

DA EXOGENEIDADE AO GRADUALISMO

Inovações na teoria da mudança institucional*

Flávio da Cunha Rezende

Introdução

A demanda por teorias da mudança continua a representar um dos principais desafios para os novos institucionalismos¹ na ciência política comparada. Modelos e teorias institucionais devem oferecer hipóteses e mecanismos causais que permitam compreender de forma mais precisa como e em que condições as variáveis institucionais importam para a explicação causal de complexos processos de

mudança. O problema analítico decisivo passa a ser o de como introduzir progressivamente causas institucionais em substituição aos fatores não institucionais que tradicionalmente são mobilizados na explicação da mudança.

Desde o início desta década se observa que a análise institucional da mudança vem empreendendo um conjunto expressivo de *inovações analíticas* que tentam reduzir o grau de exogeneidade das teorias tradicionais.² Este artigo pretende analisar comparativamente três importantes inovações analíticas geradas pelo novo institucionalismo histórico:³ o modelo quasi-paramétrico proposto por Greif (2006), o modelo das ordens múltiplas de Lieberman (2002) e o modelo da mudança gradual proposto por Mahoney e Thelen (2010). A análise comparativa desses modelos⁴ se volta para compreender os conceitos, as hipóteses e os mecanismos causais que permitem tratar o problema da mudança a partir da inclusão gradual de fatores institucionais.

* A elaboração deste trabalho não seria possível sem o apoio do CNPq para o projeto de produtividade de pesquisa sobre mudanças institucionais que venho desenvolvendo desde 2005, assim como o apoio institucional dos colegas do PPGCP-UFPE. Agradeço a Marcus André Melo por seu apoio estímulo e interlocução. Por fim, mas, não menos importante, agradeço ao revisor da RBCS que tornou esta versão mais legível.

Longe de considerar os casos estudados como contribuições mais adequadas para o tratamento do problema, a suposição básica deste artigo é de que estes representam uma “aproximação consistente” ao universo de novas possibilidades analíticas e não representam um tratamento definitivo da questão. A evolução e o refinamento das teorias institucionais no institucionalismo histórico de segunda geração ainda carecem de compreender mais profundamente como incluir as instituições para explicar a mudança institucional em conjunção com os elementos tradicionais.

Como contribuição normativa à teoria institucional da mudança, esboçamos uma tipologia que inclui categorias “essenciais” para que se possa construir teorizações e análises mais robustas sobre a mudança no contexto do novo institucionalismo. Embora seja complexo entender a importância das instituições para explicar processos de mudança, podemos ter uma clara noção de elementos indispensáveis levando em conta modelos institucionais da mudança. A hipótese básica deste trabalho é de que teorias mais robustas da mudança devem incluir causas (e variáveis) presentes em quatro dimensões: a agência, os elementos subjetivos e informais, as tensões dinâmicas, e os efeitos não-intencionais. Estes devem ser entendidos a partir de variáveis derivadas da interação de agentes e instituições no processo da “política da mudança institucional”. Tais concepções permitem compreender melhor como as instituições importam quando se trata da mudança.

Na primeira seção, apresentamos os principais argumentos que fundamentam as críticas às explicações tradicionais no novo institucionalismo histórico. Na seguinte, são apresentadas as principais críticas sobre essas explicações e as bases para o refinamento das teorias. Na terceira seção, realiza-se um estudo comparado de três inovações analíticas produzidas ao longo desta década, expandindo as possibilidades sobre as teorias institucionais da mudança no caso específico do novo institucionalismo histórico. A partir disso, sugerimos, pois, uma tipologia com um conjunto de categorias analíticas que podem ser úteis para construção de novas teorias da mudança. Por fim, as considerações finais acerca das implicações para a teorização da mudança na ciência política brasileira.

Momentos críticos e mudança

Como largamente conhecido na ciência política comparada, as análises tradicionais da mudança⁵ recorrem usualmente às explicações funcionalistas, históricas ou culturais para compreender como ocorre a “política de produção” de novos arranjos institucionais. A resposta típica dessas interpretações reside na noção de que instituições mudam a partir de causas associadas à ação estratégica dos agentes que criam racionalmente novos modelos institucionais; por processos de competitividade seletiva que introduzem ganhos de eficiência, legitimidade; pela incidência de fatores ou choques externos; ou por modelos que enfatizam que mudança é produzida por efeitos não intencionais.

No novo institucionalismo histórico,⁶ a análise tradicional da mudança oscila entre duas concepções: os modelos incrementais e as abordagens de equilíbrios descontínuos (*punctuated equilibrium*)⁷ No incrementalismo, a mudança é concebida como resultado de uma *acumulação gradual* de pequenas transformações e composta por ajustes marginais à ação de fatores causais externos às instituições. Por outro lado, nos modelos de equilíbrios descontínuos, os processos de mudança são compreendidos a partir de *alterações radicais* nos padrões incrementais. Tais modelos concebem a ocorrência de grandes transformações em contingências específicas, normalmente causadas pela ação de fatores exógenos e não institucionais.⁸

A teorização tradicional é, portanto, centrada em análises que privilegiam o modo específico pelo qual *causas exógenas produzem mudanças nas instituições*. A mudança é, assim, concebida como ruptura, desvio, alteração em relação aos modelos de estabilidade, ordem e manutenção do *status quo*. Quer pela via incremental quer pela ruptura descontínua, as explicações tradicionais se constroem a partir da ação isolada ou combinada de dois mecanismos causais básicos: os processos de difusão (de ideias, políticas, tecnologias, por exemplo) e a ação de legados e sequências dependentes.⁹

Como argumentam Pierson (2000) e Mahoney (2000), legados e sequências dependentes representam importantes mecanismos causais para que se possa compreender a manutenção e a estabilidade

das instituições. Estes estão diretamente associados à dinâmica de consolidação (*self-reinforcing*) e de retroalimentação positiva (*positive feedbacks*) que os arranjos institucionais possuem. As interpretações tradicionais enfatizam a noção de que as instituições são usualmente consideradas como estáveis e tendem a perdurar a partir da sua criação através de poderosos mecanismos de reprodução institucional, supondo que modelos institucionais sustentáveis no tempo não tenham eficiência, legitimidade ou bom desempenho. Conferem ainda ênfase causal à incidência de transformações nos elementos exógenos permitindo que os agentes encontrem alternativas para reverter o peso dos legados institucionais e confeccionem novas instituições. A análise de mudança é centrada na noção dos momentos críticos¹⁰ (*critical junctures*), eventos que supostamente possibilitam uma *cisão* com a estabilidade das instituições.

Em trabalho seminal sobre a teorização da mudança, Katznelson (2003) considera que nos momentos críticos é empiricamente possível observar padrões diferenciados de relacionamento entre os agentes (preferências) e as estruturas (periodizações),¹¹ desencadeando caminhos para a promoção de reformas. Momentos críticos representam, portanto, configurações temporais que causam o realinhamento de crenças, preferências e escolhas estratégicas dos agentes em relação aos arranjos institucionais existentes. A atenção a esses processos pode iluminar os diversos mecanismos pelos quais se configuram rupturas com a estabilidade.

Ao conferir poderes causais aos fatores exógenos (não institucionais), a análise tradicional é *reconhecidamente limitada* em explicar como as instituições se transformam a partir delas mesmas. Embora seja importante considerar os elementos exógenos como fator causal da mudança institucional, se faz necessário, todavia, entender o lugar das causas institucionais nas explicações. As teorias tradicionais enfrentam um conjunto substancial de críticas, as quais são exploradas na seção seguinte.

Críticas e limites das teorias tradicionais

As principais críticas às teorias da mudança geradas pela primeira geração de trabalhos no novo

institucionalismo histórico¹² gravitam em torno de duas questões básicas: o problema da endogeneidade e o viés da estabilidade. A conexão entre exogeneidade e estabilidade reduz drasticamente o poder das teorias em explorar mais a fundo o modo pelo qual as variáveis institucionais impactam os processos de mudança. Essas críticas fundamentaram o desenvolvimento das inovações analíticas criadas por Greif (2006), Lieberman (2002) e Mahoney e Thelen (2010) ao longo desta década para lidar com o problema crônico da mudança.

O problema da endogeneidade configura-se a partir da pressuposição de que os modelos e as teorias se valem de estratégias analíticas que conferem *excessivos* poderes causais a fatores considerados exógenos. Nesta perspectiva, as mudanças seriam causadas por alterações nos parâmetros externos às instituições, podendo ser explicadas tanto pelas estruturas sociais, como pelas escolhas estratégicas dos agentes.

