

# Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas

Algumas observações

*Carlos Vasconcelos Rocha\**

Uma característica de qualquer ciência, e portanto das ciências sociais, é a disputa entre as várias perspectivas de explicação dos seus problemas específicos. Tanto ao longo do tempo quanto num mesmo período, há maior ou menor dissenso sobre a abordagem teórica mais apropriada para se adotar. Sendo assim, um requisito para qualquer analista é se situar entre a variedade de propostas disponíveis. Para o estudo das políticas públicas, especificamente, temos naturalmente uma variedade de perspectivas de análise, cada qual buscando se firmar perante as outras. Sem pretender aprofundar o tema dessas disputas<sup>1</sup>, este trabalho tem o objetivo de desenvolver alguns pressupostos básicos da perspectiva neoinstitucionalista, situando-a dentro do debate mais geral. Em meados da década de 80, a chamada perspectiva neoinstitu-

---

\* Doutor em Ciências Sociais pela UNICAMP, professor e pesquisador do Mestrado em Ciências Sociais e do Departamento de Relações Internacionais da PUC-Minas. [carocha@pucminas.br](mailto:carocha@pucminas.br).

<sup>1</sup> David Easton (1985), por exemplo, busca fazer um balanço resumido do debate americano neste século. Tal debate é relevante, na medida da influência que as teorias abordadas têm para os estudos realizados em diversas partes do mundo, inclusive no Brasil.

<i>Civitas</i>	Porto Alegre	v. 5	n. 1	jan.-jun. 2005	p. 11-28
----------------	--------------	------	------	----------------	----------

cionalista encontra grande acolhida pelos estudiosos das políticas públicas, ao introduzir importantes aspectos analíticos para as pesquisas, ampliando assim os horizontes dos estudos na área. Em grande medida, podemos afirmar que o neoinstitucionalismo busca se consolidar como uma referência teórica contrapondo-se aos modelos pluralista e marxista. Sendo assim, inicialmente, faremos uma breve alusão aos pressupostos analíticos desses dois modelos. Em seguida, buscaremos apresentar os pressupostos teóricos dos neoinstitucionalistas e apontar algumas críticas que levaram à reformulação de sua proposta inicial. Nas duas partes seguintes, buscaremos ressaltar dois aspectos que no nosso entender são mais relevantes para o desenvolvimento dos estudos sobre as políticas públicas e que ganharam relevância no debate através de autores filiados à perspectiva neoinstitucional. Vamos abordar, respectivamente, o papel das idéias na formulação das políticas e a questão da mudança das instituições. Como conclusão, tentaremos, em breves palavras, ressaltar alguns pontos fortes e algumas fragilidades do modelo neoinstitucionalista, tomando como parâmetro as outras duas perspectivas analíticas. Especificamente, o trabalho procura demonstrar que o neoinstitucionalismo fornece elementos valiosos para os estudos de caso, mas não dá conta de desenvolver teorias mais amplas.

### **O neoinstitucionalismo no contexto do debate**

Nas décadas de 50 e 60, a ciência política americana era dominada pelos modelos explicativos comportamentalistas (*behavioralism*) e pluralista. O modelo pluralista, especificamente, orienta uma enorme quantidade de trabalhos empíricos sobre políticas públicas, inclusive no Brasil. De forma um tanto quanto arbitrária, podemos afirmar que o pluralismo concebe a distribuição do poder como um aspecto mais ou menos permanente das sociedades, especialmente as de democracia liberal. As sociedades são concebidas, nessa perspectiva, como compostas de diversos centros de poder, sendo que nenhum deles é totalmente soberano. Esse modelo adota o conceito de grupo de interesse ou grupo de pressão como instrumento analítico para o processo de *decision-making*. Para o pluralismo, o poder relaciona-se a questões específicas, fugazes ou persistentes, instaurando coalizões entre grupos de interesse na busca de certos objetivos. A luta política se faz em torno de questões diversas como problemas econômicos, morais, religiosos, de raça, de gênero

e diversos outros. Tomando a terminologia da abordagem sistêmica, são as demandas e apoios (*inputs*) dos grupos de pressão que vão delinear as políticas públicas (*outputs*). O governo e suas políticas são vistos como resultado dos *inputs* vindos da sociedade. O Estado é considerado como algo neutro, cuja função é promover a conciliação dos interesses que interagem na sociedade, segundo a lógica do mercado (Dahl, 1988, p. 85).

