

Revista de  
Sociologia  
e Política

Revista de Sociologia e Política  
ISSN: 0104-4478  
EditoriaRSP@ufpr.br  
Universidade Federal do Paraná  
Brasil

da Cunha Rezende, Flávio  
Convergências e controvérsias sobre a mudança institucional: modelos tradicionais em perspectiva  
comparada  
Revista de Sociologia e Política, vol. 20, núm. 41, febrero, 2012, pp. 37-51  
Universidade Federal do Paraná  
Curitiba, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23821981004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# CONVERGÊNCIAS E CONTROVÉRSIAS SOBRE A MUDANÇA INSTITUCIONAL: MODELOS TRADICIONAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA

Flávio da Cunha Rezende

## RESUMO

*Inexiste trabalho que esclareça de fato o que vem a ser uma teoria neo-institucional da mudança e quais os elementos fundamentais para comparar-se, avaliar e construir tais teorias. O artigo propõe-se a refletir sobre esse problema. Realiza-se uma análise comparada entre quatro teorias tradicionais 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 causação típicos dos modelos neoinstitucionais. O propósito central é compreender como essas quatro abordagens tradicionais da mudança respondem aos desafios de promover a explicação dos processos de transformação institucional a partir das instituições. O estudo vai além de uma simples análise comparada de teorias e busca oferecer, de modo preliminar, um método de análise de teoria que crie condições possíveis para explorar dimensões essenciais das abordagens disponíveis sobre o problema da mudança institucional a partir do novo institucionalismo. Que elementos seriam constitutivos para representar efetivamente uma teoria neo-institucional? O método utilizado é construído a partir de problemas considerados fundamentais no avanço de uma teoria institucional. Para tanto, considera-se que um dos passos iniciais para a construção das teorias da mudança institucional seria associado, em tese, ao crescimento da demanda de análises comparativas de teorias, no sentido de compreender mais de perto quais seriam os problemas e os refinamentos necessários para a construção de teorias.*

**PALAVRAS-CHAVE:** novo institucionalismo; mudança institucional; teoria comparada; Ciência Social; Ciência Política.

## I. INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

A oferta de explicações da mudança<sup>2</sup> continua a representar um dos importantes desafios para a

tradição neo-institucional<sup>3</sup> nas Ciências Sociais. O desafio básico reside na construção de teorias que possam explicar a emergência de novas instituições a partir de fatores considerados institucionais. A

<sup>1</sup> O desenvolvimento das diversas categorias consideradas essenciais no método de análise comparada de teoria adotado resultou da observação comparada de um conjunto expressivo de modos de análise da mudança na tradição neo-institucional no contexto da pesquisa “O Novo Institucionalismo e os Limites da Explicação da Mudança Institucional na Ciência Política Contemporânea” financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), ao qual manifesto a minha gratidão.

<sup>2</sup> Peters (2005) considera que, a despeito da multiplicidade de novos institucionalismos, existem seis grandes “problemas” fundamentais no debate neoinstitucional contemporâneo. Esses problemas orientam as rotas de avanço da teoria institucional e organizam a reflexão sistemática sobre o tema. Os seis problemas são

especificamente: a) o problema da regularidade *versus* diversidade; b) a questão da mensuração e verificação empírica; c) o problema da heterogeneidade conceitual; d) o problema da formação e agregação das preferências; e) o problema da mudança institucional; f) a relação entre comportamento individual e institucional. O problema da mudança institucional, portanto, seria um dos temas de maior dissonância entre as abordagens e autores neoinstitucionais e um dos pontos menos desenvolvidos dessas teorias.

<sup>3</sup> Hall e Taylor (1996) sugerem que as preocupações centrais do(s) novo(s) institucionalismo(s) são basicamente: (a) a gênese institucional, que visa explicar por que e como as instituições (e a ordem social) emergem e (b) a mudança institucional que se volta para as análises de como e por que as instituições mudam.

despeito de um considerável avanço na expansão e refinamentos das abordagens neo-institucionalistas a partir dos anos 1990, diversos analistas ainda questionam a capacidade dessas teorias em oferecer respostas satisfatórias para compreender como as instituições podem explicar os mecanismos da mudança institucional: as instituições efetivamente importam?

Esse problema é considerado crítico quando se configura um descompasso crescente entre a disponibilidade e o poder explicativo das teorias institucionais. Existe uma considerável reflexão sobre se as teorias institucionalistas existentes seriam, de fato, apropriadas para explicar e compreender a mudança institucional. Os analistas começam a levar a sério alternativas possíveis para tratar de modo mais consistente o problema de quais seriam os critérios e condições considerados necessários para fazer avançar a qualidade das explicações neo-institucionalistas.

Este artigo chama a atenção para a relevância da necessidade de enfrentamento dessas questões, e argumenta que grande parte desse problema reside na compreensão inadequada de quais seriam os pontos considerados decisivos para o desenvolvimento de teorias institucionalistas da mudança. O avanço do conhecimento sobre os elementos constitutivos de uma teoria neoinstitucional da mudança permitiria fornecer subsídios consistentes para a construção de novas teorias.

Como é largamente conhecido no contexto da pesquisa neoinstitucionalista na Ciência Social e, especialmente, na Ciência Política, o problema não estaria na oferta de teorias, uma vez que existem tradições bem consolidadas de análise e um estoque considerável de abordagens e possibilidades teóricas, mas na necessidade de ampliação da reflexão teórico-metodológica sobre o problema da mudança institucional.

Para tanto, considera-se que um dos passos iniciais para a construção das teorias da mudança institucional seria associado, em tese, ao crescimento da demanda de análises comparativas de teorias, no sentido de compreender mais de perto quais seriam os problemas e os refinamentos necessários para a construção de teorias. Inexiste trabalho que esclareça de fato o que vem a ser uma teoria neo-institucional da mudança e quais os elementos fundamentais para comparar, avaliar

e construir tais teorias. Este artigo propõe-se a refletir sobre esse problema.

O estudo vai além de uma simples análise comparada de teorias e busca oferecer, de modo preliminar, um *método de análise* de teoria que crie condições possíveis para explorar dimensões essenciais das abordagens disponíveis sobre o problema da mudança institucional a partir do novo institucionalismo. Que elementos seriam constitutivos para representar efetivamente uma teoria neoinstitucional? O método de análise aqui utilizado é construído a partir do reconhecimento dos temas e problemas considerados essenciais para o desenvolvimento de uma teoria da mudança a partir das instituições.

Ele realiza um esforço analítico de quatro tradições clássicas de pesquisa que vem moldando a construção de teorias da mudança – March e Olsen (1989), North (1990), Ostrom (1990) e Knight (1992). O esforço analítico concentra-se na comparação de teorias como “configurações” que permitem compreender a lógica, os conceitos e os mecanismos causais compreendidos nessas abordagens.

A metodologia ajusta-se às sugestões realizadas por Brady, Collier e Seawright (2005) de que a análise comparativa de teorias esteja prioritariamente orientada a partir da observação e compreensão dos processos causais (CPOs) contidos nas explicações. Com efeito, parte-se da premissa de que as teorias representariam configurações de mecanismos causais, categorias analíticas bem como tipos e padrões específicos de explicação. Os autores consideram que a compreensão desses elementos é fundamental para a análise crítica e desenvolvimento de teorias e padrões tipológicos nas Ciências Sociais.