Recorrer a variáveis não institucionais significa elevar o grau de funcionalismo das teorias, que passam a tratar as mudanças em termos de “necessidades” funcionais de adaptação a padrões eficientes, legítimos, racionais, ou mais adaptados aos contextos em que se inserem. As instituições mudam para se adaptar a efeitos gerados pelo contexto ou por mudanças em parâmetros exógenos.

Por outro lado, o viés conservador contido implícita ou explicitamente nas teorias institucionalistas diz respeito à premissa de que para compreender o efeito das instituições sobre a ação e o comportamento, se faz necessário que estas sejam consideradas como sendo estáveis. A aderência aos pressupostos de estabilidade mostra-se útil para compreender fenômenos associados à ordem, todavia não dá conta dos complexos processos de mudança.

A exogeneidade

Diversos autores consideram equivocada a suposição básica de que as mudanças podem ser explicadas levando em conta causas exógenas, usualmente compreendidas como choques externos, que teriam capacidade de alterar substancialmente os longos períodos de estabilidade institucional e

introduzir reformas. Se esta pressuposição for verdadeira, as teorias institucionais estariam deixando de “mostrar” como de fato as variáveis associadas às instituições importam, afetando o *status* dessas teorias em produzir explicações mais robustas sobre a mudança.

Importantes autores nesta tradição de pesquisa, tais como Pierson (2000), Greif e Laitin (2004) ou mesmo Przeworski (2004), mostram-se céticos quanto ao *status* causal das variáveis institucionais para explicar a mudança. Para eles o problema central das teorias institucionais da mudança reside claramente na dificuldade de mostrar como processos de estabilidade e mudança são articulados. O refinamento dessas teorias passa necessariamente por ampliar o poder causal a fatores endógenos às instituições na tentativa de compreensão dos processos de mudança. É preciso mostrar como as “instituições” importam para compreender a mudança. Esta é a falha central das teorias de primeira geração.

Pierson (2004) sugere que as fronteiras das abordagens tradicionais para a análise da mudança devem ser expandidas considerando quatro vias: (1) a teoria dos momentos críticos, em que as explicações são fundamentalmente associadas à ação de choques externos; (2) teorias que supõem a maleabilidade das instituições, em que a mudança é explicada a partir da ação de *coalizões perdedoras* no processo político;¹³ (3) teorias que enfatizam os aspectos multidimensionais e efeitos de interação, em que a mudança institucional deve ser pensada como decorrência de variáveis associadas aos efeitos de interação (intencional e não intencional) entre as múltiplas realidades;¹⁴ e, por fim (4) teorias que enfatizam a ação de empreendedores de reformas, em que se considera que as mudanças são geradas a partir de agentes políticos capazes de empreender reformas diante dos usuais problemas de ação coletiva.

Lieberman (2002) considera que as teorias tradicionais são marcadas por três grandes tensões: o excessivo reducionismo, a prevalência da estrutura sobre a agência e a elevada dose de exogeneidade. Modelos institucionalistas são preponderantemente orientados para a análise da ordem e da estabilidade, dos padrões de regularidades, dos processos

típicos, com pouca atenção aos complexos processos de mudança a partir das instituições. O desafio reside em como seria possível introduzir variáveis institucionais para dar conta de explicar a ruptura com a estabilidade típica das teorias tradicionais.

A exogeneidade dos modelos tradicionais está no fato de que as análises históricas tendem ao conhecido problema da “regressão ao infinito”. O típico esforço de regressão analítica para explicar a mudança a partir de uma bem articulada conexão causal entre mudanças institucionais ocorridas num determinado tempo e variáveis institucionais situadas em períodos anteriores termina por fazer com que as teorias recorram a fatores exógenos. Em algum momento da análise, as teorias passem a considerar que a mudança resulta de fatores externos, deixando de lado a importância crucial das variáveis institucionais.

Outra limitação substancial dos modelos tradicionais consiste na desatenção ou ausência em relação ao importante fato de que as “instituições” não são apenas as regras do jogo ou equilíbrios de Nash. Abordagens tradicionais são usualmente limitadas em compreender que as instituições, especialmente no mundo da política, são eivadas de conflitos, tensões, desequilíbrios, choques de preferências, valores e interesses, e que essas características são fundamentais para dar conta da análise endógena da mudança.

Alternativas para a superação da elevada dose de exogeneidade das teorias tradicionais passam pela *inserção progressiva* de elementos endógenos. Considera-se que análises mais potentes da mudança devem combinar elementos endógenos e exógenos para entender os mecanismos causais que produzem a transformação e a sustentabilidade das instituições no decorrer do tempo.

O viés da estabilidade

A segunda dimensão das críticas relativas às teorias institucionais de primeira geração reside na premissa da estabilidade em que estas são construídas. As teorias tradicionais normalmente assumem que as instituições sejam estáveis no tempo. A consequência mais drástica dessa suposição recai sobre a ênfase em legados e sequências dependentes, a

qual reduz sensivelmente a capacidade analítica em tratar a mudança de forma mais adequada.

A suposição de estabilidade institucional termina por produzir hipóteses de que as mudanças ocorram muito lentamente, sejam eventos raros, ou possuam baixa probabilidade de ocorrência, dada a ação de mecanismos causais típicos, tais como retornos crescentes, *lock-in* e *positive feedbacks*. Legados e sequências dependentes tendem a produzir inércia institucional. Esta importante suposição analítica inibe a compreensão dos efeitos dinâmicos dos legados sobre o comportamento e a ação relativa à formação das preferências dos agentes, a construção das identidades, a ação estratégica e sobre o processo decisório que produz a mudança a partir das instituições.

O principal impacto da questão do viés conservador dos modelos institucionalistas históricos é que, em suas diversas variantes, estes são satisfatórios e adequados para a explicação da ordem e da continuidade. Os mecanismos típicos assumidos como válidos para essas compreensões fornecem, entretanto, bases insuficientes para dar conta dos complexos processos de mudança a partir das instituições. Como seria possível criar novas bases para os modelos institucionais da mudança?

March e Olsen (2006) acreditam que as teorias tradicionais podem ser mais frutíferas para compreender a mudança se atentarem para duas importantes alterações: primeiro, de que a mudança representa uma característica essencial dos arranjos institucionais. Segundo, de que se amplie o *status* causal das variáveis institucionais fazendo com que os processos de mudança sejam explicados levando em conta categorias analíticas associadas às instituições.

A segunda geração no novo institucionalismo histórico estaria se distanciando progressivamente de modelos centrados na utilização intensiva do conceito de dependência de trajetória e de momentos críticos para analisar a mudança. O foco analítico desloca-se para abordagens que sejam capazes de introduzir poderes causais às variáveis institucionais e, por outro lado, trabalhar com modelos que permitam combinar fatores endógenos e exógenos na construção de hipóteses mais sofisticadas para explicar os diversos tipos de mudança. Esta concepção faz com que as mudanças deixem de representar

“eventos raros ou rupturas descontínuas” e passem a ser compreendida no âmbito da ampla diversificação e variabilidade dos tipos, a partir de diversos mecanismos como adensamento, desvio e conversão tal qual sugerido por Thelen (2000, 2005).

Segundo Mahoney (2000) e Thelen (1999), os modelos tradicionais devem deixar de lado a concepção de explicar a mudança a partir do mecanismo causal de retornos crescentes (*increasing returns*). As instituições não mudam apenas porque deixam de gerar retornos para os agentes, mas sim por complexos mecanismos. A pesquisa tradicional havia avançado pouco na compreensão mais profunda da influência dos legados sobre os agentes e suas escolhas, especialmente quando se trata da análise da mudança gradual. Os autores sugerem que as novas gerações de institucionalistas devem conferir substancial atenção a outros mecanismos, tais como incentivos, convenções, normas sociais, ou a fatores associados a interações entre agentes e instituições.

Pierson (2004) acredita que os modelos tradicionais têm dificuldade em identificar e diferenciar conceitualmente os processos de mudança, bem como estabelecer com maior precisão em que condições estes ocorrem. As teorias tradicionais são limitadas em responder a questões associadas ao problema de como, quando e o tipo de mudança que vai ocorrer, e em que medida esta pode ser explicada pelas instituições. O desenvolvimento adequado de teorias na ciência política comparada depende essencialmente, seguindo Goertz (2005), do grau de precisão das condições necessárias para explicação do fenômeno, em contraposição aos modelos generalizantes. Thelen (2003) enfatiza que um dos problemas decisivos para o avanço da teorização sobre a mudança institucional reside na habilidade dos analistas em identificar mais precisamente os fatores e as condições que promovem (ou inibem) a emergência de tipos específicos de mudança nas instituições.

