



ASPECTOS TEÓRICOS PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO: uma abordagem neoinstitucionalista histórica¹

THEORETICAL ASPECTS FOR COMMUNICATION POLICIES ANALYSIS: a historical neo-institutionalism approach

Juliano Mendonça Domingues da Silva²

Resumo: O presente artigo tem como foco o institucionalismo histórico aplicado à análise de políticas de comunicação. O texto segue o seguinte roteiro: (i) faz-se uma introdução de pressupostos da abordagem neoinstitucionalista histórica; (ii) aborda-se o conjunto de ferramentas teórico-conceituais do institucionalismo histórico que se propõem a dar conta de fenômenos de continuidade e mudança; (iii) destaca-se o entendimento de fenômenos enquanto processos muitas vezes lento, base da teoria da mudança institucional gradual. Percebe-se, assim, um refinamento conceitual progressivo que se inicia com as concepções de path dependence e critical juncture, é aperfeiçoado a partir da absorção das ideias de slow-moving causal process e, por fim, propicia a gênese da teoria da mudança institucional gradual. Conclui-se que esta teoria, por sua vez, sintetiza de maneira clara e robusta aspectos centrais do institucionalismo histórico, de modo a tornar sua operacionalização clara, factível e adequada quando da análise de políticas de comunicação.

Palavras-Chave: Políticas de Comunicação. Continuidade. Mudança.

Abstract: Abstract: This article focuses on the historical institutionalism applied to communication policies analysis. The text is divided in the following steps: (i) an introduction of historical institutionalism assumptions; (i) a set of theoretical and conceptual tools of historical institutionalism in regards of continuity and change phenomena; (iii) understandings about phenomena that tend to be developed often in slow process, basis of the theory of gradual institutional change. It is clear, therefore, a progressive conceptual refinement that begins with the concepts of path dependence and critical juncture, is improved from the absorption of slow-moving causal

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Comunicação Política do VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VI COMPOLÍTICA), na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), de 22 a 24 de abril de 2015.

² Doutor e mestre em Ciência Política (UFPE). Jornalista (Unicap) e cientista social (UFPE). Professor e coordenador do curso de Jornalismo na Universidade Católica de Pernambuco (Unicap). Dedicar-se à pesquisa sobre políticas de comunicação e democracia. juliano@unicap.br.



process and, finally, provides the genesis of the theory of gradual institutional change. We conclude that this theory, in turn, synthesizes clearly and robustly central aspects of historical institutionalism, in order to make its clear, feasible and appropriate for communication policies analysis.

Keywords: *Communication policies. Continuity. Change.*

1. Introdução

O institucionalismo histórico (IH) é o foco central deste artigo. Nele, discute-se o estabelecimento de um diálogo entre elementos próprios de enfoques individualistas instrumentais e de abordagens históricas. Tem-se como objetivo refletir sobre possibilidades e limitações de se aplicar tal abordagem de maneira adequada a análises de políticas de comunicação.

Em linhas gerais, pretende-se encontrar meios pelos quais seja possível compreender como as instituições surgem, mantêm-se ou mudam ao longo do tempo, sem que para isso tenha que se reduzir a análise à dicotomia agência *versus* estrutura (HALL; TAYLOR, 2003), individualistas metodológicos *versus* holistas (LIST; SPIKERMANN, 2013); *rational actor perspective versus cultural community*; ou reducionismo *versus* contextualismo (MARCH; OLSEN, 2008). A intenção não é adotar posições que se imponham como excludentes, pelo contrário. Pretende-se apontar possibilidades de conciliação e complementaridade (ou suplementaridade) entre abordagens (SCHMIDT, 2011). Defende-se o institucionalismo histórico como alternativa de síntese, em que diferentes níveis de análise se complementam na tentativa de se compreender o comportamento político de forma ampla, contextualizada no tempo e no espaço.

O presente texto se apresenta dividido em três etapas. Primeiramente, faz-se uma introdução dos pressupostos relacionados à abordagem institucionalista histórica, de modo a diferenciá-lo dos demais subtipos neoinstitucionalistas. Em seguida, aborda-se o conjunto de ferramentas teórico-conceituais próprias do IH que se propõem a dar conta de fenômenos de continuidade e mudança institucionais. Por último, destaca-se o entendimento de fenômenos enquanto processos muitas

vezes lento, intimamente vinculado ao desenvolvimento da teoria da mudança institucional gradual.

Percebe-se um refinamento conceitual progressivo em termos de formulação de estratégias analíticas capazes de operacionalizar pressupostos institucionalistas históricos. Esse movimento se inicia com as concepções *path dependence* e *critical juncture*, é aperfeiçoado a partir da absorção das ideias de *slow-moving causal process* e, assim, propicia a elaboração da teoria da mudança institucional gradual. Conclui-se que esta, por sua vez, sintetiza de maneira clara e robusta aspectos centrais do IH.

2. Pressupostos

O institucionalismo histórico não é uma teoria ou um método, segundo March e Olsen (2008). Seria mais apropriado considerá-lo uma abordagem que pretende investigar como determinado ator fez certa escolha, bem como analisar as consequências de tal decisão (STEINMO, 2008). Ou seja, para se compreender a ação de atores políticos, é necessário observar o desenvolvimento histórico das instituições, com foco nos processos de construção, manutenção e adaptação das mesmas (SANDERS, 2008).

