### 4.7. *Instituições e Mudança Social: North, Wallis e Weingast (2009)*

Um excelente exemplo para entender a conexão entre instituições e mudança institucional endógena é oferecido por North, Wallis e Weingast (2009). Os autores estão preocupados em elaborar um esquema analítico voltado para a explicação da mudança da ordem social profunda. Podemos entender por que sociedades são altamente diferenciadas em termos de suas instituições, por que estas apresentam variabilidade de performance e de qualidade institucional? A resposta dos autores é positiva e recai sobre as instituições.

Na base do modelo proposto reside a noção de que as sociedades variam profundamente no modo particular de exercer a coerção e organização da violência a partir do Estado e de suas instituições sociais, políticas e econômicas. Elementos relativos ao papel das estruturas institucionais de violência, as organizações, as instituições e, fundamentalmente, os elementos cognitivos relacionados aos valores e crenças dos agentes e da cultura no sentido mais amplo, se configuram como categorias analíticas decisivas.

Eles constroem uma tipologia (um *framework*) em que as ordens sociais existentes se estratificam em duas lógicas distintas: a) *Natural State Orders*, ou sociedades de acesso limitado e, b) as sociedades de acesso ilimitado ou aberto, ou *Open Access Orders*. Nas sociedades de acesso aberto, em contraposição às limitadas, as relações passam a ser mais orientadas pela impessoalidade, e os indivíduos encontram condições mais propícias para a criação de organizações públicas e privadas. Para os autores, a diferença essencial

entre os dois polos puros reside na forma de institucionalização e organização da violência, i.e, e do controle político e institucional (isto é, das instituições políticas, no sentido mais profundo), ou mais amplamente da natureza do Estado.

Tais instituições incluem as regras formais, informais, normas, crenças, bem como os mecanismos básicos de implementação (*enforcement*) das regras do jogo e dos contratos. O modelo diferencia dois tipos básicos de organização: aquelas que são capazes de gerar compatibilidade de incentivos que se autopropetuem, sem a necessidade de outros agentes para a consecução dos seus propósitos. Por outro lado, organizações consideradas contratuais dependem da combinação de incentivos internos compatíveis e a presença de monitoramento a partir de outros agentes.

Os autores consideram haver uma graduação de estados naturais, classificando-os em três tipos puros: frágeis, básicos e maduros. Os estados básicos naturais conseguem, em contraste aos institucionalmente frágeis, manter uma estrutura ou aparato burocrático durável para o Estado. O último tipo dos estados naturais seriam os considerados maduros, ou mais institucionalizados. Seriam caracterizados por instituições duráveis e dotadas de capacidade de organização das elites além do Estado. “No limite”, acentuam os autores, “Estados mais institucionalizados seriam capazes de criar e manter um amplo espectro de organizações participativas e representativas, que são fundamentais para a manutenção das garantias dos contratos e pela geração de instituições que produzem a chamada ‘*rule of law*’, o que não ocorre nos estágios mais frágeis” (North; Wallis; Weingast, 2009, p.47).

As ordens abertas são dotadas de um conjunto de características específicas: a) a existência de um conjunto de crenças re-

lativas à inclusão e igualdade para os cidadãos numa sociedade política; b) liberdade de acesso dos indivíduos às atividades políticas, econômicas, religiosas e educacionais; c) apoio e legitimidade para as organizações participativas; d) imparcialidade nas regras da lei; e) reduzido personalismo nas interações sociais. A sustentabilidade destas condições depende, essencialmente, da construção de instituições que permitam sua viabilidade.

Por que as sociedades e suas instituições variam no mundo empírico? A resposta dos autores reside na pressuposição de que as instituições funcionam e produzem resultados diferenciados a depender da *combinação de condições existentes nas sociedades em que se inserem*. As condições importam, portanto. Entender as condições mais do que as instituições é considerado o passo lógico para a análise da diversidade e mais amplamente da mudança social profunda.