Outro problema crucial derivado da estabilidade de das premissas encontra-se na excessiva ênfase às causas mais imediatas da mudança. Os modelos tradicionais enfrentam severas limitações em dar vazão ao papel de fatores considerados estruturais, que se configuram ao longo de lentos processos

de erosão das formas preexistentes, e focalizar prioritariamente os processos mais agudos e descontínuos de mudança. Este fato é especialmente problemático em vista da importância crucial dos efeitos de retroalimentação positiva (*positive feedback*) que essas teorias usualmente assumem. Se os agentes se adaptam e se alinham com as instituições existentes, o equilíbrio irá se reforçar no tempo, deixando pequenas margens para a promoção de mudanças. Diante dessa tendência, as análises das reformas terminam por incorrer no equívoco típico de desconsiderar as *lentas erosões*, conferindo mais importância aos estágios finais ou mais agudos da mudança. Ao focalizar na noção da mudança como “ruptura com a estabilidade”, as teorias tradicionais tendem a não dar relevância à suposição de que as mudanças ocorrem de forma contínua e gradual.

Tem-se, portanto, uma reduzida compreensão das causas que produzem êxito ou malogro na condução das reformas.¹⁵ A análise mais profunda das falhas, das resistências e das ambiguidades intrínsecas aos processos de reforma mostra-se absolutamente necessária para compreender por que as instituições mudam ou se conservam no tempo. Trata-se de uma lacuna dos modelos tradicionais considerar a mudança e a estabilidade como processos estanques. Conforme Pierson (2004), a análise mais completa das mudanças exige a compreensão dos mecanismos que inibem as reformas, entendidas como espaços de “transformação” ou “ruptura” com os mecanismos que produzem estabilidade. Nesse sentido, deve-se levar a sério a tarefa de desvendar a lógica da inércia institucional.

Categorias analíticas associadas aos problemas de coordenação, a ação dos veto players, a especificidade dos investimentos (*asset specificity*) e os efeitos de retroalimentação positiva são considerados por Pierson (2004) os elementos básicos para a elaboração de teorias sobre os complexos mecanismos que inibem a mudança. Atuando de forma isolada ou combinada, esses fatores tornam as reformas problemáticas.¹⁶ O autor sugere que possíveis rotas de avanço na análise do problema da mudança devem centrar suas energias em cinco temas: (1) lógica de produção de equilíbrios profundos (*deep equilibria*);¹⁷ (2) mecanismos causais que produzem

mudança; (3) efeitos de interação entre múltiplas instituições;¹⁸ (4) mudança gradual; e (5) o desenvolvimento de políticas.

Para o estudo da “política da mudança” a partir das instituições, a análise deve buscar introduzir categorias analíticas relativas às interações estratégicas entre os agentes e as instituições. Essas interações permitem compreender como se estruturam a configuração das preferências dos agentes com poder de veto, os quais são decisivos quando se trata de mudança (gradual e descontínua) na ciência política.¹⁹ Um bom exemplo desse tipo de categoria analítica é a noção de que a produção de mudanças nas instituições políticas depende sensivelmente de como os *agenda-setters* são decisivos pelo seu considerável poder de “blindar” ou de promover reformas na arena política.²⁰

Inovações analíticas

Lançadas as críticas fundamentais sobre as teorias da mudança de primeira geração e delineados alguns dos caminhos possíveis para o refinamento das teorias tradicionais, esta seção concentra-se na análise comparada de três modelos que introduziram inovações substanciais no novo institucionalismo histórico para o tratamento da mudança. São considerados três casos paradigmáticos no debate: o modelo de mudança quasi-paramétrica de Greif (2006), o modelo de mudança gradual proposto por Mahoney e Thelen (2010) e o modelo das ordens múltiplas sugerido por Lieberman (2002).

O propósito é compreender a maneira pela qual estes modelos lidam com as críticas centrais sobre a primeira geração, apresentando alternativas para o problema da mudança. A análise comparada sugere o refinamento progressivo das teorias de segunda geração, e busca compreender como as inovações alteraram a lógica da explicação nas bases conceituais, nas categorias analíticas utilizadas e nos mecanismos causais propostos. Os “casos exemplares” permitem visualizar como as teorias recentes se deslocam das noções tradicionais e introduzem novas perspectivas no sentido de destacar as próprias instituições como causas importantes da mudança. Acreditamos que a tipologia apresenta os elementos

constitutivos essenciais para a construção de teorias mais frutíferas no contexto do novo institucionalismo histórico.

Mudança quasi-paramétrica

Greif (2006) introduz uma substancial reconfiguração da análise da mudança a partir da teoria dos jogos repetidos. Ele inova ao propor a superação dos reconhecidos limites das abordagens centradas na concepção das instituições como equilíbrios. A ideia de que elas devam conter elementos “maleáveis” em contraposição aos modelos que assumem fixidez institucional é decisiva. O modelo de Greif parte de duas noções básicas: os quasi-parâmetros²¹ e o reforço institucional.

A inovação recai na consideração de que elementos paramétricos possuem um papel analítico dual na análise da mudança. Com isso o autor supera a noção tradicional de que as regras do jogo, quando vistas como “equilíbrios”, sofrem de viés conservador em relação à ordem. Parâmetros podem ser considerados de forma diferenciada a partir do horizonte temporal que se considere na análise dos processos de mudança. Quando utilizados para compreender a sustentabilidade das instituições em breves períodos, os modelos devem enxergá-las como paramétricos (fixos, exógenos). Em contrapartida, quando focalizam o longo prazo, as instituições devem ser tratadas como quasi-paramétricos (variáveis, dinâmicos). Estes representam elementos institucionais que podem ser endogenamente alterados ao longo do tempo e, portanto, são decisivos para compreender que as instituições podem mudar sem recorrência exclusiva a elementos exógenos.

O modelo pressupõe que a mudança está diretamente associada à transformação dos quasi-parâmetros e aos processos de reforço (ou erosão) das crenças e dos comportamentos de agentes em relação aos arranjos institucionais existentes.²² Mudanças nos quasi-parâmetros podem, a depender das condições, gerar mecanismos de erosão ou de reforço das instituições.²³ Todavia, é fundamental compreender mais de perto o modo pelo qual aquelas crenças se alteram ao longo do tempo na interação com os arranjos institucionais.

A análise da mudança parte do pressuposto de que elementos associados ao contexto afetam a capacidade de sustentabilidade (*self-enforceability*) das crenças dos agentes nos modelos institucionais. Os mecanismos de erosão institucional estão largamente associados à interpretação dos agentes aos incentivos (sanções e recompensas) criados pelas próprias instituições.

O modelo sustenta a tese básica de que as instituições produzem a mudança institucional quando as conexões entre crenças e comportamentos esperados se tornam frágeis ao longo do tempo. Os mecanismos específicos de mudança endógena propostos pela teoria diferenciam-se a partir do modo pelo qual se estrutura a percepção dos agentes em relação a ocorrência de mudanças quasi-paramétricas. O modelo especifica três possibilidades em função do grau em que as mudanças podem ser observadas.

No primeiro tipo as mudanças quasi-paramétricas são pouco observáveis, incertas e pouco reconhecidas pelos agentes. Nesses casos, os mecanismos podem estar vinculados, de um lado, à disposição dos agentes para enfrentar os riscos e as ambiguidades tipicamente associados aos processos de mudança; de outro, à necessidade de agentes dotados de maior conhecimento do contexto da mudança.

No segundo caso, estão as situações em que os processos de erosão institucional derivam de uma estratégia de abandono radical de antigos comportamentos já que estes passam a ser considerados inadequados no novo contexto. Este tipo de mecanismo está associado diretamente aos casos que normalmente caracterizam os chamados equilíbrios descontínuos (*punctuated equilibrium*), típicos da literatura que enfatiza modelos incrementais no institucionalismo histórico. Tais modelos sugerem que os eventos de mudança sejam considerados *radicalmente desviantes* em relação aos processos estáveis organizados a partir do mecanismo de ajuste marginal.

Por fim, consideram-se as situações em que os agentes observam e compreendem as mudanças e alteram seus comportamentos. Nesses casos, os comportamentos estratégicos pregressos tornam-se progressivamente menos sustentáveis e verifica-se uma mudança institucional intencional e gradual. Novos comportamentos, novos modelos normati-

vos e novas organizações são mecanismos típicos desses casos de reforma institucional, a qual tende a produzir impactos sensíveis na estrutura comportamental dos agentes.