Os adeptos do IH entendem instituições como reflexo de uma continuidade, cuja modificação significaria, em tese, alto custo de transação. Some-se a isso a incerteza quanto às consequências de eventuais mudanças institucionais, o que incentivaria líderes à defesa da preservação de ganhos consolidados ou a, deliberadamente, implementar instituições ineficazes. Assim, correriam menos risco de suas criações serem utilizadas contra eles próprios por adversários (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008). Parte-se do pressuposto, portanto, de que instituições possuem a capacidade de criar condições para uma “ineficiência histórica” (MARCH; OLSEN, 2008a, p. 5).

Sob essa perspectiva, o comportamento seria guiado a partir do incentivo à manutenção e não do estímulo à mudança – daí a concepção de *path dependence* atrelada a esse subtipo neoinstitucionalista quando da análise do comportamento

humano (SANDERS, 2008). O *trade-off* entre os de custos de transação e a lógica *path dependence* é ferramentas-chave em explicações desse tipo, bem como o processo de formação de preferências dos atores envolvidos no cenário analisado. Quando maior o custo da mudança, maior a tendência à perpetuação, à preservação da instituição (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008).

A ênfase atribuída à história e à continuidade parte de um pressuposto epistemológico centrado em tentativas de se compreender a realidade baseadas no institucionalismo histórico: decisões políticas relativas à criação de uma instituição possuiriam a capacidade de influenciar, de forma prolongada, o processo político (SKOCPOL, 1992; KING, 1995 *apud* PETERS, 1999; PARSONS, 2010). Tal aspecto explicita uma suposta distinção analítica entre o institucionalismo histórico e o institucionalismo da escolha racional: enquanto aquele dedica atenção ao que a literatura classifica como “*long-term viability of institutions and their broad consequences*”, este concentra a análise num momento particular, *short-term*, os chamados *snap shots*. Ou seja, enquanto o institucionalismo histórico está interessado em investigar como ideias, interesses e posicionamentos geram preferências ao longo do tempo, o institucionalismo da escolha racional toma as preferências como algo dado. Nesse sentido, diante da necessidade de se considerar processos de formação de preferências como chaves analíticas relevantes, não haveria razão para não se pensar em enfoques complementares. (SANDERS, 2008).

Dessa forma, institucionalistas históricos estão interessados, em geral, em observar não só o modo como instituições moldam as escolhas e interesses dos atores, mas também como estruturam suas relações de poder com outros grupos numa perspectiva histórica, contextualizada no tempo e no espaço (THELEN; STEINMO, 1998). Parte-se do pressuposto segundo o qual as regras não são neutras, mas produto do conflito político entre aqueles que detêm poder e aqueles que pretendem alcançá-lo (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2006). Se instituições são arranjos formulados por seres humanos, capazes de constranger ações subsequentes, inevitavelmente é preciso questionar: quem as desenhou? A partir de quais interesses? Com o objetivo de constranger quem?

As instituições são capazes de influenciar estratégias, comportamentos e, portanto, processos de formação de preferências (SANDERS, 2008). Sob a ótica do institucionalismo histórico, as preferências dos cidadãos não seriam transmitidas aos seus representantes por meio dos partidos ou grupos de interesse, como imaginam os pluralistas. O processo seria muito mais complexo, estruturado por um imbricado conjunto de relações institucionais. Elas proporcionariam a integração de atores políticos, econômicos e sociais, que agem de forma distinta, a depender do contexto em que se encontram inseridos (IMMERGUT, 1998). O processo político seria influenciado por inúmeros fatores institucionais que refletem não só o conflito de interesses, mas também moldam a decisão que acaba por privilegiar determinado(s) grupo(s) em detrimento de outro(s).

O processo da construção de interesses também é destacado entre institucionalistas históricos (PARSONS, 2010). O alvo da crítica são as interpretações de viés determinista essencialmente estruturalistas ou individualistas. O argumento-chave pode ser assim resumido: as instituições não determinam o comportamento dos atores, mas sim oferecem o contexto em que a ação se desenvolve, de modo que sua análise contribui para que se entenda os motivos que levam o ator a fazer esta ou aquela escolha (IMMERGUT, 1998).

Adeptos deste subtipo neoinstitucionalista sugerem que, mesmo quando inserido num grupo ou submetido a uma estrutura, o ator possui capacidade não só de distinguir interesses coletivos daqueles que seriam individuais, mas também de identificar eventuais conflitos entre eles. Instituições agiriam como filtros interpretativos, sejam elas regras formais, canais de comunicação, códigos de linguagem ou a lógica das situações estratégicas. Através desses filtros, os indivíduos enxergam a realidade que se apresenta, identificam objetivos e definem os meios pelos quais pretendem atingi-los.

Quando determinado governo adota e implementa certo direcionamento, esses filtros são colocados em prática. Políticas governamentais seriam reflexo disso, uma vez que distribuem poder, facilitam ou dificultam a mobilização de grupos de interesse, privilegiam uns em vez de outros. É com base nesses elementos

institucionais que os indivíduos constroem interpretações da realidade e, por conseguinte, definem estratégias de comportamento. A escolha, por parte do ator, daquela que seria a melhor ação depende diretamente dos filtros disponíveis, já que é através deles que o cenário é visualizado.