O artigo organiza-se da seguinte forma. Nas duas primeiras seções são apresentadas as categorias fundamentais do método comparativo e as questões relativas ao desenho da pesquisa utilizadas neste trabalho. Na seção seguinte, as quatro tradições de teorização institucionalista da mudança são analisadas comparativamente, a partir das categorias analíticas sugeridas. Por fim, são apresentadas as sínteses analíticas produzidas pelas evidências comparativas e é realizado um esforço de conexão com questões de corte mais geral para o desenvolvimento das teorias institucionais no contexto do novo institucionalismo.

## II. COMPARANDO TEORIAS INSTITUCIONAIS: DIMENSÕES ESSENCIAIS DE ANÁLISE

A comparação entre teorias realizadas neste trabalho parte de uma questão fundamental: quais seriam os elementos considerados essenciais para uma teoria institucional da mudança e, como elas articulam-se em cada esforço analítico específico? A análise comparada das teorias institucionalistas desenvolve-se utilizando um método elaborado a partir de dimensões relacionadas aos elementos e problemas considerados fundamentais em quatro casos tradicionais. O modelo sugerido para comparação enfoca algumas condições para que se penetre com relativa segurança na “constituição” das teorias, isto é, as dimensões consideradas essenciais para a construção e desenvolvimento de teorias da mudança (cf. Tabela 1). A seleção das categorias analíticas decisivas deriva da preocupação mais geral de compreender os *problemas típicos* com que os cientistas sociais defrontam-se quando se voltam para oferecer uma teoria da mudança.

O ponto de partida para a definição e seleção dos elementos constitutivos é, portanto, a definição mais geral do que seria uma teoria neo-institucional da mudança institucional. Uma teoria institucionalista da mudança seria, em princípio, uma teoria que: a) oferece explicações ou interpretações a partir de categorias analíticas ou variáveis institucionais; b) especifique em que condições as instituições mudam e (c) explicita os mecanismos causais que produzem a mudança. Uma teoria neo-institucional da mudança deve, portanto, compreender como as instituições produzem a mudança, em que condições e a partir de que mecanismos causais.

O primeiro problema que emerge para a construção das teorias neo-institucionais está diretamente relacionado à questão da endogeneidade. A questão central é a de compreender como as teorias oferecem explicações valendo-se *estritamente* de variáveis institucionalistas. Esse critério é considerado por diversos autores como um dos requisitos decisivos para compreender se, de fato, as instituições realmente importam<sup>4</sup>. Se as teorias neoinstitucionais recorrerem a variáveis

não institucionais, ou utilizarem as variáveis institucionais apenas como variáveis intervenientes, não deveriam ser consideradas como neo-institucionais.

A segunda dimensão analítica está relacionada à questão de como as teorias da mudança utilizam categorias ou variáveis que dizem respeito às instituições formais, informais ou de combinação entre essas. Central para essa discussão está o problema do modo pelo qual as abordagens diferenciam-se no que se refere à conceituação do que vem a ser instituição e em que aspectos das instituições essas levam prioritariamente em conta para a definição das variáveis e categorias analíticas específicas para a construção das interpretações e explicações.

Em seguida, considera-se que as teorias da mudança devem tratar do problema do papel dos agentes, ou mais amplamente, da agência. Compreender em que medida cada teoria estabelece poderes e propriedades causais aos agentes (ou, por oposição, as estruturas) é um dos pontos de considerável diferenciação e convergência na análise comparada de teoria<sup>5</sup>. As considerações sobre a agência estão diretamente ligadas ao modo específico pelo qual e como os agentes importam. O problema da agência-estrutura aparece, portanto, como um dos pontos fundamentais de comparabilidade entre teorias da mudança institucional.

A concepção da mudança institucional envolvida em cada teoria é um elemento constitutivo de interesse na comparação das teorias. Há uma importante consideração de que muitos dos problemas da construção da teoria neoinstitucionalista da mudança derivam, em parte, de aspectos relacionados a que tipos, dimensões

<sup>4</sup> Conjunto expressivo de estudos contemporâneos no contexto da Ciência Política (por exemplo, GORGES, 2001; KNILL & LENSCHOW, 2001; LIEBERMAN,

2002; HAMMOND & BUTLER, 2003; GREIF & LAITIN, 2004; GREENER, 2005; PRZEWORSKI, 2004) converge ao questionar a validade da afirmação “as instituições importam” quando se trata de explicar a mudança institucional. Diversos problemas tais como a questão da mudança gradual, a inclusão de modelos mentais e o problema da endogeneidade emergem como alguns dos problemas de relevância central para o desenvolvimento de uma teoria neo-institucional da mudança.

<sup>5</sup> Esse problema aparece como relevante nas teorias recentes produzidas pelo neo-institucionalismo, dada a considerável discussão de que em muitas das abordagens os autores tratam as variáveis e categorias institucionais apenas como variáveis intervenientes, e terminam por recorrer a abordagens estruturais tradicionais.

ou escopos da mudança elas estariam de fato tratando. Existe uma clara necessidade de compreender as razões de existência de uma ampla quantidade de teorias da mudança gerada no contexto do novo institucionalismo. Essas seriam um reflexo direto da necessidade de apreender a mudança em diversas dimensões e configurações ou pela natureza das explicações neoinstitucionalistas que teriam a especificidade de produzir explicações tão diversas. Nesse sentido, o modelo analítico desenvolvido aqui posiciona o *problema da análise sobre a mudança* como importante dimensão comparativa.

Os pressupostos teóricos utilizados por cada teoria também assumem importância decisiva. Esses informam sobre as premissas e as bases ontológicas, epistemológicas e metodológicas a partir das quais cada teoria mobiliza. No contexto da pesquisa neo-institucional, é largamente conhecida a questão da pluralidade de institucionalismos, que se diferenciam em termos das suas abordagens distintivas e suas pressuposições sobre as instituições e a mudança institucional.

Conhecidos os pressupostos, a dimensão seguinte está relacionada à estrutura argumentativa contida em cada teoria institucional da mudança. Parte-se do pressuposto de que toda teoria contém uma estrutura lógica e que esta contém argumentos que representam a sua especificidade. Compreender uma teoria é, de fato, compreender os processos argumentativos bem como sua matriz conceitual. O método comparativo deve, portanto, elucidar o grau de variabilidade presente nos argumentos centrais das teorias a partir da compreensão do modo específico pelo qual os autores desenvolvem suas interpretações e explicações do problema da mudança institucional.

A compreensão da natureza e tipo da variável dependente utilizada por cada autor é também de central interesse. Conforme considerado anterior-

mente, as teorias institucionalistas da mudança diferenciam-se em termos dos aspectos e dimensões específicas da mudança com os quais elas estão realmente interessadas. É, portanto, de fundamental importância destacar o que cada abordagem tenta explicar ou interpretar quando se refere a um fenômeno tão complexo como a mudança institucional. O ponto importante a considerar como pressuposto é que a diferenciação e a diversidade das teorias institucionais da mudança são, em grande parte, reflexo direto dos diferentes objetos que elas tentam compreender.