Transformações marginais nos quasi-parâmetros mostram que as novas instituições não apenas refletem mudanças que ocorrem exogenamente, mas também que, em grande parte, elas podem ser explicadas a partir do modo pelo qual ocorrem os processos de erosão e o reforço institucional.

Assim, o estudo da mudança institucional não deve estar dissociado da análise da estabilidade. Esta juntamente com o estudo dos processos de reforço, típicos dos modelos de primeira geração, podem ser compreendidos como “casos especiais”, em que os quasi-parâmetros são tratados como fixos e exógenos. O alargamento das concepções tradicionais exige um exame mais detido sobre como esses processos possibilitam ou não a introdução da mudança, considerando variações de longo prazo, e a interpretação e as estratégias dos agentes diante de tais processos.

Conflito distributivo e mudança gradual

Mahoney e Thelen (2010) propõem uma teoria para dar conta da mudança endógena gradual, considerada essencial para o desenvolvimento e a sustentabilidade do novo institucionalismo histórico. O pressuposto básico é de que as instituições mudam continuamente e devem ser consideradas a partir de categorias analíticas ligadas ao conflito distributivo diante da alocação de recursos escassos entre múltiplos agentes. Reformas envolvem conflitos e ambiguidades, o que permite entender como as instituições acumulam tensões decorrentes dos mecanismos causais.

A concepção distributiva amplia a capacidade de apreensão das tensões e pressões continuadas por mudança, confrontando a suposição de estabilidade institucional das teorias tradicionais.

Nesse sentido, variáveis associadas diretamente ao contexto e às formas institucionais assumem poder causal para compreender o modo pelo qual emergem formas diferenciadas de mudança institucional. Agentes interpretam e reagem de modo diferenciado aos espaços de mobilização e alocação

de recursos em torno dos quais se verificam conflitos entre eles.

Os autores distanciam-se, portanto, de abordagens que consideram a mudança a partir de noções ligadas à estabilidade, à sustentabilidade e ao automatismo institucionais. Instituições mudam gradual e continuamente e envolvem decisões estratégicas oriundas delas mesmas.

A principal implicação dessa teoria é a interligação entre mudança e estabilidade. Ou seja, a análise deve balancear os poderes causais conferidos aos fatores endógenos e exógenos. A sustentabilidade das instituições no decorrer do tempo é decorrência de uma continuada mobilização de recursos políticos e da superação dos conflitos por parte de agentes. A estabilidade não ocorre de modo natural, automático, espontâneo, como sugerem as teorias tradicionais, mas está diretamente ligada aos processos de disputa estratégica dos agentes por recursos e, portanto, sujeita a flutuações de poder.

Além disso, é fundamental atentar para as questões em torno da aplicação de regras. Os mecanismos de obediência (*compliance*) dos agentes são, pois, elementos causais fundamentais. O problema da mudança é desencadeado a partir do grau de ambiguidade gerado nos processos de implantação de regras e decisões diante do conflito distributivo.

Os autores argumentam que a ambiguidade típica das instituições gera espaços de interpretação, debate e contestação por parte dos agentes, introduzindo possibilidades para a mudança endógena. Não é o grau de formalização institucional que está associado à ambiguidade e ao problema de implantação das regras. Mesmo quando se trata de executar regras altamente formais, os agentes criam “espaços políticos” de interpretação, abrindo consideráveis lacunas para a ocorrência de conflitos em torno do significado, da aplicação e das formas específicas de alocação dos recursos; lacunas que permitem a emergência de novos modelos institucionais.

Esta concepção representa, portanto, uma sensível inovação em relação às abordagens tradicionais, uma vez que enfatiza a necessidade de uma compreensão em profundidade dos mecanismos dinâmicos que levam à formação de coalizões distributivas para a execução das regras. A teoria dis-

tributiva ajuda a pensar com mais seriedade os efeitos distributivos associados aos modelos institucionais, com base tanto na observação de valores, crenças, preferências e identidade dos agentes, como dos padrões típicos de coalizão e, sobretudo, dos conflitos políticos que orientam e estruturam os processos de mudança institucional em diversos contextos e condições. Os casos empíricos e a comparação entre processos de reformas institucionais garantem a densidade da análise, o que não seria possível com uma ideia abstrata da mudança.

Ordens múltiplas

A terceira inovação analítica é o modelo de ordens múltiplas proposto por Lieberman (2002) para explicar a mudança das instituições políticas. Neste modelo, verifica-se a inserção de categorias analíticas ligadas ao plano das ideias, o que implica incluir os agentes e seus modelos cognitivos em uma análise comparada dos processos de mudança. Os agentes não devem ser considerados apenas pela sua capacidade de escolha, como usualmente se faz nas abordagens da escolha racional, ou por agir sobre mudanças nas restrições institucionais exógenas, como sugerem os modelos tradicionais, mas devem ser vistos a partir de suas ideias e de seus modelos mentais. Reformas dependem consideravelmente do papel que novas concepções e conceitos emergem na política de produção das reformas. Portanto, deve-se atentar para categorias voltadas aos processos de formação de crença e de estruturação das preferências, além de elementos relativos ao conhecimento e às expectativas que se formam durante a interação permanente entre os agentes e as instituições.

Modelos tradicionais falham sistematicamente por não conferir relevância causal a essas categorias de análise, de um lado, e, de outro, por não conceber a mudança a partir da interação dinâmica entre modelos mentais dos agentes e as malhas institucionais. Reiterando, as ideias desempenham papel decisivo na criação de novos arranjos institucionais e podem iluminar com maior poder explicativo os mecanismos causais envolvidos na produção da mudança.

O modelo sugere que as teorias institucionais podem interpretar de forma mais adequada

os complexos processos de mudança institucional quando entendidas a partir de uma ontologia da política de múltiplas ordens situadas e não necessariamente em equilíbrio. O choque de valores e de ideias é decisivo para que se possa dar conta dos efeitos interativos não só entre as instituições, mas também num nível mais profundo, entre ideias e instituições. As incertezas e as ambiguidades envolvidas nas ordens políticas elevam sensivelmente o potencial para produzir mudança. Esta concepção, portanto, interpreta os processos de mudança como sendo gerados pelas tensões entre modelos institucionais e ideias. A hipótese central do modelo é de que a probabilidade de mudança abrupta das instituições políticas (em oposição à variação normal) será mais acentuada em condições em que o grau de tensão entre as ordens políticas seja prevalente.

A introdução das ideias amplia as chances de os modelos conferirem a natureza multidimensional típica dos fenômenos políticos, bem como permite que os analistas não mais enxerguem as estruturas de preferências e as crenças dos agentes como dadas de antemão. A chave para a interpretação da mudança reside em compreender como as tensões entre instituições e modelos cognitivos podem, em condições específicas, conduzir a reformulação dos incentivos e das oportunidades estratégicas para os agentes políticos.

A abordagem das ordens múltiplas sugere que as teorias sobre a mudança sejam elaboradas a partir de um “balanceamento” dos poderes causais atribuídos às ideias e às instituições, e é nesta interação que encontramos as pistas básicas para uma compreensão mais satisfatória da mudança institucional endógena.

O modelo parte de uma radical decomposição da noção de unicidade constitutiva da ordem política, revelando a existência de superposições, integrações e conflitos – estas configurações, segundo o modelo, produzem mudança. A vantagem é que essa concepção contempla tanto as instituições como as “ideias em interação” na qualidade de elementos básicos da explicação. Em termos analíticos, isso permite que sejam considerados elementos associados ao modo peculiar pelo qual as variáveis (ou causas) são articuladas em condições históricas específicas, ampliando os modelos tra-

dicionais, que enfatizam de forma determinista o poder causal dos legados.

A utilização de modelos de ordens múltiplas vem assumindo considerável importância na interpretação da mudança em diversos subcampos da ciência política comparada. Analisaremos brevemente algumas de suas inovações.

No âmbito das políticas públicas, um bom exemplo é encontrado em Weir (2006). A autora se utiliza da ideia de fricção entre ordens múltiplas sugerindo que os processos de reforma são compostos por duas estratégias analíticas, cujas causas encontram no interior da agência: teoria da dissonância institucional e análise dos processos de configuração das estratégias dos agentes.