O exemplo essencial fornecido pelos autores é o caso da democracia e o problema da redução a sua dimensão eleitoral. Muitos estados naturais considerados maduros são dotados de eleições e competição partidária, e muitos dos cientistas políticos tendem a considerar tais democracias de forma similar aos modelos consolidados da Europa, dos Estados Unidos da América ou do Japão, incorrendo numa falha comparativa. Esses estados carecem de um amplo espectro de instituições – formais e informais -- as quais não garante uma similaridade de comportamento democrático em “novas democracias” como o Brasil, por exemplo. Nestas é usual uma lógica predatória, altamente marcada pela fragilidade do Estado, reduzido capital social e político, baixa qualidade do governo, corrupção rampante e por uma sociedade civil que controla o governo de forma precária. Frequentemente, não conseguem criar incentivos que transformem a competição eleitoral em qualidade institucional.

Como e em que condições as sociedades migram do estágio natural para os abertos e competitivos? O que os autores têm a dizer sobre os processos de mudança? Eles colocam substancial ênfase nas condições e introduzem a noção de condições de fronteira (*doorstep conditions*), não tratando os caminhos e mecanismos sugeridos na teoria como inexoráveis ou inevitáveis, mas sim dependentes de condições (e combinações de condições) para a sua ocorrência (ou não ocorrência). Sugerem, ainda, que os processos de mudança são graduais e ocorrem a partir de dois estágios ou mecanismos decisivos, que residem na política e em como ela altera substancialmente a natureza das relações entre Estado e Sociedade, i.e, a partir das próprias instituições.

O primeiro deles está relacionado à transformação na lógica das relações entre Estado e sociedade. A mesma transforma-se de uma lógica clientelista e personalista para uma noção mais impessoal, e essas relações inicialmente alteradas para grupos situados em coalizões dotadas de poder são progressivamente expandidas para o conjunto mais amplo da sociedade. Relações impessoais passam gradualmente a gerar regras formais que transformam privilégios e benefícios concentrados em direitos. A fronteira entre os dois mundos reside no desenvolvimento de instituições, organizações e, essencialmente, um modelo de crenças e valores que passam a criar condições para a viabilidade de uma lógica menos predatória, menos particularista e mais equânime.

O segundo estágio proposto no modelo está associado ao fato de que atingido a condição de fronteira, as sociedades passam a transformar a lógica e a natureza das relações intraelites no poder. A criação de arranjos institucionais que possibilitem proteger valores de impessoalidade nas relações com o Estado, e ao mesmo tempo criar condições

de liberalização da acessibilidade às diversas organizações sociais, econômicas e políticas, aumenta as chances de expansão de direitos a espectros mais amplos da sociedade.

Especificamente, os autores consideram que três condições fronteiras existentes nas ordens naturais podem ser necessárias para permitir a sustentabilidade da impessoalidade das elites nas suas relações com o Estado, ponderando, também, como esta crença pode gerar incentivos poderosos para introdução da competitividade e liberalização nas instituições políticas e econômicas. As condições de fronteiras são interdependentes, sendo as seguintes: o uso da regra da lei para as elites; uma vitalidade organizacional nas esferas públicas e privadas; a consolidação dos controles civis sobre os militares.

A geração de uma condição da regra da lei para as elites depende essencialmente da consolidação de um sistema judiciário em que os indivíduos possam ter acesso às regras e aos procedimentos, a partir de uma lógica pautada pela neutralidade relativa ao *status* e à renda, pela equidade e, finalmente, transparência dos procedimentos. O sistema legal estabelece requisitos e procedimentos para que o governo no poder possa punir aqueles que estão “dentro” e “fora” das redes de coalizões no poder. Tal condição permite que as leis sejam respeitadas para além da política.

A terceira condição para garantir a impessoalidade e a geração de instituições mais inclusivas e liberalizadas está relacionada ao controle civil sobre as forças armadas. Esse controle requer essencialmente a existência, legitimidade e confiabilidade de organizações que possam controlar os recursos de poder (materiais e imateriais) alocados para os militares a partir das regras do jogo. As organizações de controle civil devem ser críveis, inseridas no aparato governamental e investidas do poder político necessário para decidir sobre as formas de limitar o uso da força militar.

A terceira condição é considerada como um problema crítico para evitar que grupos ou facções, ou tiranos assumam comando sobre os recursos militares, como é típico de sociedades de estado natural menos avançadas.