O passo seguinte do método comparativo está relacionado à identificação e compreensão das variáveis independentes e condições que os esquemas teóricos utilizam. A idéia básica é compreender como cada teoria recorre a um conjunto específico de variáveis e de condições para explicar a mudança institucional. Essa compreensão permite identificar, por um lado, os tipos de variáveis independentes, como elas articulam-se e, por outro, como cada teoria estabelece uma estrutura de condições necessária para a validade da teoria proposta. A partir da comparabilidade dessas matrizes de variáveis e configurações de condições, a análise comparada permite compreender mais de perto saber o que importa, como importa, e em que condições importam as variáveis sugeridas por cada abordagem.

Por fim, a última dimensão do método volta-se para apreender os mecanismos causais contidos em cada uma das teorias. O pressuposto é que as teorias institucionais da mudança contêm mecanismos causais explícitos sobre como as teorias sugerem que as mudanças devam ocorrer. A compreensão dessas estruturas de mecanismos causais permite diferenciar como as diversas teorias formulam de fato configurações relativas à conexão micro-macro e as importantes considerações sobre o problema entre agentes, instituições e mudança institucional.

TABELA 1 – ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DAS TEORIAS DA MUDANÇA INSTITUCIONAL

ELEMENTO CONSTITUTIVO	ANÁLISE
Endogeneidade	Compreender em que medida as teorias recorrem a variáveis institucionais
Instituições formais e informais	Identificar quais as dimensões formais e/ou informais que as teorias levam realmente em conta
Papel dos agentes (agência)	Compreender como as teorias incorporam e consideram os agentes e seus poderes causais
Concepção da mudança	Considerar e especificar de que tipo, escopo e natureza da mudança a teoria aborda
Pressupostos teóricos	Estabelecer as premissas ontológicas, metodológicas, e, epistemológicas que estariam realmente envolvidas numa dada teoria
Estrutura de argumentação	Identificar os principais argumentos institucionalistas (como as instituições importam) ensejados pela teoria
Variável dependente	Compreender como os modelos especificam a mudança institucional
Variável independente e condições	Estabelecer qual a matriz de variáveis institucionais independentes e quais as condições específicas sugeridas por cada teoria
Mecanismos causais	Compreender os mecanismos causais a partir das considerações de saber: o que importa (as instituições ou outros fatores), como importa e, em que condições importam. Compreender os padrões de mecanismos contidos na teoria

FONTE: o autor.

III. COMPARANDO A MUDANÇA INSTITUCIONAL

A análise comparada das teorias da mudança institucional é realizada a partir de um desenho de pesquisa que focaliza em quatro abordagens tradicionais geradas no interior da análise neoinstitucionalista nos anos 1990. Essas abordagens são largamente institucionalizadas como modelos consagrados de explicação e interpretação do problema da mudança, que têm influenciado consideravelmente a geração subsequente das pesquisas nas Ciências Sociais.

Busca-se compreender como essas teorias respondem às exigências de construção de uma teoria da mudança institucional. Não se trata de auferir em efetividade ou refinamentos recentes, mas, sim, o de compreender como elas lançam possibilidades analíticas para enfrentar o complexo problema da teoria institucional da mudança. O interesse maior, portanto, é focalizar as configurações teóricas em si para propósito de análise e construção de teoria.

As teorias selecionadas obedecem a alguns

critérios básicos. Em primeiro lugar, optou-se pela relevância desses modelos teóricos para o desenvolvimento subsequente das pesquisas no contexto da agenda neoinstitucional a partir dos anos 1990. O segundo critério está relacionado ao pertencimento de teorias e tradições distintas da pesquisa neo-institucional. A escolha dos casos foi deliberadamente construída para introduzir a variabilidade das explicações institucionalistas para a mudança a partir de pressupostos, conceitos e categorias analíticas. O terceiro critério está associado à variabilidade exibida nas teorias para a configuração da variável dependente, do conjunto de variáveis independentes, bem como dos mecanismos causais utilizados. Por fim, optou-se por escolher teorias que permitam ilustrar como variam as argumentações em torno do problema da mudança.

O primeiro caso analisado é a teoria da mudança institucional construída por North (1990) no livro *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, que propõe uma importante teorização da mudança a partir das

idéias do incrementalismo e da eficiência adaptativa. O segundo caso é a teoria da mudança institucional fornecida por Ostrom (1990) no livro *Governing the Commons*, que teoriza sobre os mecanismos pelos quais agentes racionais superam o clássico dilema da ação coletiva, em condições de pequenos grupos e de bens partilhados (*common-pool resources*). O modelo seguinte é o sugerido por March e Olsen (1989) em *Rediscovering Institutions*, que recai na abordagem da mudança a partir do neo-institucionalismo sociológico, em que são enfatizadas as clássicas questões dos efeitos não intencionais e os mecanismos tipicamente introduzidos na análise e problematização da mudança quando se considera elementos de complexidade e ambigüidade que são decisivos para a compreensão das reformas institucionais. A quarta teoria analisada é a construída por Knight (1992) em *Institutions and Social Conflict*, que oferece uma interpretação para a conexão entre as instituições informais e mudança institucional.

### III.1. Eficiência adaptativa e mudança incremental

Em *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, North (1990) lança as bases para o desenvolvimento uma teoria neo-institucional da mudança. A partir de elementos que combinam o institucionalismo histórico com as abordagens econômicas de custos de transação, o modelo concebe os processos de mudança como incrementais e gerados a partir da necessidade de adaptação eficiente das instituições a demandas exógenas. O pressuposto básico contido na teoria é que a mudança incremental resulta da ação intencional das organizações que interagem estrategicamente com as estruturas institucionais. A teoria considera que organizações são os agentes empreendedores da mudança, e esses dependem das instituições para produzir a mudança.

A estrutura institucional existente é concebida como possuindo um papel dual para os agentes organizacionais. Por um lado, ela disponibiliza recursos para os agentes, estruturando os processos estratégicos de aquisição de conhecimento e habilidades, que serão considerados como decisivos para promover a mudança institucional. Por outro, a estrutura institucional atua como elemento restritivo, restringindo as oportunidades de maximização

para os agentes individuais.

A idéia central do modelo é que os agentes organizacionais empreendem mudança a partir de um movimento sistemático de aquisição de recursos críticos a partir dos arranjos institucionais existentes. As organizações dependem, para tanto, da aquisição sistemática de recursos críticos (conhecimento e habilidades), que apenas parcialmente influenciam a rentabilidade e o nível associado de eficiência organizacional. Esses recursos nem sempre estão disponíveis nas instituições existentes, e a aquisição desses está relacionada aos processos de eficiência adaptativa (*adaptive efficiency*).

Os processos de eficiência adaptativa das instituições permitem compreender como as variáveis institucionais se relacionam à mudança. Estes processos mostram-se analiticamente relevantes para entender como as estruturas de incentivos geradas pelos arranjos institucionais existentes afetam o comportamento dos agentes para a resolução de problemas, gerar aprendizado e novos conhecimentos práticos, bem como para a redução das falhas e erros organizacionais. Nesse sentido, a eficiência adaptativa informaria mais de perto o modo pelo qual um dado modelo institucional gera incentivos para investir na aquisição de conhecimento e aprendizado, de induzir inovações, de absorção de riscos, da criatividade e da disponibilidade para resolver problemas sociais específicos.