A primeira parte do pressuposto da coexistência de múltiplas ordens institucionais. A mudança institucional seria compreendida como resultante de “processos de fricção institucional” entre as ordens e suas diferentes lógicas no que se refere à produção de políticas públicas. O papel estratégico dos agentes passa a ser decisivo na explicação.

Por outro lado, as abordagens que focalizam a construção de estratégias partem do pressuposto de que os agentes são “complexas entidades organizacionais” inseridas em múltiplas redes institucionais, e que eles montam suas estratégias de inovação a partir de uma lógica relacional e situacional. Assim, deve-se enfatizar os processos internos pelos quais os agentes configuram (e reconfiguram) seus interesses e estratégias de ação, bem como os mecanismos para a obtenção de apoio político.

Smith (2006) chama a atenção para a necessidade de aprimoramento do conceito de ordens múltiplas. Diferenciar as ordens institucionais múltiplas de categorias analíticas relacionadas às tradições ideológicas é, a seu ver, fundamental. Os institucionalistas históricos não trabalham com categorias que permitam tratar as ideias de forma adequada em seus modelos teóricos. De acordo com o autor, propósitos, regras, normas, papéis e padrões de comportamento são manifestações daquilo que estamos denominando “ideias” dos agentes, imprescindíveis para tratar de fenômenos como a criação e a manutenção institucional.

O papel das interações entre diversas ordens institucionais para explicar a mudança institucional

endógena é também o mecanismo central utilizado por Farrell e Héritier (2005) na análise de acordos de integração regional na Comunidade Europeia. Baseados na teoria da barganha, eles sugerem um modelo em que os mecanismos de mudança estão diretamente associados à interação entre os elementos formais e informais contidos nos arranjos institucionais existentes.

Os processos de mudança institucional endógena dependem consideravelmente das questões em pauta nas negociações entre os agentes institucionais num dado acordo de integração, que é fortemente condicionado a equilíbrios de poder envolvidos entre os arranjos institucionais. A endogeneidade do modelo proposto reside especialmente na atenção central para a emergência de instituições informais a partir da interpretação das regras formais (escritas e passíveis de serem executadas por agentes externos) nos processos de barganha na construção de novos arranjos institucionais.

O pressuposto básico é de que as regras formais, por conterem elevados graus de ambiguidade, permitem que os agentes passem a criar regras informais para a aplicação das regras formais. Em condições específicas, estas instituições informais passam a afetar significativamente as ações futuras sobre a criação de novas instituições. Os modelos centrados nos arranjos formais limitam-se em compreender os aspectos das barganhas extralegais que emergem nos processos decisórios e que usualmente contêm os mecanismos-chave para a compreensão da mudança institucional.

Os autores consideram que a criação de novas instituições é influenciada pelos arranjos institucionais existentes de forma endógena e dependem de dois elementos: os desequilíbrios de poder entre os agentes e a clivagem de interesses em torno das questões envolvidas nos processos de negociação.

Caporaso (2007) apresenta outro exemplo de aplicação das ordens múltiplas que confere centralidade ao papel da ambiguidade presente nas instituições. Analisando o caso da Comunidade Europeia, ele critica fortemente os modelos neofuncionais, centrados em fatores exógenos típicos da explicação da mudança institucional. Em seu modelo, propõe os elementos básicos de uma teoria em que a mudança possa ser explicada basicamente a partir

dos arranjos institucionais existentes, cujas lacunas passam a ser centrais no desenvolvimento das explicações. É exatamente nas ambiguidades entre as dimensões formal e informal dos arranjos institucionais que as ideias e as instituições interagem, criando possibilidades para a ocorrência da mudança. Em determinadas condições, as lacunas abrem espaço para o estabelecimento de novos equilíbrios gerados endogenamente. Para Caporaso (2007), estas causas podem assumir diferentes formas e se expressam quase sempre a partir de elementos associados ao conflito de interesses, diferentes horizontes temporais, consequências não intencionais e padrões de aprendizados institucionais.

O estabelecimento de novos equilíbrios está diretamente associado à construção de estratégias por parte dos agentes, as quais, por sua vez, são frutos da mobilização, da ação coletiva e da barganha. A inovação do modelo proposto está em combinar causas exógenas e endógenas. As mudanças informais representam tipos específicos em que as mudanças ocorrem endogenamente, isto é, sem a necessidade de alterações substanciais nos arranjos existentes a partir da construção de maiorias absolutas no plano político.

A partir da análise comparada das três inovações analíticas aqui empreendida, o próximo passo é a formulação de uma tipologia que permita compreender os elementos constitutivos essenciais de uma teoria institucional da mudança no contexto do novo institucionalismo histórico. Este será o foco da próxima seção.

Tipologia interacionista

Conforme considerado nas seções anteriores, os casos de inovação analítica representam “aproximações razoáveis” ou “vias de modernização” das teorias tradicionais da mudança, abrindo caminhos possíveis para a superação dos limites postos pelas questões de exogeneidade e estabilidade. Eles mostram claramente que é possível estudar a mudança institucional a partir da introdução de novas premissas, conceitos e mecanismos para a teorização. Todavia, é preciso uma reflexão mais ampla no sentido de esboçar quais seriam os elementos consi-

derados essenciais para construir teorias que levem em conta as próprias “instituições”.

A despeito de não ser possível criar uma teoria que possa predizer em que condições a mudança ocorre, é possível demarcar com precisão os “tipos” de categorias analíticas que importam para a construção de teorias institucionais da mudança. Ou seja, a criação de uma “tipologia” que delimite os requisitos indispensáveis para a geração de teorias da mudança institucional no novo institucionalismo.

Os modelos analisados mostram claramente que a mudança deve ser mais adequadamente interpretada como fenômenos gerados pela combinação de fatores exógenos e endógenos às instituições. Teorias mais consistentes devem encontrar caminhos para “balancear” a ação desses fatores. O pressuposto básico é de que as mudanças refletem uma conjunção contingente de causas institucionais e não institucionais.

Os modelos tradicionais no institucionalismo histórico podem ser interpretados como casos especiais, em que elementos endógenos estão ausentes. Contudo, episódios de mudança completamente exógena ou endógena são muito específicos no contexto de possibilidades para a produção de mudança.

A tipologia parte da suposição básica de que as instituições devem ser “consideradas” a partir de categorias analíticas geradas na interação dinâmica em dois níveis: o primeiro relacionado com elementos gerados na interação entre agência e instituição; o segundo, diretamente ligado à interação entre as instituições.

O modelo interacionista sugere que as teorias institucionais considerem as instituições a partir de efeitos dinâmicos (intencionais e não intencionais), produzidos na interação continuada entre os agentes e as instituições. Essa ideia contrapõe-se a concepções estáticas, em que as instituições ditariam as regras do jogo, criando o equilíbrio necessário para a distribuição de recursos e oportunidades para os agentes. Ademais, essa proposta amplia o campo de visão para além das interações entre os agentes e suas escolhas estratégicas, como propõe a teoria da escolha racional. Uma interpretação institucional da mudança no novo institucionalismo histórico deve levar em conta categorias e conceitos asso-

ciados aos efeitos dinâmicos das interações não só entre agentes e instituições, mas também entre as próprias instituições.

Num primeiro nível da análise, qualquer teoria da mudança institucional na ciência política não pode prescindir da inclusão de elementos associados à agência, com base em conceitos – como reflexividade, modelos cognitivos, ideias, estruturação de preferências – que mostrem como os agentes refletem, elaboram e alteram suas estratégias diante de processos de mudança ou reforma institucional. A importante dimensão das “instituições contidas nos agentes” permite ir além da ideia de que os agentes, quando incentivados, fazem escolhas racionais. As instituições produzem significado, contexto e oportunidades para elaboração estratégica de alternativas que são fundamentais na análise política das mudanças.

Quando considerados os elementos essenciais relativos ao segundo tipo de interação (instituições e instituições) proposto nesta tipologia, é preciso levar em conta, de um lado, as diversas realidades existentes nas instituições e, de outro, os problemas de ação coletiva gerados na política de produção das reformas.

Nos processos de mudança, assistimos ao embate entre culturas, crenças, valores, identidades e narrativas institucionais (não de agentes). E o entendimento de categorias relativas a essas tensões pode ser decisivo para a compreensão de como se organizam os padrões de conflito, cooperação, barganha e outros elementos imprevistos que ocorrem nas mudanças institucionais. As teorias, portanto, devem estudar a fundo as tensões dinâmicas geradas pelas interações institucionais, a fim de encontrar categorias analíticas-chave para a compreensão da mudança.