Um outro modelo bastante difundido é o marxista, adotado em maior ou menor grau, conforme a época e o lugar. Nos Estados Unidos, por exemplo, depois de um ostracismo de aproximadamente 30 anos, autores marxistas chegam a travar interessantes polêmicas com autores pluralistas, a partir da década de 70.<sup>2</sup> De maneira também resumida e arbitrária, pode-se dizer que a análise marxista parte das relações entre economia, classes sociais e Estado. As relações de classe são essencialmente relações de poder, constituindo o instrumento analítico para a interpretação das transformações sociais e políticas. As políticas estatais aparecem como reflexo dos interesses do capital, seja como fruto do Estado visto como mero “comitê” destinado a gerir os negócios comuns a toda a burguesia, seja como resultado da ação de um Estado dotado de uma “autonomia relativa”, mas que em “última instância” vela pelos interesses do capital.<sup>3</sup>

Apesar de se colocarem em lados opostos do debate, o pluralismo e o marxismo unem-se na ênfase analítica centrada na sociedade. Para ambas as perspectivas, a ação estatal é sempre resposta a estímulos vindos da sociedade. Contrapondo-se a esse enfoque, por volta de meados dos anos 80, difunde-se o modelo analítico neoinstitucionalista. Em sua primeira versão, denominada *state-centered*, o neoinstitucionalismo recoloca o Estado como foco analítico privilegiado: é ele que passa a explicar a natureza das políticas governamentais. Skocpol (1985), retomando a tradição alemã de Max Weber e Otto Hintze, é uma das primeiras autoras a propor uma reorientação teórica em relação às abordagens precedentes e a tentar organizar as bases da análise neoinstitucionalista. A autora considera, inicialmente, a sociedade civil per-

---

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, a interessante polêmica de J. Manley contra R. Dahl e C. Lindblom, publicada na *American Political Science Review*, Washington, v. 7, n. 2, 1983.

<sup>3</sup> No primeiro caso podemos remeter ao Manifesto Comunista de K. Marx e F. Engels. Defendendo uma abordagem mais flexível temos N. Poulantzas em *Poder político e classes sociais*, São Paulo, Martins Fontes, 1977, por exemplo. Uma excelente discussão sobre o tema pode ser encontrada no trabalho de Przeworski (1995).

manentemente influenciada pelo Estado, devendo este ser concebido como “muito mais que um simples foro em que os grupos sociais formulam demandas e empreendem lutas políticas ou estabelecem acordos” (p. 83). Ela parte da idéia geral da autonomia dos Estados, que

concebidos como organizações que reivindicam o controle de territórios e pessoas, podem formular e perseguir objetivos que não sejam um simples reflexo das demandas ou de interesses de grupos ou classes sociais da sociedade (Skocpol, 1985, p. 86).

Nesse esforço, Skocpol (1985) critica os pluralistas, apontando que em suas análises os fatores causais determinantes de decisões concretas de políticas públicas entram, muitas vezes, em contradição com suas conclusões teóricas: o conteúdo das decisões públicas supera, em diversos casos, o caráter das demandas vindas da sociedade. Ou seja, o conteúdo dos *outputs* costumam não raro extrapolar o dos *inputs*. Além disso, ela aponta que mesmo nos estudos pluralistas que concedem certa autonomia de decisão ao Estado, os funcionários estatais são tomados como grupo de interesse sem se considerar a estrutura estatal na qual se inserem. A autora critica também os marxistas, ou mais especialmente os chamados neomarxistas, que concebem o Estado como configurado pela luta de classes, de forma direta ou indireta. Estes não levam em conta, argumenta, que muitas vezes é o Estado que conforma as classes e a luta de classes. Skocpol sustenta também que a proposição de uma lógica geral de desenvolvimento político, adotada pelos marxistas e neomarxistas, dificilmente encontra correspondência com o estudo de casos concretos de políticas estatais (Skocpol, 1985, p. 77).