A concepção básica da mudança incremental para North é centrada na idéia de que os agentes da mudança reagem de modo adaptativo à estrutura de incentivos produzida pela estrutura institucional. Os dois mecanismos fundamentais da teoria proposta são a mudança na estrutura de incentivos (compreendida como mudança relativa nos preços) e a alteração das preferências dos agentes. A mudança institucional é compreendida como ajustes marginais ao complexo conjunto de normas, regras e estruturas de obediência voluntária (*compliance*) que estão contidas na estrutura institucional. Nesse sentido, o modelo oferecido é basicamente centrado nos contratos formais e informais entre os agentes organizacionais.

A mudança institucional é preponderantemente gerada pela mudança na estrutura de incentivos que alteram padrões de comportamento dos agentes sociais introduzindo novos padrões de

racionalidade e comportamento estratégico, que são mediados por modelos mentais existentes. Nesse sentido, o modelo proposto por North assume importância decisiva ao papel dos valores e das idéias, bem como na interação entre ambos.

A interpretação dos processos de mudança institucional fundamenta-se no seguinte argumento: a mudança na estrutura de incentivos altera a percepção dos agentes envolvidos sobre os benefícios e custos gerados pelos contratos que governam as relações entre eles. Essa nova reconfiguração dos custos tende a produzir iniciativas para a construção de novos contratos. Todavia, dado que os contratos estão inseridos em uma estrutura hierárquica de regras, a renegociação desejada não pode ser possível sem uma mudança mais profunda nas regras. Para alterar as regras institucionais existentes, os agentes devem alocar recursos para a mudança institucional desejada. No caso das normas e regras informais, a alteração dos incentivos usualmente conduz à erosão gradual das normas e a introdução de novas regras informais.

Uma das principais questões levantadas pela teoria da mudança incremental está associada à mudança das instituições informais, especialmente a cultura. North sugere que a cultura não é uma invariante e que seleção natural, aprendizado social, bem como fatores relacionados à aleatoriedade, desempenham papel crucial. Ele argumenta que a principal explicação da mudança cultural ancora-se nas teorias evolucionárias adicionadas ao fator transmissibilidade. A cultura é elemento decisivo para compreender os padrões informais de valores, normas, rotinas e crenças sociais. Esses processos são usualmente mais complexos na realidade por mecanismos típicos de poder de agenda, ação coletiva e resistência à alteração das normas sociais.

A análise da mudança das instituições informais seria importante quando considerado o problema da persistência destas em face da mudança dos incentivos, de mudança nas instituições formais ou para compreender mais de perto por que as instituições informais mudam em um ritmo diferente das regras formais. Na teoria da mudança incremental, todavia, o principal papel das instituições informais seria o de modificar, suplementar ou complementar as regras informais. Nesse sentido, é fundamental considerar novos equilíbrios informais na análise

da mudança que as mudanças institucionais geram, de maneira gradual, nas regras formais.

A idéia da mudança incremental encapsula a relevante percepção de que essa resulta de uma continuada interação entre as regras formais, as regras informais e os mecanismos de cumprimento e monitoramento das regras. North sugere que um dos pontos decisivos para a teoria da mudança está no fato de que as regras formais alteram-se, enquanto as instituições informais (compreendidas como restrições) não variam de maneira tão elástica. Com efeito, emerge uma tensão continuada entre as instituições informais e as novas instituições formais, que usualmente são inconsistentes entre si. As instituições informais, ao serem concebidas como evoluções graduais de arranjos institucionais pré-existent, tendem a demandar continuamente novas instituições formais. É nesse sentido que se torna decisivo o problema da herança cultural que reflete a malha de arranjos institucionais informais produzidas pelos agentes no tempo, que são dotados de considerável poder de resolver dilemas de transação no passado e que continuam a ser eficientes no presente. Essa tensão permanente amplia as chances de mudança incremental.

### III.2. *Os limites da ação coletiva: inovações institucionais em pequenos grupos*

Em *Governing the Commons*, Ostrom (1990) desenvolve uma teoria da mudança institucional que se volta para compreender a criação de inovações institucionais na gestão de bens partilhados (*common-pool resources*). Em contraposição aos dilemas de ação coletiva olsonianos envolvendo agentes racionais na produção de bens públicos, ela produz evidências comparativas que apontam para o fato de que, nas condições de bens partilhados em pequena escala, os agentes comportam-se racionalmente para superar dilemas de ação coletiva, criando espaços de negociação, estratégias de desenho institucional, bem como novas formas de governança público-privado.

A concepção da mudança no modelo é incremental e sequencial. O surgimento e a implantação das novas instituições envolvem uma sequência, em que as inovações geradas em uma dada região tende a causar externalidades positivas para o sucesso potencial de outras regiões. Esse efeito “contágio” permite que gradualmente processe-se uma transformação da



estrutura de incentivos para o comportamento dos agentes diante da mudança é considerado como decisivo.

O modelo seqüencial e incremental considera que a gradual transformação dos incentivos permite que sejam construídos espaços coletivos de gestão de políticas públicas que garantem o reforço e retroalimentação dos modelos institucionais. Esses espaços são considerados decisivos para a troca estratégica de informações que atuam de maneira decisiva no monitoramento das decisões coletivas.

Outra importante consideração relacionada à concepção da mudança é a importante separação analítica entre os processos de gênese e a mudança. Enquanto a gênese é compreendida como a geração de novas regras, a mudança se associa a processos que usualmente envolve alteração incremental, seqüencial nas instituições existentes.

Por ser seqüencial, cada estágio do processo de mudança nas instituições opera em analogia a um investimento que altera os incentivos e comportamento dos agentes para a mudança seguinte. Os processos de mudança institucional usualmente produzem impactos sobre os espaços decisórios sobre as políticas públicas (*policy spaces*) afetando a composição dos agentes envolvidos, as opções e alternativas estratégicas disponíveis, a estrutura de controles de recursos, informação, bem como a estrutura de custos e benefícios (*pay-offs*).

Ostrom chama a atenção para a necessidade de criar uma teoria da mudança institucional dotada de endogeneidade. Para tanto, ela sugere uma alternativa de reconsideração sobre as bases conceituais do problema da criação de novas instituições a partir de variáveis essencialmente institucionais. Para conferir endogeneidade, ela propõe que a análise da mudança seja de uma abordagem em que as regras institucionais sejam compreendidas como *operadores deônticos* que criam limitações, exigências e, ao mesmo tempo, ampliam e possibilitam a ação dos agentes. Os analistas devem partir para a identificação das regras que estruturam uma dada posição de *status quo* que caracterizam as regras institucionais existentes.

O ponto de partida para a construção do modelo analítico é a pressuposição de que, quando

consideradas as condições de escalas reduzidas e bens partilhados, os modelos tradicionais revelam-se inapropriados para dar conta dos mecanismos que operam na criação de instituições por agentes racionais. Eles carecem de estabelecer com maior precisão quais seriam as variáveis endógenas e exógenas aos sistemas institucionais que importam para explicar a mudança nas instituições. Três ausências são consideradas como críticas nas teorias tradicionais da ação coletiva: a) desconsideram a reflexão sobre o caráter incremental e auto-reflexivo dos agentes nos processos de mudança institucional; b) desconsideram os efeitos das instituições políticas e das políticas públicas e c) negligenciam o papel estratégico da informação e dos custos de transação associados à mudança.