Os processos dinâmicos associados aos problemas de ação coletiva, envolvendo conflitos, ambiguidades, incertezas e *trade-offs*, devem ser operacionalizados a partir de conceitos que tentam capturar os problemas de coordenação, *veto players*, barganha, assimetria de informação e conflitos distributivos (geracionais e intergeracionais). Isso significa que as reformas não estão isentas de problemas relativos à ação coletiva; ou melhor, os desenhos institucionais formais e informais terminam

por produzir tais problemas, mas justamente eles são a chave para entender por que ocorrem ou não as reformas e em que condições.

A tipologia interacionista aqui proposta considera que teorias frutíferas devem se aproximar desses elementos para explicar como as instituições produzem a mudança. As variáveis institucionais contempladas neste artigo mostram claramente que as instituições não estão restritas às noções convencionais – por exemplo, regras do jogo, equilíbrios –, e que os analistas, portanto, devem considerar um amplo espectro de variáveis relevantes na dinâmica da produção das mudanças, incluindo agentes, cultura, tensão, ação coletiva e, sobretudo, a imprevisibilidade daí gerada.

A elaboração deste modelo “ideal” não tem o intuito de produzir uma teoria geral sobre a mudança institucional. Apenas a partir da pesquisa empírica comparada é que se torna possível compreender melhor como se pode gerar a combinação adequada para a operacionalização de cada um desses conceitos e como eles podem explicar os complexos processos de mudança.

Considerações finais

Este artigo discute de forma sistemática três das principais inovações geradas pela segunda geração da pesquisa no novo institucionalismo histórico na construção de modelos e teorias da mudança institucional endógena na ciência política comparada.

A construção de novos modelos é, com efeito, uma resposta às críticas aos modelos tradicionais da primeira geração de estudos, que conferia demasiada ênfase a causas exógenas e que normalmente apresentava forte viés conservador. As inovações analíticas mostram alternativas para a reconstrução de conceitos, mecanismos e argumentos que possam tratar a mudança de forma mais sofisticada.

O desenvolvimento de alternativas plausíveis para dar conta da mudança está diretamente ligado à formulação de novas formas de apreender a mudança, incluindo variáveis mais sensíveis ao problema da dinâmica institucional. A análise comparativa das inovações analíticas revela essencialmente que as instituições são mais dinâmicas do que su-

punham as abordagens tradicionais e exibem uma gama muito ampla de mecanismos que tornam a conexão entre teoria e realidade empírica muito mais complexa. Por outro lado, assumir que as instituições mudam com frequência não implica necessariamente que a ordem e a estabilidade não sejam variáveis necessárias para entender a mudança. Pelo contrário, ordem e mudança estão profundamente interligadas, e não se deve supor que exista um claro divisor analítico entre as duas situações. Teorias mais robustas da mudança devem ser orientadas por concepções que permitam tratar de forma mais integradas essas duas faces do problema.

O tratamento analítico nesse sentido está em grande medida acoplado à inclusão da agência e de elementos subjetivos. Longe de assumir que as mudanças se estruturam preponderantemente a partir de momentos críticos, os modelos recentes incorporam, na medida do possível, concepções que permitem entender dimensões associadas a elementos informais e subjetivos, o que é decisivo quando se quer entender o funcionamento das reformas institucionais por via das interações existentes entre agentes e instituições.

As novas teorias da mudança vêm progressivamente reduzindo o grau de exogeneidade das teorias tradicionais da mudança. Os três modelos aqui analisados buscam encontrar diversas alternativas para reduzir o poder causal excessivo concedido aos parâmetros externos às instituições. As explicações acabam por combinar em algum grau as explicações endógena e exógena. O principal argumento, entretanto, é de que os novos modelos consideram as variáveis institucionais de forma mais clara do que as concepções tradicionais. Este argumento é fundamental para que se possa considerar o importante fato de explicar a mudança institucional a partir das instituições. Os casos analisados refletem bem algumas possibilidades desta questão, mas apenas representam os primeiros passos nesse tipo de análise. Gerações futuras de trabalho podem vir a contribuir mais decisivamente nesse sentido.

Os caminhos trilhados por essas inovações analíticas podem ser considerados os primeiros passos para garantir o avanço e a sobrevivência da tradição neoinstitucionalista nas ciências sociais, em particular na ciência política. A teorização

mais precisa sobre a mudança depende efetivamente da elaboração de modelos capazes de gerar hipóteses plausíveis e testáveis sobre como determinados padrões de articulação entre agentes, recursos e instituições são relevantes em algumas condições e não em outras. O crônico problema da transformação das instituições deve ser enfrentado de forma criativa em estudos que permitam uma análise comparada mais profunda. A tipologia interacionista apresentada neste artigo sugere caminhos possíveis para a inclusão de variáveis essenciais nos modelos explicativos.

A reflexão comparada é relevante, uma vez que o estudo da mudança permanece sendo um dos maiores desafios enfrentados pela agenda de pesquisa da ciência política, especialmente no Brasil. Apesar de o contexto brasileiro representar uma excelente oportunidade empírica para a reflexão sistemática do problema da mudança, não há trabalhos voltados de forma mais vigorosa para a compreensão desses processos a partir de referenciais institucionalistas. Os cientistas políticos brasileiros contribuem muito pouco com teorias institucionais da mudança.

Reiterando, este estudo não se propôs a lançar uma nova teoria sobre a mudança, mas a criar uma tipologia interacionista que demarcasse os elementos essenciais para a teorização sobre a mudança. Assim, analisamos as principais críticas que afetaram a construção de novos modelos e teorias para o novo institucionalismo histórico e mostramos a necessidade de introduzir cada vez mais conceitos, categorias analíticas e um novo conjunto de mecanismos causais que permitem tratar os processos de mudança a partir de fatores institucionais. A construção de teorias mais satisfatórias passa fundamentalmente pela habilidade dos analistas em “lidar” com as críticas ensejadas no debate contemporâneo e, mais amplamente, em criar novos modelos que levem em conta a importância da própria instituição para a explicação da mudança.

Por fim é importante ressaltar que o desenvolvimento de teorias mais refinadas deve estar atento à associação entre elementos tradicionais e fatores endógenos. Uma teoria da mudança institucional não deve, por exemplo, se afastar completamente das estruturas sociais ou mesmo penetrar de modo

desmesurado nas questões da agência. O êxito depende essencialmente da habilidade dos modelos em promover integrações frutíferas e de saber em que casos e condições tais combinações podem ser empreendidas.