Diante da relação entre essa ideia de filtro e ação, entende-se como relevante se abrir um parêntese especificamente para tratar sobre o diálogo entre os enfoques neoinstitucionalistas discursivo e histórico. Como para o institucionalismo discursivo a ênfase analítica recai sobre chaves explicativas de natureza cognitiva, o comportamento do ator não seria um reflexo linear dos seus interesses materiais diante de determinada circunstância concreta, mas consequência da sua percepção marcadamente subjetiva a respeito dos potenciais ganhos materiais resultado da sua ação. Há um destaque para o processo hermenêutico, nesse sentido. Essa ênfase ao que se pode denominar de “filtros cognitivos” (HAY, 2008, p. 65) deu origem a uma nova variedade de neoinstitucionalismo, chamado de institucionalismo construtivista ou institucionalismo discursivo (SCHMIDT, 2011; HAY, 2011).

No entanto, para efeitos da reflexão aqui empreendida, considera-se que aspectos relacionados à percepção diante de signos e símbolos capazes de influenciar a ação de determinado ator – sobretudo quanto à mudança institucional, como sugere Schmidt (2011) – é parte do processo de formação de preferências e, por si só, não justificaria a construção de um enfoque específico, ao contrário do que defende Hay (2008; 2011). Entende-se que a investigação do processo comunicacional – por meio do qual ideias, conceitos, crenças e valores constroem e influenciam raios de ação, a ponto de modificar e criar instituições – já estaria contemplada pela abordagem institucionalista histórica.

Em Immergut (1998) isso parece evidente, apesar dela não atribuir a tal processo o nome de institucionalismo discursivo ou construtivista. Embora se reconheça como legítimo o esforço de adeptos desse subtipo neoinstitucionalista no sentido de demarcar fronteiras, esta pesquisa se filia a um posicionamento flexível, mais próximo daquilo desenvolvido por Schmidt (2011), para quem o institucionalismo discursivo pode ser interpretado como uma contribuição

transversal, a perpassar todos os subtipos neoinstitucionalistas. Porém, o diálogo de caráter suplementar mais evidente se dá com o institucionalismo histórico.

Fechado este parêntese, pode-se afirmar: a lógica dos filtros – ou filtros cognitivos (HAY, 2008) – influencia os meios e não os fins da ação política (STEINMO, 1993 *apud* IMMERGUT, 1998). A partir dessa observação, o indivíduo racional modela interesses e crenças, identifica oportunidades e constrói estratégias para atingir seus objetivos, de modo a adaptar sua ação às características do contexto institucional em que se vê inserido. Esse comportamento, por parte do componente agencial, dá origem a escolhas e decisões que contribuem para a construção ou reforço institucional, tanto consciente como não intencional (THELEN; STEINMO, 1998). Isso significa que o institucionalismo histórico permite ao observador investigar a relação entre atores políticos não só como objeto, mas também como agente histórico. Atores, interesses, estratégias, relações e distribuição de poder são melhor compreendidos quando contextualizados (THELEN; STEINMO, 1998; STEINMO, 2008). É preciso analisar e interpretar empiricamente o contexto em que o indivíduo maximizador se encontra, bem como elementos antecedentes à sua tomada de decisão, sem perder de vista, ainda, a expectativa de valor relacionada à escolha adotada, ou seja, os momentos subsequentes.

Pode-se afirmar que o institucionalismo histórico é, essencialmente, uma abordagem de síntese agência-estrutura. Ela faz referência ao institucionalismo sociológico ao reconhecer que, de fato, o mundo está repleto de instituições socialmente construídas; e, ao mesmo tempo, aproxima-se do institucionalismo da escolha racional ao chamar atenção para as relações internas entre indivíduos, cujas consequências conferem a certos atores maior ou menor poder – tanto para manter tais instituições quanto para criar novas regras. (KATZNELSON; WEINGAST, 2005; STEINMO, 2008; PARSONS, 2010). Defende-se, aqui, o argumento segundo o qual esse diálogo proporcionaria ao institucionalismo histórico uma concepção mais ampla das relações entre instituições, interações e comportamento, quando comparado com outros ramos neoinstitucionalistas.

Há, nesse sentido, um movimento observacional que se afasta da dedução em direção à indução (HALL; TAYLOR, 2003). A análise política interpretativista delimita espaço e se distancia da abordagem economicista. Essa característica é assim destacada por Hall e Taylor: “Em geral, teóricos dessa escola mergulham nos arquivos históricos na busca de indícios das razões pelas quais os atores históricos se comportaram como o fizeram” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 219). Os autores, no entanto, não ressaltam determinado ramo neoinstitucionalista em detrimento de outros, pelo contrário. Eles propõem um intenso intercâmbio entre os mesmos, por meio do qual as diferentes escolas do novo institucionalismos podem se completar se utilizadas em conjunto.

As melhores investigações seriam aquelas que mostram como os atores históricos selecionam novas instituições com o objetivo instrumental – conforme pressupõe a escolha racional –, a partir de uma lista de alternativas histórica e socialmente determinadas por mecanismos que o institucionalismo sociológico descreve (HALL; TAYLOR, 2003). Os institucionalistas históricos compartilham desse entendimento por três motivos principais: (i) decisões tomadas anteriormente podem exercer influência em fatos futuros; (ii) decisões do indivíduo seriam reflexo da leitura de três momentos: de escolhas situadas cronologicamente no passado, da experiência presente e das consequências da escolha num momento futuro, uma vez que o indivíduo age estrategicamente (ao mergulhar no contexto histórico no qual os atores estão inseridos, a análise leva em conta tais dimensões, o que torna possível identificar em que medida a variável tempo influenciou a escolha do ator); (iii) expectativas são moldadas também pelo passado (STEINMO, 2008).