A autora considera que modelos que partem de pressupostos como informação completa, simetria perfeita, infalibilidade, custos nulos de monitoramento e *enforcement* e reduzida capacidade de mudança, mostram-se pouco apropriado para compreender a mudança a partir das instituições. Os modelos dotados de endogeneidade devem permitir aos analistas a compreensão de variáveis e mecanismos que geram transformações essenciais nos incentivos para os agentes estratégicos em um dado contexto institucional.

O esquema teórico enfatiza as variáveis que são mais relevantes para a compreensão dos processos de mudança institucional produzidas pelos agentes racionais levando em consideração o contexto das regras existentes. O ponto de partida para o modelo é a idéia de ação racional *situada* dos agentes. A teoria especifica as variáveis internas aos agentes: benefícios esperados, custos associados, normas internalizadas e taxas de desconto em relação ao futuro. O comportamento dos agentes é considerado como racional diante da mudança, comparando os custos e benefícios esperados diante de uma situação potencial de mudança. Os agentes tendem a optar por estratégias em que os custos esperados sejam menores que os benefícios potenciais da ação. Para tanto, eles dependem consideravelmente do contexto, a partir da consideração de fatores situacionais e do estoque informacional que eles possuem sobre as regras do jogo em cada contexto específico.

A avaliação estratégica de uma dada alternativa de mudança institucional depende, portanto, da informação sobre os custos associados da mudança, bem como dos custos de monitoramento e *compliance* envolvidos no novo modelo institucional. A estrutura de normas internas e as taxas de desconto em relação ao futuro são profundamente afetadas pelo nível de informação que os indivíduos possuem sobre o contexto e sobre as alternativas de mudança. A teoria institucional da mudança proposta contém um modelo de causação proposto que coloca como decisiva a relação entre o retorno líquido comparativo percebido pelos agentes entre duas alternativas institucionais: a posição de *status quo* e alternativas de mudança proposta. Longe de serem ações calculistas dos agentes, os processos de mudança representam *decisões informadas* dos agentes sobre a incerteza e, nesse sentido, as instituições importam consideravelmente.

A mudança institucional não é espontaneamente gerada quando os agentes encontram-se diante de alternativas institucionais em que os benefícios excedam os custos. A mudança institucional depende de fatores associados à incerteza e complexidade do ambiente da decisão estratégica dos agentes. A mudança é considerada como sendo de elevada dificuldade mesmo quando os grupos são pequenos, quando os grupos possuem informações sobre o contexto e futuras alternativas de mudança ou mesmo quando existe capital social. Existem condições específicas que potencializam a mudança e que dependem das variáveis internas as instituições e outras que são consideradas como externas.

As condições necessárias que potencializam a emergência da mudança também são especificadas. Ela tem maior chance de ocorrência quando: a) a maioria dos agentes compartilha a compreensão de que eles serão prejudicados caso não adotem uma nova posição de *status quo*; b) os efeitos gerados pelas instituições são percebidos pelos como um bem público; c) agentes são dotados de uma reduzida taxa de desconto em relação ao futuro; d) os agentes enfrentam reduzidos custos de informação, transformação das regras; e) compartilhamento de normas de reciprocidade e de confiabilidade que podem ser utilizadas como capital social para inicializar o processo de mudança e f) o grupo envolvido é relativamente pequeno e estável. Ela considera que embora o

tamanho do grupo importe, ele não é uma condição tão relevante para compreender a mudança como as demais.

### III.3. Ambigüidade, complexidade e o problema da mudança institucional

Em *Rediscovering Institutions*, March e Olsen (1989), apresentam outra concepção tradicional para a análise e interpretação da mudança no contexto do neo-institucionalismo. Partindo de uma crítica aos modelos de escolha racional, os autores sugerem que variáveis institucionais tais como significado da ação, os rituais, a complexidade, ambigüidade e os elementos normativos da ação institucional sejam decisivos para explicar os processos de transformação e reforma institucional. Eles trabalham em uma fronteira teórica que tenta combinar elementos do novo institucionalismo sociológico com as análises de políticas públicas.

A concepção da mudança institucional oferecida pelos autores é lastreada por uma argumentação clássica dos estudos e análises de políticas públicas: as reformas são eventos de elevada complexidade e usualmente falham. As reformas institucionais usualmente são compreendidas como processos dotados de efeitos não intencionais, de falhas sequenciais e de elevada complexidade, em que as intenções originais dos agentes quase sempre são terminadas, modificadas ou rejeitadas. Exatamente por possuírem essas características, é que o estudo sistemático das reformas institucionais, em que se busca compreender os mecanismos e os processos específicos envolvidos, são fundamentais para as Ciências Sociais e para a Ciência Política.

O ponto de partida para a teoria da proposta é o da possibilidade da mudança das instituições. Todavia, eles consideram que essas mudanças distanciam-se da ação racional dos agentes. As mudanças usualmente envolvem complexidade e são carregadas de efeitos perversos, derivados da interação entre os agentes, as instituições e o ambiente em que se insere a mudança. A complexidade associada aos processos de mudança reduz em muito a possibilidade de compreender objetivamente a articulação de mecanismos causais envolvidos, bem como os reais impactos da mudança institucional para os agentes no curto e longo prazo.

Centrados na idéia de efeitos não intencionais, os autores consideram que as reformas sejam compreendidas como *estratégias de adaptação não antecipadas* diante de conseqüências imprevistas. As reformas envolvem elevada complexidade que é gerada a partir das múltiplas camadas intenções e interesses diante de possibilidades de alteração do *status quo*.

O ponto de partida para a teoria é a concepção articulada da existência de três níveis (ou camadas) de sistemas de ação: os agentes, as instituições e a matriz institucional. A matriz institucional envolve um conjunto complexo de organizações que opera como o contexto para os agentes. Os processos de mudança operam nesses três níveis de realidade e como estes geram mecanismos previstos e imprevistos para a produção das reformas. Há uma complexidade e ambigüidade típicas nos processos de mudança que usualmente requerem uma transformação profunda em diversos níveis da realidade.

O mecanismo decisivo para explicar por que as reformas usualmente são complexas deriva da idéia de conflito entre as preferências estratégicas dos agentes nos diversos níveis de realidade. A teoria considera como provável que diante da mudança os agentes, as instituições e as matrizes institucionais devam possuir demandas divergentes. Inexistiria qualquer razão *a priori* para considerar que os interesses individuais dos agentes pela mudança serão mutuamente consistentes ou irão importar da mesma forma para as três esferas da realidade. Essa desarticulação de intenções e interesses explica em grande parte por que as reformas usualmente falham.

Por serem dotadas de grande ambigüidade e exibirem conflitos de preferências em níveis profundos da realidade, existem limites dos modelos de mudança planejada e intencional. Os autores consideram como fundamental rever a questão da mudança institucional intencional. Eles supõem três razões para considerar com parcimônia a dimensão intencional das reformas. A primeira razão seria de que existe um considerável nível de adaptação mais superficial das mudanças que pode ser influenciado pela ação intencional. É possível influenciar a transformação gradual por meio do estímulo (ou inibição) dos processos adaptativos dos agentes por meio de desenhos institucionais intencionais. Em segundo

lugar, embora se considere que as regras e rotinas institucionais sejam relativamente estáveis, estas são usualmente incompletas, dada a questão da ambigüidade. A teoria sugere que é possível influenciar as reformas com desenhos institucionais que tentam reduzir o problema da ambigüidade a partir da compreensão dos elementos contextuais que envolvem a mudança. Em terceiro lugar, é possível produzir choques transformadores nas instituições. Assim como no caso das mudanças mais superficiais, essas transformações não podem ser controladas com precisão, mas podem ocorrer por planejamento e intencionalidade.