Notas

- 1 O neoinstitucionalismo representa um dos principais paradigmas da ciência política comparada. Hall e Taylor (1996) consideram que o novo institucionalismo se volta para compreender três problemas fundamentais: a gênese, o desenvolvimento e a mudança institucional. March e Olsen (2006) entendem que os modelos neo-institucionais partem do pressuposto de que os arranjos institucionais existentes possuem poder causal para explicar como e por que as instituições emergem e se transformam.
- 2 Campbell (2006) considera haver pelo menos três “fronteiras críticas” nos novos institucionalismos: (1) teorização sobre mudança; (2) especificação dos mecanismos causais que produzem mudança; e (3) o desafio de inclusão de variáveis associadas às ideias. A produção de inovações analíticas no estudo da mudança institucional emerge como um dos campos essenciais para a sobrevivência e o desenvolvimento dos novos institucionalismos.
- 3 A escolha do novo institucionalismo histórico como caso para a análise privilegiada de teorias se deve ao fato de que é exatamente nesta vertente da pesquisa institucional que se observa as principais preocupações com a inovação e o refinamento de modelos voltados para a análise dos fenômenos associados à mudança institucional na ciência política. É notável a preocupação crescente com a ampliação dos modelos tradicionais quando se trata de expandir a capacidade analítica e o *status* das variáveis institucionais endógenas.
- 4 Tal análise não pretende ser exaustiva, tampouco afirmar que esses casos são superiores a outras possibilidades, mas sim mostrar que eles “avançaram” em relação aos modelos exógenos da primeira geração.
- 5 A análise institucionalista na ciência política envolve diversas variantes, uma vez que este campo do conhecimento é repleto de diversidade conceitual, pluralidade de termos e polissemia em relação às suas categorias fundamentais. Neste artigo, entretanto, deliberadamente restringimos o uso da expressão “novos institucionalismos” da forma equivalente a utilizada por Hall e Taylor (1996), que subdividem o novo institucionalismo em três *clusters* analíticos: institucionalismo histórico, institucionalismo sociológico e escolha racional.
- 6 Pierson e Skocpol (2002) argumentam que a pesquisa no novo institucionalismo histórico se volta para a geração de explicações de fenômenos e problemas relevantes com base em três características articuladas: a consideração do tempo como categoria analítica central, a especificação de sequências e a atenção aos contextos e configurações institucionais. Analistas que seguem esta tradição usualmente estão preocupados em compreender variações relativas à ocorrência de determinados fenômenos contingentes a elementos do contexto e dos processos históricos.
- 7 A análise da mudança com base no uso intensivo de modelos de equilíbrios descontínuos é muito frequente na tradição dos estudos de políticas públicas, especialmente a partir dos trabalhos seminais de Baumgartner e Jones (1993) com diversas aplicações em áreas-chave, como comportamento fiscal e políticas sociais em diversos desenhos de pesquisa. Givell (2010) e Jensen (2009) oferecem excelentes análises da evolução e do uso desses modelos no campo de políticas públicas.
- 8 O modelo das “revoluções científicas” formulado por Kuhn (1962) representa um caso exemplar desta abordagem da mudança institucional para o campo específico da filosofia da ciência. O autor explica o desenvolvimento da ciência a partir da emergência de novos modelos mentais, os paradigmas, que emergem de crises em modelos anteriores. As revoluções paradigmáticas são consideradas por Kuhn necessárias para introduzir novas bases que estruturam a atividade científica nos longos períodos de ciência normal que se sucedem às revoluções científicas.
- 9 Mahoney (2000) considera que as análises do tipo *path dependent* compartilham três características essenciais: (1) a atenção substantiva para o papel das condições iniciais a partir da suposição da existência de eventos desencadeadores de padrões causais específicos, o que leva à ideia básica de que as múltiplas possibilidades a partir de determinadas condições são reduzidas a uma trajetória única sustentável no tempo; (2) a diferenciação analítica entre causas que atuam decisivamente nos momentos críticos e nos momentos de reprodução institucional; e (3) institucionalização dos processos de dependência de trajetória a partir da ocorrência dos momentos críticos.
- 10 A suposição de ocorrência de momentos críticos é uma das chaves básicas para a análise tradicional. Stin-

- chcombe (1968) considera haver dois tipos básicos de explicação da continuidade e da estabilidade nas instituições: causas constantes e causas históricas. As segundas seriam fundamentais para compreender o papel e o significado dos momentos críticos na interpretação da mudança. Baseado nessa abordagem, Collier e Collier (1991) dão uma importante contribuição ao campo da política comparada com análises das reformas de políticas laborais em seis países latino-americanos. Capoccia e Kelemen (2007) apresentam um estudo substancial do conceito de *critical junctures* e sua importância analítica em modelos gerados pelo novo institucionalismo histórico na ciência política comparada.
- 11 O tratamento do problema da agência, isto é, das preferências, oferecido por Katznelson (2003) para a análise da mudança institucional se distancia claramente das concepções do problema agência-estrutura tal qual concebidos por Sewell Jr. (1992) e Swidler (1996). Estes modelos trabalham com uma separação artificial entre agência (preferências) e estrutura (periodizações) que assume diferentes funções quando se consideram períodos “ordenados (*settled*)” e “desordenados (*unsettled*)”. Katznelson (2003) parte da importante suposição de que os modelos convencionais na pesquisa social comparada são inadequados para tratar da mudança, uma vez que reduzem o papel dos agentes. Ao optar por um holismo estrutural como base ontológica, esta tradição confere ênfase a processos de vedação (*lock-in*) como base para a explicação da persistência, continuidade e inércia das instituições no tempo. Ele argumenta que análises mais adequadas da mudança deveriam, quando possível, se aproximar das concepções do realismo crítico (Archer, 1995), em que agência e estrutura são *mutuamente constituídas*, e da concepção morfogenética da mudança.
 - 12 As problematizações da primeira geração de estudos institucionais centraram-se nos efeitos gerados pelas instituições ou na explicação da ordem e estabilidade institucionais. A análise da mudança endógena passa a ser considerada fundamental para a agenda de pesquisas da chamada segunda geração institucionalista na ciência política comparada.
 - 13 Esta argumentação é originalmente atribuída a William Riker, que considera necessário pensar que na política a mudança das instituições é uma possibilidade a partir da ação organizada de grupos e coalizões que sofrem perdas no sistema institucional em relação a grupos considerados vencedores. As democracias representam um claro exemplo de *sistemas políticos maleáveis*, pois permitem que grupos derrotados nas eleições possam ter chances em eleições futuras.
 - 14 Esta formulação encontra-se no argumento original desenvolvido por Orren e Skowronek (1993), que supõem ser a mudança das instituições políticas geradas a partir dos efeitos abrasivos entre as diversas instituições políticas em interação. A tese é de que as instituições interagem produzindo tensões e oportunidades que geram condições para a mudança.
 - 15 Um bom exemplo nesse sentido é encontrado em Rezende (2004, 2009). Nestes estudos, a teoria das falhas sequenciais ajuda a compreender por que as políticas de reformas administrativas fracassam. O autor sugere que as falhas das chamadas reformas gerenciais na administração pública são produzidas pela tensão entre processos de ajuste fiscal e mudança institucional, que configura o mecanismo básico: o dilema do controle.
 - 16 Há consenso a respeito da dificuldade de ocorrência de mudanças ou reformas nas instituições políticas. Este fato é geralmente explicado na ciência política a partir da conhecida argumentação de que os criadores de novas instituições políticas concebem as instituições (e as políticas públicas) para enfrentar justamente os problemas de incerteza e inconsistência de escolhas intergeracionais, tal qual sugerido por Moe (1990). As novas instituições são constituídas por regras pensadas para torná-las perenes, sobretudo por causa da tentação por controle e reversão dos modelos anteriores. Nesse sentido, as instituições políticas são tipicamente conhecidas por sua resistência à mudança.
 - 17 Ou seja, entender por que e como a articulação de determinados fatores tende a produzir (em determinados contextos) instituições com chances reduzidas de reversão no tempo. Talvez esta seja a chave para compreender a mudança.
 - 18 Pierson (2004) chama a atenção para dois importantes efeitos de interação na análise da mudança: a) a ocorrência de padrões de interação de reforço mútuo entre as instituições diante da mudança; b) desconexão ou fragilidade entre as instituições (*loosing coupling*). No primeiro caso, supõe-se que mudanças em determinados arranjos institucionais têm mais chances de ocorrer em instituições complementares; no segundo caso, supõe-se haver ambiguidades fundamentais para entender a mudança, que derivam da alocação de autoridade entre as instituições.
 - 19 Tsebelis (2002) na sua conhecida teoria dos *veto players* argumenta que os diversos sistemas políticos e institucionais são diferenciados a partir da configuração de veto players, e que a mudança deriva fundamentalmente da ação coletiva entre esses agentes específicos. Ele expande a concepção de que

as instituições são regras que governam a ação dos agentes, pois elas estruturam as sequências decisórias dos agentes com poder de veto. Ele lança a importante hipótese de que os poderes de *agenda-setting* são inversamente relacionados com a estabilidade institucional. Se os modelos especificam as preferências contingentes dos *veto players*, a posição do *status quo* e a identidade do *agenda setter*, é possível prever a mudança com maior precisão.

- 20 Miller (2000) classifica os *veto players* como sendo do tipo *self-referencing*. Sua emergência é contingente ao tipo de reforma analisada. Por outro lado, nem todos os pontos de veto são “autorreferentes”, mas ganham este *status* em função de determinados tipos de mudança institucional. Em alguns casos, os reformadores podem ser criados por *referendum*, enfraquecendo a capacidade das elites políticas em bloquear mudanças que possam ser prejudiciais aos seus interesses.
- 21 Conceitualmente, parâmetros representam fatores exógenos aos jogos (interações estratégicas), isto é, não são passíveis de mudança endógena no curto prazo. Por outro lado, os quasi-parâmetros são elementos variáveis, endogenamente produzidos pelos resultados dos jogos no decorrer no tempo. As instituições produzem resultados que alteram dinamicamente os elementos fixos que governam e estruturam as interações entre os agentes. É importante também frisar que a diferenciação entre parâmetros e quasi-parâmetros é sensível à observação empírica e aos propósitos de cada análise.
- 22 Greif chama a atenção para o fato de que a mudança paramétrica marginal não se traduz necessariamente em mudanças comportamentais dos agentes. A manutenção de comportamentos se dá pelas seguintes razões: a) adversidade em relação às regras; b) falhas de coordenação em virtude de fatores associados a dilemas de ação coletiva, problemas distributivos, incertezas, compreensão limitada das possibilidades de ação, custos fixos elevados e informação assimétrica; c) preocupação em não deixar que mudanças institucionais afetem seu comportamento; e d) hábitos e escassez de recursos cognitivos.
- 23 Tais processos ocorrem quando as mudanças nos quasi-parâmetros geram comportamentos sustentáveis. De fato, instituições sustentáveis podem se autoerodir quando as mudanças nos quasi-parâmetros não se refletem em alterações esperadas no comportamento dos agentes. Isto implica afirmar que a longevidade institucional depende de como os agentes se comportam no tempo.