Sob essa perspectiva, a criação e a evolução de instituições seriam analisadas não somente em função da expectativa de valor dos atores auto-interessados envolvidos na sua gênese, conforme sugere o institucionalismo da escolha racional, para cujos adeptos as instituições seriam mero reflexo de interesses preexistentes. Pressupõe-se que a história e as ideias importam; que as instituições não só moldam as escolhas dos atores, como são por elas moldadas; que nem sempre os indivíduos tomam decisões eficientes ou puramente auto-interessadas.

A abordagem institucionalista histórica propõe, portanto, a superação de barreiras analíticas assentadas no problema agência-estrutura, na medida em que sugere um intercâmbio entre escolha estratégica e regras restritivas de comportamento, sem perder de vista as variáveis tempo e espaço (KATZNELSON; WEINGAST, 2005). Nesse sentido, a compreensão do processo de formação de preferências do agente é chave analítica imprescindível, uma vez que nela reside, em grande medida, o poder explicativo do comportamento individual, submetido às restrições contextuais. A construção de preferências precede a escolha por parte do agente. Ela subentende um conjunto de elementos – nos quais estão incluídos interesses, desejos, valores, opiniões e moral –, cuja observação não deve se restringir unicamente a pressões institucionais ou à instrumentalidade racional. Este entendimento normativo proporcionaria à ciência política a possibilidade de formular explicações mais amplas a respeito dos fenômenos analisados.

A importância dedicada à história subentende, ainda, uma relação de interdependência entre variáveis, com possibilidade de interferência mútua. Essa ênfase atribuída ao impacto da interação entre variáveis sobre a causalidade seria uma característica que diferencia o institucionalismo histórico de abordagens caracteristicamente positivistas, uma vez que a contingência e a interação entre variáveis interdependentes acabam por fragilizar explicações que se propõem generalizantes. Além disso, as variáveis passíveis de superposição e/ou contaminação mútua também podem estar situadas em níveis de análise distintos, o que para a abordagem institucionalista histórica não representa maior problema.

Entre adeptos do institucionalismo histórico há, entretanto, variações em termos de lógicas analíticas, dentre as quais se destacam três: *top-down*, *interactive approach* e *bottom-top* (SANDERS, 2008). A opção por uma delas – ou por uma alternativa intermediária – acaba por refletir não só em distinções quanto à ênfase de atribuição de poder causal a determinados fatores, mas também na adoção de ferramentas metodológicas. Em investigações do tipo *focus on the top* o poder agencial da consolidação e/ou da mudança institucionais é atribuído a burocratas de alto escalão, presidentes, juízes, intelectuais ou elites empresariais. Em investigações do tipo *focus on the bottom*, atribui-se poder agencial a coletividades,

movimentos sociais, a grupos motivados por ideias, valores, demandas, considerados os instigadores de construção, mudança e destruição institucionais. No caso da terceira variação, denominada *interactive approach*, nenhuma das lógicas anteriores seria suficiente, por si só, para dar conta de forma ampla da análise de gênese, desenvolvimento e mudança institucionais. Seria razoável, então, adotar uma postura multifocal, intermediária.

Ao se optar por uma das alternativas, o pesquisador acaba por adotar ferramentas metodológicas específicas – as chamadas “*methodological implications*” (SANDERS, 2008, p. 44). A lógica *focus on the top* implica, por exemplo, análise de documentos, decisões, discursos, declarações, relatos da imprensa sobre fatos e eventos relativos a poucos e específicos atores. Trata-se de direcionar o foco inicial a determinada elite, à qual é atribuída boa parte da responsabilidade por processos de tomada de decisão – ou poder causal. Deve-se fazer isso, porém, sem que se perca de vista a possibilidade de conexão, num segundo momento, com chaves explicativas inseridas em contextos de coletividades, por um motivo simples: pressupõem-se que grupos influenciam ações governamentais e, portanto, dinâmicas institucionais de grupos de pressão “*from below*” são relevantes (SANDERS, 2008, p. 49). Ao destacar a intersecção *top-down*, o institucionalismo histórico lança luz sobre as dinâmicas da interação entre estado e sociedade. Uma vez instituídas e implementadas, novas políticas tendem a influenciar a interpretação de grupos de pressão a respeito das regras do jogo e, conseqüentemente, a dinâmica de seu comportamento. Essa lógica interativa (ou *interactive approach*) favorece a aplicação de análises históricas, com ênfase a narrativas, dentre as quais se destacam as ferramentas *process tracing* e narrativa analítica.

Entretanto, independentemente do movimento analítico adotado (se *top-down*; *bottom-top* ou *interactive approach*), o processo de identificação de poder causal no âmbito de uma análise baseada no institucionalismo histórico precisa atender a dois requisitos básicos para que seja considerado válido: (i) é preciso documentar padrões de restrições e/ou incentivos institucionais dos quais se originaram determinada lógica de comportamento, ou seja, é preciso haver evidências de

correspondência entre configuração institucional e tomada de decisão; (ii) ao mesmo tempo, é preciso demonstrar que, em algum momento no passado, condições extra-institucionais foram insuficientes para motivar a criação e/ou manutenção de padrões institucionais de ação, isto é, é preciso documentar a contingência, o que remete o observador à lógica *path dependence* (PARSONS, 2010, p. 91).