A causação contida da teoria da mudança institucional proposta pelos autores é que esta ocorre como resposta sistêmica adaptativa. Modelos institucionais irão alterar suas rotinas, comportamento e processos como reação ao contexto. Alteração significativa no contexto produz alteração na ação e comportamento organizacional e institucional.

A análise da mudança adaptativa fundamenta-se, segundo os autores em seis abordagens tradicionais para a mudança: evolucionária; racionalidade limitada; erros e tentativas; barganha e negociação; modelos epidemiológicos de contágios e modelos de restauração institucional. Cada uma dessas abordagens envolve mecanismos básicos (tidos como anomalias) que são fundamentais para compreender a mudança institucional a partir da incerteza e da ambigüidade. A análise da mudança em cada situação que se considere poderá utilizar esses mecanismos típicos que cada um dos modelos sugere. Dar conta da complexidade dos processos da mudança consiste em compreender mais de perto como esses mecanismos sugeridos produzem a mudança adaptativa sistêmica.

Esses modelos introduzem as variáveis e mecanismos que os autores consideram decisivos para a análise. A primeira categoria que os autores sugerem como importante para compreender a questão da mudança é a capacidade de manter a atenção dos agentes em torno da mudança institucional. A atenção é usualmente tida como recurso político crítico e depende do problema de montagem de complexas coalizões e redes sociais em torno das agendas de reformas. As reformas demandam elevada energia política para a consolidação e a institucionalização da atenção

em torno das reformas. Portanto, o modo pelo qual se configura o processo de mobilização dos agentes é uma importante categoria analítica para compreender como os agentes comportam-se em relação à mudança. A capacidade de atenção dos agentes aos objetivos sequenciais de uma dada reforma é limitada e emerge como um dos problemas típicos enfrentados pelos analistas da mudança.

A segunda categoria analítica considerada como fundamental para a análise da mudança diz respeito ao fato de que as inovações institucionais são elas próprias transformadas quando executadas em um dado contexto. Por serem incompletas, as reformas usualmente introduzem necessidades por alterações nas reformas, o que introduz incerteza e ambigüidade ao processo. Outro mecanismo-chave na análise é a armadilha da competência (*competency trap*). A introdução de reformas exitosas são usualmente consideradas como fatores de inibição de mudanças dado que elas criam barreiras para a utilização de novas estratégias inovadoras, novos procedimentos e novas tecnologias organizacionais e institucionais para a produção e difusão das reformas. Os padrões exitosos tendem a gerar um efeito indutor sobre as novas políticas de transformação institucional.

A concepção e difusão dos processos de reformas institucionais usualmente dependem do fato de que se considere a existência de grande ambigüidade e inconsistência no que se refere aos valores e significados inseridos nas idéias de mudança. As reformas são parte de um sistema de valores e crenças coletivas inseridas em um dado sistema social, que são fundamentalmente alteradas nos processos de mudança.

A crítica aos modelos de escolha racional reside também na idéia de que as estruturas de preferências não são tidas como dadas ou fixas. Os modelos de ambigüidade partem da concepção de que os agentes e as instituições alteram suas estruturas de preferências ao longo do processo decisório, como adaptações estratégicas às demandas do contexto. Os objetivos e intenções originais das reformas usualmente alteram-se como conseqüências imprevistas da ação ou como diretamente relacionadas aos processos inovadores que elas introduzem. A transformação das intenções originais das reformas assume centralidade como

problematização para a teoria da mudança por duas vias: a) pelo fato de que elas, em si, ilustram a complexidade envolvida no modo pelo qual as reformas realmente operam em um dado contexto e b) pelo fato de que elas operam como obstáculos para as reformas, dado que, ao depender de tempo e controle intencional das preferências, as reformas pressupõem que as estruturas de preferências em torno da mudança devam ser estáveis e consistentes.

#### III.4. Conflito distributivo, barganha e a mudança nas instituições sociais

Em *Institutions and Social Conflict*, Knight (1992) elabora uma teoria institucional da mudança institucional voltada para explicar a emergência e mudança das instituições sociais informais a partir de um modelo que enfatiza o papel estratégico do conflito distributivo que as instituições produzem.

O ponto de partida para a análise é uma crítica aos modelos tradicionais da mudança institucional. Ele argumenta tanto as teorias institucionais da mudança como as teorias do desenho institucional seriam consideradas problemáticas. A crítica reside no fato de que essas abordagens oferecem tratamento inapropriado para dois problemas. O primeiro está relacionado diretamente à questão dos conflitos inerentes aos efeitos distributivos das ordens institucionais; o segundo estaria relacionado à dificuldade dessas abordagens em compreenderem de maneira mais efetiva como operam os mecanismos que produzem a conexão entre o conflito distributivo e a mudança institucional.

Knight sugere que uma teoria da mudança deva privilegiar a conexão necessária entre a ação individual e as instituições sociais. Para tanto, ele opta pela abordagem da escolha racional<sup>6</sup>, compreendendo que as instituições emergem e mudam a partir de escolhas estratégicas realizadas por agentes com interesses conflitantes sobre a mudança institucional, a qual seria mais adequada para capturar a dimensão estratégica do conflito

<sup>6</sup> Ele reconhece explicitamente duas opções teóricas para realizar essa conexão entre a ação individual e as instituições: a teoria da escolha racional e a teoria das normas sociais. Ele fundamenta sua escolha metodológica por motivos teóricos e práticos. Esse compromisso teórico é similar aos sugeridos por Elster (1989a) e Coleman (1990) para as possibilidades de explicação da ação social.

social.

A ênfase na distributividade considerada pelo autor sugere uma inflexão considerável no tratamento do problema da mudança pelas teorias institucionais. O autor afasta-se de uma teoria da mudança que considera as instituições sociais como restrições socialmente produzidas para os atores sociais como uma coletividade, e considera, por oposição, que as instituições sociais (e a mudança) são de fato concebidas como ações estratégicas de alguns atores sociais para produzir restrições sobre outros agentes com os quais estão em interação repetida.

A explicação proposta pela teoria enfatiza um modelo de causação em que o conflito sobre as expectativas sociais e a credibilidade dos esforços empreendidos pelos agentes aparecem como variáveis centrais para compreender a emergência espontânea das instituições informais. A principal implicação dessa forma de causação é que as instituições não representariam um equilíbrio social eficiente, mas uma consequência que emerge do conflito distributivo sobre as escolhas diante de alternativas institucionais factíveis.

Para construir sua teoria, Knight recorre à teoria da barganha. Ele considera que alternativas teóricas tais como a teoria das convenções sociais ou a teoria das trocas, que são tradicionalmente utilizadas para a explicação da emergência espontânea (e mudança) institucional não seriam adequadas, dado que elas não posicionam o conflito distributivo entre agentes estratégicos, isto é, a barganha<sup>7</sup> não assume centralidade.