### *5. Considerações Finais*

Este artigo apresentou críticas e alguns caminhos possíveis para o tratamento da questão da mudança institucional endógena. A análise comparada dessas possibilidades analíticas convergem para uma progressiva ênfase na necessidade de se introduzir o elemento endógeno presente nas teorias tradicionais da mudança, o que pode ocorrer por diversas vias. As teorias analisadas revelam alternativas plausíveis para que se possa tratar a complexa operação, e ilustra o quão avançados estão os caminhos para compreender por que as instituições mudam a partir delas mesmas.

Os modelos analisados rejeitam progressivamente a pressuposição de conferir excessivos poderes causais aos parâmetros externos às instituições, i.e., nas estruturas sociais ou nas escolhas estratégicas dos agentes. Há uma progressiva atenção à construção de modelos que incorporam as agências, suas estruturas mentais, e fundamentalmente como os elementos endógenos se combinam às questões exógenas na explicação dos sempre complexos processos de mudança.

O avanço e sobrevivência da tradição institucional na ciência política (e nas ciências sociais, mais amplamente) estão associados ao êxito da teorização relativo à transformação das instituições, que é um problema considerado essencial. A ação política é estudada fundamentalmente a partir de um duplo nível: o estratégico, e, mais profundamente, na mudança das regras do jogo, i.e., da mudança das instituições.

As análises desenvolvidas neste breve estudo revelam que, a despeito do significativo

avanço produzido na teorização da mudança institucional, verifica-se a emergência de um conjunto de críticas relativas ao potencial das explicações institucionais. Cientistas políticos continuam a se perguntar frequentemente: “as instituições efetivamente importam quando se trata de explicar a mudança”? Em caso positivo, como elas importam? Este trabalho tentou compreender os principais argumentos e temas em torno dos quais este debate se estrutura e, ao mesmo tempo, oferecer possíveis caminhos para o refinamento dessas teorias.

O refinamento das teorias passa essencialmente por algumas dimensões relacionadas diretamente: a uma melhor especificação de variáveis institucionais relevantes; ao problema da inclusão da agência e de elementos cognitivos situados entre a agência e as instituições; à sensibilidade contextual; refinamento e melhor especificação dos conceitos de instituição e mudança institucional; por fim, à discussão referente a como tratar o crucial problema da interação recursiva entre agentes e instituições na geração da mudança. Teorias exitosas devem encontrar formas criativas de “lidar” satisfatoriamente com esses problemas. Os desenhos de pesquisa representam, portanto, os elementos fundamentais para que os cientistas políticos elaborem formas possíveis de tratar a mudança e evitem as armadilhas de sugerir modelos, conceitos e variáveis únicas para dar conta de tão complexo problema.

É importante ressaltar aqui que o desenvolvimento de teorias mais refinadas deve estar atento a como combinar os ele-

mentos tradicionais com os novos problemas postos pelos desafios analíticos. Uma teoria da mudança institucional não deve se afastar completamente das estruturas sociais ou mesmo penetrar de modo desmesurado as questões da agência. O êxito depende essencialmente da habilidade dos modelos em promover “integrações” frutíferas entre os modelos tradicionais e, fundamentalmente, saber em que casos e condições essas combinações podem ser empreendidas. A maior atenção aos elementos efetivamente institucionais passa por uma redução progressiva de elementos exógenos às instituições, mas não é possível atribuir a mudança completamente a tais fatores.

Teorias institucionais passam fundamentalmente por permitir a ampliação dos poderes causais para as instituições. Agentes não operam mudanças apenas em condições de choques externos como sugerem as teorias associadas aos momentos críticos. Para entender em que condições as reformas ocorrem, faz-se importante introduzir elementos ligados aos arranjos institucionais em que estão situados. Análises devem ter o devido cuidado para empreender os *trade-offs* considerados essenciais para calibrar os modos específicos como agência e contexto importam em cada caso estudado. Outra questão que se faz necessário apontar neste esforço de síntese é a importante consideração de que teorias mais satisfatórias devem trabalhar criativamente para desenvolver atenção aos mecanismos essenciais envolvidos nos processos de mudança.

## Referências

AOKI, M. *Towards a comparative institutional analysis*. Cambridge: The MIT Press, 2001.

\_\_\_\_\_. Endogenizing institutions and institutional changes. *Journal of Institutional Economics*, v. 3, n. 1, p. 1-31, 2009.