Entretanto, seria possível perguntar: ao observar regularidades e tentar identificar variáveis dotadas de poder causal ao longo do tempo e espaço, os institucionalistas históricos não trazem, nas entrelinhas das suas análises, algum grau de pretensão preditiva, resultado do caráter indutivo de suas explicações? A resposta é sim. Porém, diante da contingência da história e do papel desempenhado por variáveis interdependentes, essa predição é entendida, estritamente, como aproximação. A concepção positivista de predição científica, herdada das ciências naturais, é considerada ontologicamente incoerente num contexto de observação institucionalista histórica.

3. Continuidade e mudança

A análise neoinstitucionalista está centrada na investigação das dinâmicas da gênese, mudança e continuidade institucionais. Regras, rotinas, normas e identidades são gestadas não só como consequência de contingência história, mas também a partir de ações estratégicas individuais. Ao mesmo tempo, são interpretadas tanto como instrumentos de estabilidade, quanto de transformação. Nesse sentido, atribui-se relevância explicativa a elementos de natureza endógena e exógena, capazes de incentivar continuidade e, ao mesmo tempo, desestimular mudanças; ou o inverso.

A chave analítica para se entender as dinâmicas de gênese, mudança ou continuidade institucionais reside na investigação do papel das instituições nos processos de mudança. Conforme ressaltam March e Olsen (2008a), regras e normas mudam ao longo do tempo diante da experiência história. Entretanto, mudanças não ocorrem de maneira instantânea, como uma resposta ótima ao

contexto em que estão inseridas. A variável tempo desempenha papel fundamental nesse tipo de explicação.

Com o intuito de sintetizar aqueles que seriam os principais modelos de processo de mudança institucional presentes na literatura contemporânea, recorre-se aqui a March e Olsen (2008a). Seriam eles: (i) *process of single-actor design*, no qual um ator individualmente – ou uma coletividade que age de maneira individualizada – desenvolve desenhos institucionais pelos quais pretende atingir objetivos definidos; (ii) *process of conflict design*, no qual múltiplos atores com objetivos específicos e conflitantes criam mecanismos que acabam por refletir relações de barganha e de poder; (iii) *process of learning*, no qual o desenho institucional é resultado da experiência e/ou do *feedback* de outros atores; (iv) *process of competitive selection*, no qual regras e outros elementos institucionais competem por sua sobrevivência ao longo do tempo.

A ênfase ao entendimento de fenômenos enquanto processos reflete, sobretudo, a relevância da história enquanto variável a ser necessariamente levada em conta em observações de continuidade ou mudança institucionais. Percebe-se, porém, um destaque maior ou menor a aspectos contextuais ou a elementos individuais: se nos modelos *process of single-actor design* e *process of conflict design* prioriza-se uma perspectiva centrada no comportamento estratégico do agente, nos modelos *process of learning* e *process of competitive selection* evidencia-se o aspecto histórico.

Todavia, independentemente da ênfase a um ou a outro aspecto, nesse tipo de investigação, apontam March e Olsen (2008a), verifica-se uma considerável robustez em termos de resistência por parte das instituições a transformações. Ou seja, haveria uma tendência à continuidade, mesmo diante de inovações de ordem social, econômica, cultural e tecnológica. A mudança institucional dependeria de fatores endógenos ou exógenos, condicionantes dos chamamos momentos críticos (*critical juncture*), dotados da capacidade de efetivar transformações significativas no cenário. Momentos críticos se caracterizam, basicamente, pela ruptura de padrões de ação historicamente verificados e reforçados, ao mesmo tempo em que, aos atores, abre-se um amplo leque de possibilidades de novos caminhos a seguir

(PARSONS, 2010). Estas mudanças poderiam ser classificadas como radicais, como resultado de uma falência das instituições sobre as quais se sustentava o estado de coisas vigente até então.

Sob essa perspectiva, a continuidade prevista pela lógica do *path dependence* seria subvertida fundamentalmente por elementos exógenos e teria início um novo legado, cuja tendência também seria a continuidade e reprodução até a ocorrência de um novo momento crítico. O momento crítico pode ser interpretado, também, como uma das fases da lógica *path dependence* (HONG, 2013). A partir do momento em que um novo caminho é adotado, este tende à continuidade, à reprodução enquanto padrão de ação, até que se configure um novo momento crítico capaz de desequilibrar o cenário vigente.

No entanto, interpretar mudança e continuidade institucionais unicamente a partir de momentos críticos externos e consequente *path dependence* significa negligenciar chaves explicativas relevantes próprias das dinâmicas intrainstitucionais, capazes de induzir endogenamente transformações significativas. Some-se a isso fatores de ordem interinstitucional, uma vez que instituições se encontram rodeadas de outras instituições, organizadas em estruturas distintas e guiadas por diferentes lógicas e princípios. Para melhor compreensão de determinado fenômeno, este deve ser entendido enquanto processo, a partir de uma perspectiva histórica, em que a interação entre agência e estrutura desempenha papel explicativo relevante. A interpretação de processos de continuidade e/ou mudança institucionais, portanto, deve ocorrer a partir de uma lógica analítica multinível, cujo foco deve ser a compreensão da dinâmica das mudanças e/ou da continuidade.

Ao mesmo tempo, ao se relativizar o potencial explicativo da ocorrência de momentos críticos quando da análise de mudanças institucionais, abre-se espaço para a possibilidade de mudanças incrementais resultarem em transformações institucionais de impacto. Em outras palavras, mudanças graduais podem ser tão significativas, numa perspectiva histórica, quanto uma transformação abrupta, fruto de choques exógenos. Entretanto, a existência de modelos consolidados na

literatura (*path dependence* e *critical juncture*) induziriam o pesquisador a enquadrar o objeto em análise nas ideias de continuidade ou de mudança radical.