Embora essas teorias reconheçam o conflito de interesses no problema da mudança, elas fundamentam-se em mecanismos que convertem *naturalmente* ações individuais estratégicas em instituições que são coletivamente benéficas, ou que a adesão voluntária dos agentes acontece uma vez que as instituições são produzidas. Ele considera que as consequências distributivas e

as assimetrias de poder são os caminhos básicos para explicar a mudança institucional.

O argumento fornecido por Knight é que, para explicar a mudança, as teorias devem focar primariamente o conflito estratégico e os mecanismos de solução cooperativa que emerge de uma dada estrutura de barganha entre os agentes. Ele sugere uma teoria em que o conflito distributivo e a assimetria de poder, de corte estrutural, possam ser incorporados à teoria da escolha racional, que se centra na escolha estratégica a partir da racionalidade a partir de uma configuração de preferências em torno de alternativas institucionais possíveis. A teoria da emergência espontânea das instituições sociais é articulada em dois movimentos analíticos: a análise lógica da estrutura básica da interação social para a emergência das instituições sociais e a tentativa de introduzir os efeitos gerados pelo contexto nos agentes sociais.

A premissa básica para a teoria da barganha da mudança proposta por Knight é a consideração da assimetria de poder entre os agentes. A partir dessa premissa, parte-se para compreender os efeitos da mudança sobre essas assimetrias. Os agentes que possuem vantagem relativa podem agir no sentido de gerar estruturas de adesão dos demais agentes às instituições como se essas fossem as melhores respostas estratégicas. Nesse sentido, os agentes sociais cooperam com uma dada ordem institucional não porque elas representam melhorias de Pareto, mas, contrariamente, porque a cooperação resultaria no melhor resultado disponível para os agentes. Por envolver conflitos distributivos, a mudança institucional é lenta e usualmente envolve consideráveis custos para os agentes sociais.

A teoria pressupõe que os agentes sociais irão continuar cooperando com as instituições sociais existentes até que as seguintes condições sejam verificadas: a) condições externas variam e alteram os benefícios de longo prazo gerados pelas instituições; b) outros arranjos institucionais permitam superar de maneira mais adequada o problema da ação coletiva. A solução institucional para o problema da ação coletiva seria, para Knight, uma tentativa de alterar as expectativas dos agentes adicionando a questão olsoniana do tamanho dos grupos. Para Knight, quanto maior o grupo maior serão os custos de mudanças nas expectativas dos agentes, e, conseqüentemente,

---

<sup>7</sup> Para Elster (1989b), o problema da barganha entre agentes sociais configura-se quando existem conflitos de preferências diante da possibilidade de uma solução cooperativa para o problema de escolha entre ordens institucionais. O problema da barganha seria distinto do problema da ação coletiva, uma vez que a existência de várias ordens institucionais pode contribuir para a não emergência de uma ordem cooperativa específica.

maior a complexidade do problema da mudança institucional.

A estrutura básica da interação social proposta por Knight para o problema da mudança institucional como jogos cooperativos fundamenta-se em um tratamento analítico como um problema simplificado da barganha. O equilíbrio cooperativo emerge e auto-reforça-se a partir das estratégias racionais dos agentes. Com essa simplificação, ele pretende responder à importante questão da conexão entre a mudança institucional no nível “macro” e a criação de novas formas institucionais no nível micro.

Essa conexão é realizada pela teoria ao propor a compreensão da relação entre os recursos que produzem assimetrias de poder em uma sociedade (nível macro) e os fatores que estão associados à solução do problema das interações sociais por meio dos quais as instituições sociais emergem. O elemento central da teoria da barganha proposta por Knight é a relação entre dois fatores: a) a assimetria de recursos e b) credibilidade, aversão ao risco e preferências temporais dos agentes.

Ao considerar a estruturação do conflito distributivo entre os agentes, a teoria da emergência das instituições, considera que a mudança é gerada pelos agentes, de modo estratégico, mas que elas não ocorrem de forma arbitrária e que não refletem diretamente os interesses dos agentes. As ordens institucionais emergem como efeitos não antecipados dos conflitos substantivos em torno da questão distributiva que uma ordem institucional engendra. As condições empíricas que são necessárias para a teoria são as consequências distributivas geradas pelas regras informais, estrutura de poder e uma rede de interações sociais repetidas.

Por fim, a teoria busca compreender como novas mudanças seriam possíveis. A mudança nas regras informais pode ocorrer seja por alterações nas consequências distributivas seja por transformações no poder relativo de barganha dos agentes. Alterações nas consequências distributivas produzem modificações nos incentivos para os agentes buscarem estrategicamente a construção de novas posições do *status quo*, e essas podem ocorrer de duas maneiras: por mudança nas condições externas ou por efeitos não antecipados.

#### IV. CONCLUSÕES

A análise comparada das quatro teorias neo-institucionais da mudança institucional tratadas neste estudo permitiu compreender padrões constitutivos que são de grande interesse para o desenvolvimento e avanços na produção de novas teorias nesse campo específico de pesquisa. Discutimos aqui os principais resultados comparativos nesses padrões constitutivos, na forma dos principais pontos de convergências e dissensos entre as categorias analíticas selecionadas para o estudo comparativo.

A primeira convergência é que as teorias estudadas partem de uma crítica ou complementação das concepções da mudança sugerida pelas abordagens convencionais da escolha racional. As teorias neo-institucionais são geralmente construídas a partir de elementos que fundamentam uma crítica às concepções da escolha racional. Essa crítica manifesta-se de várias formas: seja diretamente da crítica ao problema da ação coletiva ou da barganha estratégica entre atores racionais, seja por que considera como variáveis outros elementos que estão diretamente conectados às regras institucionais existentes, ou mesmo aos efeitos não intencionais típicos dos processos de mudança.

Quanto ao papel das instituições informais e formais, é importante considerar que os modelos neo-institucionais analisados tentam considerar a premissa de que elementos mais densos do que as regras formais importam para a análise da mudança. Isso se deve ao fato básico de que eles partem do pressuposto de que as instituições representam o contexto que se organiza a partir de normas institucionalizadas, de estruturas de incentivos para os agentes ou mesmo como camadas da realidade. O ponto de partida para as quatro teorias é que os agentes (por diferentes concepções) estão situados em um contexto institucional e operam produzindo mecanismos intencionais e não intencionais para produzir a mudança institucional; as conexões entre os interesses estratégicos e o contexto a partir do qual as regras formais e informais permitem dotar os agentes de reflexividade em torno das possibilidades de mudança em um dado contexto. Os modelos convergem para a noção de que as mudanças institucionais são fortemente influenciadas pelos valores, pela cultura e pelos fatores situacionais, elementos que não devem ser

desconsiderados em uma teoria da mudança que se leve a sério.

No que se refere à endogeneidade, isto é, ao papel das variáveis institucionais para a construção da teoria, a análise comparativa revela que as instituições importam de modo convergente. Nas quatro engrenagens da mudança consideradas, observa-se que as instituições operam como um contexto a partir do qual os agentes interagem estrategicamente, por diferentes vias, para alterar a estrutura institucional existente. Na realidade, os modelos institucionais oferecidos conferem diferentes possibilidades para a interação entre agência e estrutura, gerando diferentes modelos de causação e mecanismos causais envolvidos. Nesse sentido, as instituições criam oportunidades estratégicas da mudança, seja pela via da eficiência adaptativa dos agentes, como efeitos não intencionais e ambigüidade, normas internalizadas ou pela questão do conflito distributivo. As instituições são concebidas tanto como engrenagens que geram incentivos para os agentes, seja pela via das oportunidades, seja pelas restrições.