- BARRY, B. (1996). *Justice as Impartiality*. New York: Oxford University Press.
- BATES, R. H. et al. *Analytical narratives*. New Jersey: Princeton University Press, 1998.
- CAMPBELL, J. *Institutional change and globalization*. New Jersey: Princeton University Press, 2006.
- CAPOCCIA, G.; KELEMEN, D. The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, v. 59, n. 3, p. 341-369, 2007.
- COLEMAN, J. S. *Foundations of social theory*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- COLLIER, D.; COLLIER, R. *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press, 1991.
- ELSTER, J. *Nuts and bolts for the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Explaining social behavior: more nuts and bolts for the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- GERRING, J. The mechanistic worldview: thinking inside the box. *British Journal of Political Science*, v. 38, p. 161-179, 2007.
- GERRING, J.; STROM, T. C.; ALFARO, R. Democracy and human development. *Journal of Politics*, v. 74, n. 1, p. 1-17, 2012.
- GREIF, A.; DAVID, L. D. L. A theory of endogenous institutional change. *American Political Science Review*, v. 98, n. 4, p. 633-652, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Institutions and the path to the modern economy: lessons from the medieval trade*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Dissecting the social: on the principles of analytical sociology*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- \_\_\_\_\_. Studying mechanisms to strengthen causal inferences in quantitative research. In: BOX-STEFFENSMEIER, J. M.; HENRY, E. B.; COLLIER, D. (Eds.). *The oxford handbook of political methodology*. New York: Oxford University Press, 2008. p. 319-356.
- HAINMUELLER, J.; HOPKINS, D. J.; YAMAMOTO, T. *Causal inference in conjoint analysis: understanding multidimensional choices via stated preference experiments*. MIT Political Science Department Research, 2013.
- HACKER, J. S. Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment. In: STREECK, W.; THELEN, K. (Eds.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. New York: Oxford University Press, 2005. p. 40-82.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, v. 44, n. 5, p. 963-957, 1996.
- HEDSTRÖM, P.; SWEDBERG, R. *Social mechanisms: an analytical approach to social theory*. New York: Cambridge University Press, 1996.
- HELMKE, G.; LEVITSKY, S. (Eds.) *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2006.
- KATZNELSON, I. Periodization and preferences: reflections on purposive action in comparative historical social science. In: MAHONEY, J.; RUESCHMEYER, D. (Eds.). *Comparative historical analysis in the social sciences*. New York: Cambridge University Press, 2003. p. 270-301.

- KATZNELSON, I.; WEINGAST, B. (Eds.). *Preferences and situations: points of intersection between historical and rational choice institutionalism*. New York: Russel Sage Foundation, 2005.
- LIEBERMAN, E. S. Causal inference in historical institutional analysis: a specification of periodization strategies. *Comparative Political Studies*, v. 34, n. 9, p. 1011-1035, 2001.
- LIEBERMAN, R. C. Ideas, institutions, and political order: explaining political change. *American Political Science Review*, v. 96, n. 4, 2002. p. 697-712.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press, 1989.
- NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Understanding the process of economic change*. New Jersey: Princeton Economic Press, 2005.
- NORTH, D. C.; WALLIS, J. J.; WEINGAST, B. R. *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- OSTROM, E. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- PIERSON, P. Increasing returns, path dependency, and the study of politics. *American Political Science Review*, v. 94, p. 251-267, 2000a.
- \_\_\_\_\_. The limits of design: explaining institutional origins and change. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, v. 13, n. 4, p. 475-499, 2000b.
- \_\_\_\_\_. (2004) *Politics in time: history, institutions and social analysis*. New Jersey: Princeton University Press, 2004.
- PIERSON, P.; SKCOPOL, T. Historical institutionalism in contemporary political science. In: KATZNELSON, I.; MILNER H. V. (Eds.). *Political science: the state of the discipline*. New York: W.W. Norton, 2002. p. 693-721.
- PRZEWORSKI, A. Institutions matter? *Government and Opposition*, v. 39, n. 4, p. 527-540, 2004.
- PUTNAM, R. D. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press, 1993.
- RAGIN, C. *Redesigning social inquiry: fuzzy sets and beyond*. New York: Cambridge University Press, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Fuzzy sets social science*. Chicago: University of Chicago Press, 2000.
- REZENDE, F. C. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- \_\_\_\_\_. Analytical challenges for the new institutional theories of institutional change in comparative political science. *Brazilian Political Science Review*, v. 3, n. 2, p. 98-126, 2009.
- \_\_\_\_\_. A “nova” metodologia qualitativa e as condições essenciais de demarcação entre desenhos de pesquisa na ciência política comparada. *Revista Política Hoje*, v. 20, n. 1, p. 218-252, 2011.
- \_\_\_\_\_. Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 78, 2012. p. 113-130.