Esse comportamento por parte do investigador teria uma raiz de natureza ontológica, assentada no positivismo: em busca de explicações objetivas, dedica-se demasiada atenção a elementos imediatistas. Com isso, corre-se o risco de se perder de vista determinados padrões de mudança institucional discreta, ocorridas num intervalo de tempo mais longo se comparado a transformações abruptas. Trata-se daquilo que Pierson classificou como *slow-moving causal process* (PIERSON, 2004).

Seriam três as possibilidades de *slow-moving causal process* listadas por Pierson (2004). A primeira, classificada como *cumulative causes*, também chamada de incremental, prevê um processo de mudança significativa, ocorrida de modo contínuo e gradual, porém a passos lentos. A adoção dessa alternativa por parte do pesquisador implica, logicamente, em pressupostos epistemológicos, uma vez que destaca a história como variável considerada relevante. Não por acaso, ocupa posição de destaque nesta reflexão o institucionalismo histórico, entendido como um enquadramento teórico passível de tal aplicação.

A segunda, classificada como *threshold effects*, sugere a possibilidade de processos cumulativos não darem origem a mudanças significativas, mas prepararem as pré-condições necessárias para uma mudança de impacto. Esta seria iniciada a partir do momento em que se ultrapassa o limite de sustentação do estado atual das coisas. Ou seja, há um período em que, a passos lentos, as condições sociais, econômicas e políticas interconectadas (*slow-moving factors*) propiciam uma mudança drástica (*rapidly unfolding outcome*).

A terceira e última possibilidade listada por Pierson (2004) questiona a ideia segundo a qual x causa y , com base no princípio da existência de *causal chains*. Isto é, entre x e y , haveria uma sequência de elementos/eventos (*sequence of key developments*), passíveis de identificação ao longo do tempo, nos moldes do que poderia ser considerado – embora o autor não utilize esses termos – como variáveis intervenientes. A cadeia seria formada, hipoteticamente, pelos eventos sequenciais x , a , b , c , aos quais seria possível atribuir poder causal, cujo resultado seria

justamente y . Sua lógica nos remete à possibilidade – já destacada em parágrafos anteriores – de contaminação entre variáveis ao longo do tempo, situadas em diferentes níveis de análise. O argumento pode ser ilustrado pelo seguinte esquema:

$$[x(t_1) + a(t_2) + b(t_3) + c(t_4)] = y(t_5)$$

O conceito de *slow-moving* pode ser aplicado não somente aos fatores condicionantes de mudança institucional, por isso chamados *slow-moving factors*, mas também às suas consequências. Estas, porque evidenciadas num espaço de tempo longo, seriam denominadas *slow-moving outcomes*. Verifica-se, novamente, a defesa de uma lógica processual, por meio da qual se leva em conta a perspectiva histórica e o desencadeamento sequencial de eventos dotados de poder causal. Desprezar esses aspectos seria abrir mão de chaves analíticas relevantes para a compreensão de determinados fenômenos.

4. Teoria da mudança institucional gradual

Conceitos assentados na ideia geral de *slow-moving causal process* representam os pilares da teoria da mudança institucional gradual desenvolvida por Mahoney e Thelen (2010). O propósito dos autores é explicar mudança institucional, com foco sobre transformações menos abruptas se comparadas às mudanças fruto de *critical junctures*, porém não menos substantivas em termos de consequências. Com isso, a teoria se propõe a suprir o que seria uma lacuna entre explicações baseadas na lógica *path dependence* e na concepção de *critical juncture*. Em outras palavras, a evolução gradual das instituições ainda careceria de uma ferramenta analítica apropriada.

Ao disponibilizar uma alternativa às lógicas *path dependence* e *critical juncture*, a teoria da mudança institucional amplia e refina o instrumental interpretativo do institucionalismo histórico. Sob essa perspectiva, mudança e continuidade estão imbricadas e variam em função de tensões resultado da correlação de forças entre atores. Gênese, continuidade e mudança não seriam fenômenos automáticos ou

que se auto perpetuam a partir de ciclos de reforço. Melhor seria entendê-los como componentes de dinâmicas de durabilidade ou de contestação institucionais expostas a vulnerabilidades, as quais seriam fruto não só da ação instrumental de atores, mas também de eventuais consequências não intencionais.

Em outras palavras, comportamentos de incentivo à durabilidade de determinada instituição requerem recorrente estímulo, sob risco de se reverterem em movimento de mudança, num cenário constante de ambiguidade latente. As regras, por conta da sua natureza distributiva em termos de alocação de recursos – que se refletem em poder –, desempenhariam papel de destaque num contexto de tensão e disputa por continuidade ou por mudança.

Depreende-se daí que em casos de gênese, manutenção ou mudança institucionais, é possível se observar vencedores e perdedores, em maior ou medida, a partir da investigação de processos distributivos. É o que se pode chamar de abordagem distributiva, segundo a qual diferenças em termos de fontes e alocação de recursos operam mecanismos de incentivo ou desestímulo específicos sobre os atores quanto à motivação para criação, continuidade ou transformação. Pode-se erigir barreiras, consolidá-las ou derrubá-las. A disputa por recursos ocorreria, portanto, em função de uma dessas três possibilidades. Não por acaso, desenhos institucionais acabam por refletir preferências daquele ator ou coalizão dominante num cenário de conflito.