A concepção da mudança é outro ponto de convergência. Os quatro autores aproximam-se da noção de que a mudança institucional é complexa, incremental e sequencial. As quatro teorias deixam claro que a mudança institucional não deriva simplesmente de escolhas por alternativas institucionais em que os custos superam os benefícios, mas de condições específicas para promover a transformação, em que esta processa-se por meio de vários mecanismos. As abordagens consideram que a mudança ocorre e que depende de elementos como tempo, aprendizado, adaptação e elementos não intencionais.

Por fim, vale considerar que as teorias neo-institucionais sugerem que as instituições importam. Isso significa que está à disposição dos analistas um conjunto de possibilidades analíticas que são úteis para a análise da mudança na realidade empírica quando se quer compreender os mecanismos causais que levam as instituições a produzirem a mudança institucional. Parte dos problemas com as teorias neoinstitucionais é que os analistas usualmente não consideram a importância crucial de “pensar as teorias como variáveis”. As teorias neoinstitucionais existentes devem ser pensadas como variáveis na construção de teoria e na importante conexão da teoria com a realidade. Os modelos institucionalistas permitem que os teóricos utilizem-se de abordagens analíticas dotados de categorias que possam penetrar na complexidade da realidade institucional. A mudança não deriva de forças históricas incontroláveis ou de estruturas rígidas, mas da complexa interação entre agentes, escolhas e instituições. Nesse sentido, introduzir variáveis como valores, crenças, escolhas estratégicas e não intencionalidade exige criatividade e desenhos de pesquisa que sejam oportunos para a pesquisa social. O estudo da mudança institucional emerge como um terreno ainda não inexplorado pelas teorias neo-institucionalistas.

Pensar dessa forma implica essencialmente considerar seriamente as instituições na explicação da mudança. Os diversos modelos institucionais, por sua abrangência e abertura a diferentes modos de operacionalização, podem ser combinadas de modo mais efetivo em desenhos de pesquisa que expliquem melhor a mudança em um conjunto específico de configurações. O enfrentamento do problema empírico da mudança requer que se elaborem teorias plausíveis sobre a mudança institucional a partir das instituições.

Flávio da Cunha Rezenda (rezzende2005@gmail.com) é Doutor em Ciência Política pela Cornell University (EUA) e Professor de Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**BRADY, H.; COLLIER, D. & SEAWRIGHT, S.** 2005. Toward a Pluralistic Vision of Methodology. *Political Analysis*, Oxford, v. 14, n. 3, p. 353-368, Jan. Disponível em: <http://polisci.berkeley.edu/people/faculty/CollierD/>

TowardAPluralistVisionOfMethodology.pdf. Acesso em: 12.dez.2011.

**COLEMAN, J. S.** 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge (MA): Harvard University.

- ELSTER, J.** 1989a. *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. New York: Cambridge University.
- \_\_\_\_\_. 1989b. *The Cement of Society: A Study of Social Order*. New York: Cambridge University.
- GORGES, M. J.** 2001. New Institutional Explanations for Institutional Change: a Note of Caution. *Politics*, Newcastle, v. 21, n. 2, p. 137-145, May.
- GREENER, I.** 2005. The Potential of Path Dependence in Political Studies. *Politics*, Newcastle, v. 25, n. 1, p. 62-72. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9256.2005.00230.x/pdf>. Acesso em: 12.dez.2011.
- GREIF, A. & LAITIN, D. D.** 2004. A Theory of Endogenous Institutional Change. *American Political Science Review*, Los Angeles, v. 98, n. 4, Nov, p. 633-652. Disponível em: [http://www.stanford.edu/~avner/Greif\\_Papers/2004%20A%20Theory%20of%20Endogenous%20Institutional%20Change.pdf](http://www.stanford.edu/~avner/Greif_Papers/2004%20A%20Theory%20of%20Endogenous%20Institutional%20Change.pdf). Acesso em: 12.dez.2011.
- HALL, P. A & TAYLOR, R. C. R.** 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, Newcastle, v. 44, n. 5, p. 963-957. Disponível em: [http://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp96-6.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf). Acesso em: 12.dez.2011.
- HAMMOND, T. H. & BUTLER, C. K.** 2003. Some Complex Answers to the Simple Question “Do Institutions Matter?”: Policy Choice and Policy Change in Presidential and Parliamentary Systems. *Journal of Theoretical Politics*, Thousand Oaks, v. 15, n. 2, p. 145-200.
- KNIGHT, J.** 1992. *Institutions and Social Conflict*. New York: Cambridge University.
- KNILL, C. & LENSCHOW, A.** 2001. “Seek and Ye Shall Find!”: Linking Different Perspectives on Institutional Change. *Comparative Political Studies*, Thousand Oaks, v. 34, n. 2, p.187-215, Mar.
- LIEBERMAN, R. C.** 2002. Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change. *American Political Science Review*, Los Angeles, v. 96, n. 4, p. 697-712, Jan.
- MARCH, J. G. & OLSEN, J. P.** 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free.
- NORTH, D. C.** 1990. A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal of Theoretical Politics*, Thousand Oaks, v. 2, n. 4, p. 355-367.
- NORTH, D. C.** 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University.
- OSTROM, E.** 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University.
- PETERS, B. G.** 2005. *Institutional Theory in Political Science: The “New” Institutionalism*. New York: Continnum.
- PRZEWORSKI, A.** 2004. Institutions Matter? *Government and Opposition*, Hoboken, v. 39, n. 4, p. 527-540, Autumn. Disponível em: [http://as.nyu.edu/docs/IO/2800/go\\_2004.pdf](http://as.nyu.edu/docs/IO/2800/go_2004.pdf). Acesso em: 12.dez.2011.



\* \* \*

CONVERGENCE AND CONTROVERSY ON INSTITUTIONAL CHANGE: TRADITIONAL MODELS IN COMPARATIVE PERSPECTIVE

*Flávio da Cunha Rezende*

At present there is a paucity of work that seeks to clarify what a neo-institutional theory of change is and what the fundamental elements to compare, evaluate and construct such a theory would be. The present paper proposes reflections on this issue. We carry out comparative analysis of four neo-institutionalist theories of social change. We present points of convergence and controversy regarding the problem of endogeneity, the role of formal and informal institutions, typical explanatory patterns, causal mechanisms and the causal modes that typify different neo-institutional models. Our main goal is to understand how these four traditional approaches to change respond to the challenge to

explain processes of institutional change starting from institutions themselves. The study goes beyond a simple comparative analysis of theories and seeks to offer, in a preliminary sense, a method for the analysis of theory that makes it possible to explore the essential dimensions of available approaches to institutional change through the new institutionalism. What are the constitutive elements that make up an institutional theory per se? The method we use is constructed starting from the problems that are considered fundamental in the advancement of an institutional theory. For these purposes, we suggest that the one of the initial steps in the construction of theories of institutional change can be seen as associated with the growth of a demand for comparative analysis of theories, in the sense of a closer understanding of the problems entailed and refinement needed for the building such theories.

KEYWORDS: New Institutionalism; Institutional Change; Comparative Theories; Social Science; Political Science.

\* \* \*

\* \* \*