- RIHOUX, B.; RAGIN, C. *Configurational comparative methods*. Thousand Oaks: SAGE, 2009.
- RODRIG, D.; SUBRAMANIAN, A. The primacy of institutions (and what this does and does not mean). *Finance & Development*, v. 40, n. 2, p. 31-34, jun. 2003.
- ROTHSTEIN, B.; TEORELL, J. What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance: an international journal of policy, administration, and institutions*, v. 21, n. 2, p. 165-190, 2008.
- SCHNEIDER, C. Q.; WAGEMANN, C. (2012) *Set-theoretical methods for the social sciences: a guide to qualitative comparative analysis. Strategies for social inquiry*. New York: Cambridge University Press, 2012.
- STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: institutional change in advanced political economies. In: STREECK, W.; THELEN, K. (Eds.). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economy*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 1-39.
- THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, p. 369-404, 1999.
- \_\_\_\_\_. Institutional change in advanced political economies. *British Journal of Industrial Relations*, v. 47, n. 3, p. 471-498, 2005.
- VAN EVERA, S. *Guide to methods for students of political science*. Ithaca: Cornell University Press, 1997.
- WALTER, M. *Spheres of Justice*. New York. Basic Books.

## Resumo

*As instituições mudam endogenamente?: Limites e Possibilidades da Mudança Institucional Endógena na Teoria Institucional Contemporânea*

Este artigo analisa inovações analíticas produzidas pela segunda geração do novo institucionalismo histórico sobre o problema da mudança endógena na ciência política comparada. A análise reside na compreensão das alternativas encontradas para superar os limites tradicionais dos modelos centrados sobre premissas de estabilidade e ênfase causal nos fatores exógenos. O argumento desenvolvido é de que a segunda geração de pesquisas tem produzido um conjunto de sensíveis transformações analíticas e conceituais que permitiram a inclusão de novos conceitos, categorias analíticas, e mecanismos causais para compreender a mudança de forma mais apropriada.

**Palavras-Chave:** Ciência política comparada; Teoria da mudança institucional; Novo institucionalismo histórico; Modelos e teorias; Estudo de caso.

## Abstract

This paper explores core analytical innovations produced by the second generation of historical new institutionalism about endogenous institutional change. It explores the key of conceptual and analytical transformations in the recent methodological debate over how to expand the explanatory powers of traditional models overcoming the exogeneity and stability bias problems. The main argument is that there is a substantial set of transformations coming through the new institutional agenda via the introduction of new conceptualizations, theoretical frameworks, and, fundamentally, through considering a new set of causal mechanisms that allows new models to expand the analysis of institutional change mainly taking into account institutional causes.

**Keywords:** Comparative political science; Institutional change theory; Historical new institutionalism; Theory and models; Case studies.

## Résumé

*Les institutions changent de façon endogène ? Limites et possibilités de changement institutionnel endogène dans la Théorie Institutionnelle Contemporaine*

Cet article analyse les innovations analytiques produites par la deuxième génération du nouvel institutionnalisme historique sur le problème du changement endogène dans la science politique comparée. L'analyse se situe dans la compréhension des alternatives proposées en vue de surmonter les frontières traditionnelles des modèles axés sur des prémisses de stabilité et de l'importance causale de facteurs exogènes. L'argument développé est le suivant : la deuxième génération de recherches a produit un ensemble de transformations analytiques et conceptuelles sensibles qui ont permis l'inclusion de nouveaux concepts, de catégories analytiques et de mécanismes de cause en vue de comprendre le changement de manière appropriée.

**Mots-clés** : Science politique comparée ; Théorie du changement institutionnel ; Nouvel institutionnalisme historique ; Modèles et théories ; Étude de cas.