Ressalte-se, conforme já destacado, que esse não seria um processo automático e linear, mas exposto a mutabilidades e consequências não intencionais. Assim, a interpretação desse tipo de disputa institucional não seria tão simples como dividir o cenário entre vencedores e perdedores, conforme destacam os autores. Seria preciso estabelecer novas classificações. Sob a perspectiva da abordagem distributiva, Mahoney e Thelen (2010) oferecem uma tipologia formada por quatro modelos explicativos, nos quais seria possível enquadrar mudanças institucionais.

O primeiro deles, chamado *displacement*, aplica-se a momentos em que regras novas são implantadas, de forma abrupta ou não, em substituição às antigas por meio de movimento liderado, normalmente, por atores considerados “perdedores”

no cenário institucional suplantado mas que, com as novas regras, passam a ser beneficiados. O segundo, denominado *layering*, aplica-se a momentos em que novas regras são adicionadas àquelas já existentes e, assim, modificam a lógica reprodutiva pela qual as instituições originais estruturavam o comportamento dos atores. Nesse sentido, defensores do *status quo* estariam aptos a mantê-lo, mas não a impedir pequenas modificações que, de maneira cumulativa, podem vir a favorecer grandes transformações ao longo do tempo. Haveria, assim, uma similaridade entre o modelo *layering* e a possibilidade de análise *cumulative causes*, aplicada a *slow-moving causal processes* (PIERSON, 2004).

O terceiro modelo, chamado *drift*, ocorre quando as regras permanecem formalmente as mesmas, embora se verifique um ambiente de mudanças das condições externas. Nesses casos, diante de uma pressão exógena, a inércia institucional não isentaria o sistema de transformações – pelo contrário. A não ação possuiria um potencial inato de alterar substantivamente o cenário. O quarto e último modelo, denominado *conversion*, dá-se quando as regras permanecem formalmente as mesmas, porém são interpretadas e implementadas de novas formas. Tal interpretação por parte dos atores seria reflexo de um comportamento estratégico, no sentido de explorar as ambiguidades das instituições. Ou seja, diante da incapacidade de destruir uma instituição, os atores fazem a opção de redirecioná-la, de modo a torná-la mais benéfica aos seus interesses.

As diferentes formas de mudanças institucionais (*displacement*, *layering*, *drift* e *conversion*) estariam associadas, portanto, à relação entre os atores e o oferecimento de oportunidades de manter ou modificar as regras. Nesse contexto, ganha relevância como chave analítica o conceito de pontos de veto (TSEBELIS, 2002 *apud* MAHONEY; THELEN, 2010). Ele é uma das dimensões explicativas fundamentais para se interpretar mudanças institucionais graduais, ao lado do grau de abertura a diferentes interpretações a que as regras são suscetíveis.

A chance de veto encontra-se presente em cenários nos quais há atores defensores do *status quo* dotados de meios formais e/ou informais capazes de bloquear movimentos de agentes da mudança. Em contextos políticos caracterizados por fraca possibilidades de veto, seria mais provável o desenrolar de

processos de mudança dos tipos *displacement* ou *conversion*; por outro lado, em contextos políticos caracterizados por forte possibilidades de veto, seria mais provável o desencadeamento de processos de mudança dos tipos *layering* ou *drift*.

Diferenças em termos de abertura a distintas interpretações também podem favorecer ou não determinado tipo de mudança institucional. Quando há pouca abertura para interpretação acerca das normas relacionadas ao funcionamento institucional por parte dos atores inseridos no cenário, maior a probabilidade de uma mudança dos tipos *displacement* ou *layering*; por outro lado, em casos de ampla abertura para interpretação, maior probabilidade de uma mudança dos tipos *conversion* ou *drift*.

Essas associações podem ser visualizadas por meio da matriz abaixo (TAB.1):

TABELA 1
Condições contextuais e institucionais de mudança institucional.

Características do contexto político	Características das instituições	
	Pouca abertura para interpretação/reforço	Grande abertura para interpretação/reforço
	Forte possibilidade de veto	<i>Layering</i>
Fraca possibilidade de veto	<i>Displacement</i>	<i>Conversion</i>

FONTE - Mahoney e Thelen, 2010.

Mahoney e Thelen (2010) também apresentam uma tipologia para classificação dos atores por trás das mudanças graduais. Trata-se de uma ferramenta que, aliada à reflexão sobre contexto, viabiliza a conexão entre agência e estrutura, ao mesmo tempo em que contribui para tornar mais claro o poder causal atribuído aos indivíduos. A tipologia sugerida se propõe a ir além da dicotomia entre perdedores e vencedores, uma vez que perdedores em uma arena podem ser vencedores em outras – e vice-versa. Além disso, ela estabelece uma distinção entre comportamentos de curto prazo e estratégias de longo prazo, bem como entre

mudanças resultado de motivações e mudanças resultado de consequências não intencionais.

Nesse sentido, haveria quatro tipos de agentes de mudança: *insurrectionaries*, *symbionts*, (*parasitic* ou *mutualistic*), *subversives* e *opportunists*. Diferentes tipos de agentes, de acordo com os autores, surgem em diferentes contextos institucionais. Cada modelo de agente de mudança está associado com uma estratégia específica. Agentes de mudança do tipo *insurrectionaries* buscam – ativamente, de modo consciente e visível – a eliminação das instituições e regras em vigor, num movimento de rejeição ao *status quo*. Esse modelo está intimamente relacionado a mudanças do tipo *displacement*, uma vez que a substituição de regras seria o objetivo desse agente, de preferência num curto espaço de tempo.