BIBLIOGRAFIA

- ARCHER, Margareth S. (1995), *Realist social theory: the morphogenetic approach*. Nova York, Cambridge University Press.
- BAUMGARTNER, Frank R. & JONES, Bryan D. (1993), *Agendas and instability in American politics*. Chicago, University of Chicago Press.
- BOAS, Taylor C. (2007), “Conceptualizing continuity and change: the composite-standard model of path dependence”. *Journal of Theoretical Politics*, 19 (1): 33-54.
- CAMPBELL, John L. (2006), *Institutional change and globalization*. New Jersey, Princeton University Press.
- CAPOCCIA, Giovanni & KELEMEN, R. Daniel. (2007), “The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism”. *World Politics*, 59: 341-369.
- CAPORASO, James A. (2007), “The promises and pitfalls of an endogenous theory of institutional change: a comment”. *West European Politics*, 30 (2): 392-404.
- COLLIER, David & COLLIER, Ruth B. (1991), *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. New Jersey, Princeton University Press.
- FARRELL, Henry & HÉRITIER, Adrienne. (2005), “A rationalist-institutionalist explanation of endogenous regional integration”. *Journal of European Public Policy*, 12 (2): 273-290.
- GIVEL, Michael. (2010), “The evolution of the theoretical foundations of punctuated equilibrium theory in public policy”. *Review of Policy Research*, 27 (2): 187-198.
- GOERTZ, Gary. (2005), *Social science concepts: a user's guide*. New Haven, Princeton University Press.
- GORGES, Michael J. (2001), “New institutionalist explanations for institutional change: a note of caution”. *Politics*, 21 (2): 137-145.
- GREIF, Avner. (2006), *Institutions and their path to the modern economy: lessons from medieval trade*. Nova York, Cambridge University Press.
- GREIF, Avner & LAITIN, David. (2004), “A theory of endogenous institutional change”. *American Political Science Review*, 98 (4): 633-652.

- HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R. (1996), "Political science and the three new institutionalisms". *Political Studies*, 44 (5): 963-957.
- JENSEN, Carsten. (2009), "Policy punctuations in mature Welfare States". *Journal of Public Policy*, 29 (3): 287-303.
- KATZNELSON, Ira. (2003), "Periodization and preferences: reflections on purposive action in comparative historical social science", in James Mahoney e Dietrich Rueschemeyer (eds.), *Comparative historical analysis in social science*, Nova York, Cambridge University Press, pp. 270-301.
- KUHN, Thomas S. (1962), *The structure of scientific revolutions*. Chicago, University of Chicago Press.
- LIEBERMAN, Robert. (2002), "Ideas, institutions, and political order: explaining political change". *American Political Science Review*, 96 (4): 697-711.
- MAHONEY, J. (2000), "Path dependence in historical sociology". *Theory and Society*, 29 (4): 507-548.
- MAHONEY, James & THELEN, Kathleen. (2010), *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Nova York, Cambridge University Press.
- MARCH, James & OLSEN, Johan P. (2006), "Elaborating the new institutionalism", in R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder e Bert A. Rockman (eds.), *The Oxford handbook of political institutions*, Nova York, Oxford University Press.
- MILLER, Gary. (2000), "Rational choice and dysfunctional institutions". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (4): 535-547.
- MOE, Terry. (1990), "The politics of structural choice: toward a theory of public bureaucracy", in Oliver E. Williamson (ed.), *Organization theory: from Chester Barnard to the present and beyond*, Oxford, Oxford University Press, pp. 116-53.
- ORREN, Karen & SKOWRONEK, Stephen. (1994), "Beyond the iconography of order: notes for a 'new' institutionalism", in Lawrence C. Dodd e Calvin Jillson, *The dynamics of American politics*, Boulder, CO, Westview.
- PETERS, Guy B. (2000), *Institutional theory in political science: the new institutionalism*. Nova York, Continuum.
- PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon & KING, Desmond S. (2005). "The politics of path dependency: political conflict in historical institutionalism". *The Journal of Politics*, 67 (4): 1275-1300.
- PIERSON, Paul. (2000), "The limits of design: explaining institutional origins and change". *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, 13 (4): 475-499.
- _____. (2004), *Politics in time*. New Jersey, Princeton University Press.
- PRZEWORKI, Adam. (2004), "Institutions matter?". *Government and Opposition*, pp. 527-540.
- REZENDE, Flávio da Cunha. (2004), *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro, Editora FGV.
- _____. (2009), "The implementation problem of new public management reforms: the dilemma of control and the theory of sequential failure". *International Public Management Journal*, 9 (2): 40-65.
- RIKER, William. (1962), *The theory of political coalitions*. New Haven, Yale University Press.
- ROLAND, Gérard. (2004), "Understanding institutional change: fast-moving and slow-moving institutions". *Studies in Comparative International Development*, 38 (4): 109-131.
- SEWELL, William E. Jr. (1992), "A theory of structure: duality, agency, and transformation". *American Journal of Sociology*, 98: 1-29.
- STINCHCOMBE, Arthur L. (1968), *Constructing social theories*. Nova York, Harcourt, Brace and World.
- STREECK, Wolfgang & THELEN, Kathleen. (2005), "Introduction", in _____ (eds.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*, pp.1-39.
- SWIDLER, Ann. (1986), "Culture in action: symbols and strategies". *American Sociological Review*, 51 (2): 273-286.
- THELEN, Kathleen. (1999), "Historical institutionalism in comparative politics". *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404.

- _____. (2000), "Timing and temporality in the analysis of institutional evolution and change". *Studies in American Political Development*, 14: 101-108.
- _____. (2005), "Institutional change in advanced political economies". *British Journal of Industrial Relations*, 47 (3): 471-498.
- TSEBELIS, George. (2002), *Veto players: how political institutions work*. Nova York, Cambridge University Press.
- WEIR, Margaret. (2006), "When does politics create policy? The organizational politics of change", in Ian Shapiro, Stephen Skowronek e Daniel Galvin (orgs.), *Rethinking political institutions: the art of the State*, Nova York, New York University Press, pp. 171-186.

**DA EXOGENEIDADE AO
GRADUALISMO: INOVAÇÕES
NA TEORIA DA MUDANÇA
INSTITUCIONAL**

Flávio da Cunha Rezende

Palavras-chave: Ciência política comparada; Teoria da mudança institucional; Novo institucionalismo histórico; Modelos e teorias.

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

**FROM EXOGENEITY TO
GRADUALISM: INNOVATIONS
ABOUT INSTITUTIONAL
CHANGE**

Flávio da Cunha Rezende

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

This paper explores three core analytical innovations: Lieberman (2002), Greif (2006), and Mahoney and Thelen (2010), produced by the second generation of historical new institutionalism about endogenous institutional change. It explores the logic of the key conceptual and analytical transformations in the recent methodological debate over issues on 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 in the new institutional agenda via the introduction of new conceptualizations, theoretical frameworks and, fundamentally, through the consideration of a new set of causal mechanisms that allows new models to expand and deepen the analysis of institutional change mainly taking into account institutional causes.

**DE L'ÉXOGÉNÉITÉ AU
GRADUALISME: INNOVATIONS
DANS LA THÉORIE DU
CHANGEMENT INSTITUTIONNEL**

Flávio da Cunha Rezende

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

Cet article analyse trois innovations analytiques produites par la seconde génération du nouvel institutionnalisme historique à propos du problème du changement dans la science politique comparée. L'analyse réside sur la compréhension des alternatives rencontrées pour dépasser les limites traditionnelles des modèles centrés sur des prémisses de stabilité et de l'accent de causalité sur les facteurs exogènes. L'argument est celui selon lequel la seconde génération de recherches produit un ensemble d'importantes transformations analytiques et conceptuelles, incluant de nouveaux concepts, des catégories analytiques et des mécanismes de causalité pour comprendre le changement de forme le plus appropriée.