Os agentes do tipo *subversives* também buscam a substituição institucional, porém atuam de maneira distinta se comparado aos do tipo *insurrectionaries*. Seu comportamento se caracteriza por uma duplicidade estratégica fundamental: encontra-se inserido no sistema e trabalha pela reprodução das regras, e, ao mesmo tempo, esforça-se em alimentar mudanças institucionais. Faz isso, porém, de maneira discreta, a espera do momento que favoreça uma atuação opositora mais contundente às regras em vigor. Nesse sentido, *subversives* estariam associados a padrões do tipo *layering*.

Já os chamados *symbionts* podem ser classificados em dois subtipos. O subtipo *symbionts parasitic* explora as regras com o objetivo de aferir ganhos pessoais, adaptando-as a novas práticas, mesmo que isso contrarie o propósito formal da instituição ou que represente sua ineficiência ou falência. Ele se encontra associado a mudanças do tipo *drift*. O subtipo *symbionts mutualistic* possui comportamento semelhante, com uma diferença central: sua atuação não compromete a sobrevivência ou a eficiência da instituição, pelo contrário. Em vez de tirar proveito das regras em benefício próprio, os agentes do tipo *mutualistic* as exploram e as adaptam, de modo a tornar as instituições mais robustas. Estariam, assim, a serviço da manutenção das mesmas, e não da mudança. Nos dois subtipos, porém, o desenho do arranjo institucional não é atribuído aos agentes – eles se inserem num cenário já construído previamente.

Aqueles agentes de mudança classificados como *opportunists* são marcados por um comportamento ambíguo, resultado de um cálculo estratégico de custo-benefício. Sua preferência pela manutenção ou mudança institucionais varia em função do custo resultado das alternativas de comportamento. A escolhida será aquela que atenda a seus interesses e seja, ao mesmo tempo, a menos custosa. Sua inércia é normalmente interpretada como um comportamento de apoio às instituições vigentes quando, provavelmente, é resultado da sua ação estratégica. A partir do momento em que a mudança se torna mais proveitosa em relação às suas preferências, agentes do tipo *opportunists* tendem a se adaptar ao novo contexto, o que os associa ao padrão de mudança *conversion*.

À tabela anterior (TAB. 1), formada apenas pelos padrões de mudança, os autores acrescentam a tipologia em termos de comportamento de agentes. A ilustração completa pode ser assim visualizada (TAB. 2):

TABELA 2

Condições contextuais e institucionais de mudança institucional, relacionados aos modelos de agentes de mudança.

		Características das instituições	
		Pouca abertura para interpretação/reforço	Grande abertura para interpretação/reforço
Características do contexto político	Forte possibilidade de veto	<i>Subversives (layering)</i>	<i>Parasitic symbionts (drift)</i>
	Fraca possibilidade de veto	<i>Insurrectionaries (displacement)</i>	<i>Opportunists (conversion)</i>

FONTE - Mahoney e Thelen, 2010.

5. Conclusão

O instrumental aqui reunido sugere um refinamento conceitual gradativo. Esse movimento se inicia com as formulações das lógicas *path dependence* e *critical juncture*, absorve os modelos de processo de mudança institucional, bem como a

ideia de padrões do tipo *slow-moving causal process*, e, então, deságua na teoria da mudança institucional gradual.

Dotada de um grau relevante de sofisticação argumentativa, a teoria parece sintetizar de maneira simples o arcabouço que antecedeu seu desenvolvimento. Suas classificações – não só em relação ao contexto, mas também relativas aos agentes –, oferecem um robusto conjunto de ferramentas que permite ao investigador operacionalizar os pressupostos do institucionalismo histórico.

Referências

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R.. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003.

HAY, Colin. Constructivism institutionalism. *In*: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (eds). **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

_____. Ideas and the construction of interests. *In*: BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry (eds.). **Ideas and politics in social science research**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

HONG, Ki-Joon. The unintended consequences of the Helsinki Final Act: A path emergence theory perspective, **International Political Science Review, IPSR**, London, v. 34, n. 3, p. 310-25, jun., 2013.

IMMERGUT, Ellen. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics & Society**, vol. 26, n. 1, p. 5-34, mar. 1998.

KATZNELSON, Ira; WEINGAST, Barry R.. Intersections between historical and rational choice institutionalism. *In*: KATZNELSON, Ira; WEINGAST, Barry R. (eds). **Preferences and situations: points of intersection between historical and rational choice institutionalism**. Russell Sage Foundation: New York, 2005.

LIST, Christian; SPIEKERMANN, Kai. Methodological Individualism and Holism in Political Science: A Reconciliation. **American Political Science Review**, v. 107, n. 04, nov. 2013, pp 629-643.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. An theory of gradual institutional change. *In*: _____ (eds). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARCH, James G; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 16, n. 31, Nov. 2008.

_____. Elaborating the “new institutionalism”. *In*: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (eds). **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008a.

PARSONS, Craig. **How to map arguments in Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 2010.



PETERS, G.B. **El nuevo institucionalismo**. Barcelona: Editorial Gedisa, 1999.

PIERSON, Paul. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (eds.). **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SANDERS, Elizabeth. Historical institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (eds). **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SCHMIDT, Vivien A.. Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism. In: BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry (eds.). **Ideas and politics in social science research**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

STEINMO, Sven. Historical institutionalism. In: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael (orgs.). **Approaches and Methodologies in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.