Assim, para o neoinstitucionalismo, o Estado, ao contrário do que defendem os pluralistas e marxistas, não se submete simplesmente a interesses localizados na sociedade, sejam das classes ou dos grupos de interesse. As ações do Estado, implementadas por seus funcionários, obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda. A burocracia estatal, especialmente a de carreira, estabelece políticas de longo prazo diversas das demandadas pelos atores sociais. Suas ações buscam propor visões abrangentes sobre os problemas com que se defrontam. A capacidade que a burocracia tem de elaborar e implementar políticas é, em parte, resultante do controle que ela exerce

sobre um recurso de poder privilegiado, que é o acesso diferenciado à informação. Nessa perspectiva, as decisões públicas trazem, portanto, a marca dos interesses e das percepções que a burocracia tem da realidade. O Estado aparece como variável independente, dotado de autonomia de ação, expressão do “insulamento” da burocracia (Skocpol, 1985).

Porém, cada Estado tem sua capacidade dada por uma série de requisitos próprios. Esses requisitos são historicamente condicionados: os instrumentos de políticas estatais não são criações deliberadas de curto prazo, mas sim dependem da história de cada nação. O poder político dos grupos de interesse e das classes depende, em grande medida, das estruturas e capacidades do Estado. E só o exame de cada caso específico pode definir o grau de “insulamento” que cada Estado possui.

Esse debate envolve, em um aspecto crucial, o tema da autonomia do Estado. Os problemas contidos na perspectiva *state-centered* são apontados de forma persuasiva por Przeworski (1995). Para esse autor, tal perspectiva só é coerente se o Estado deriva seu poder “exclusiva ou fundamentalmente do monopólio da força física” (p. 67). E, segundo sua argumentação, tal situação não pode ser generalizada por duas razões. Em primeiro lugar, o autor afirma que em várias sociedades há o controle civil sobre os militares, o que derruba a “premissa de que o poder do Estado sempre e em qualquer lugar provém da força física” (p. 67). Em segundo lugar, ele sustenta que numa economia capitalista a alocação de recursos é feita por agentes privados, o que implica que “a força pode não ser suficiente para governar efetivamente” (p. 67). Criticando Skocpol, em sua fase *state-centered*, Przeworski aponta as confusões que se dão em torno da idéia de autonomia do Estado. Segundo o autor, não tem sentido falar em autonomia se se toma como característica central do Estado o seu monopólio sobre os meios de violência. Neste caso, o que deve descrever a relação do Estado com a sociedade é o termo dominação. O autor argumenta que tal distinção não é percebida por Skocpol (1985), ao centrar sua atenção sobre a questão da autonomia do Estado. Przeworski mostra que o Estado é autônomo quando os governantes têm objetivos próprios e são capazes de implementá-los, mesmo contra interesses dos diversos grupos sociais. Afirma ainda que mesmo numa democracia

os ocupantes de cargos no Estado – políticos eleitos ou burocratas nomeados – não são agentes perfeitos do público em nome do qual assumem responsabilidades: eles não agem de acordo com o melhor interesse dos cidadãos (p. 77).

Porém, apesar disso, tomar a autonomia do Estado como algo generalizável seria um equívoco. Przeworski vai defender que é o estudo de casos concretos que vai definir o papel do Estado e da sociedade na tomada de decisões. Assim, afirma que “não faz sentido rotular perspectivas pelo que deve ser o resultado de investigações concretas” (p. 71). É no intuito de processar tais críticas que o neoinstitucionalismo evolui para uma posição mais matizada.

De uma ênfase maior no Estado como fator explicativo, proposta pela perspectiva *state-centered*, numa primeira fase, o neoinstitucionalismo evolui no sentido da ampliação do seu escopo de análise para a perspectiva que Skocpol denominou de *polity-centered analysis* (1995, p. 41). Nesta segunda fase, o Estado não é considerado, *a priori*, como dotado de poder para gerar em seu interior suas políticas, conforme seus interesses ou concepções. A perspectiva de análise *polity-centered* busca equilibrar o papel do Estado e da sociedade nos estudos de caso, concebendo que o Estado é parte da sociedade e pode portanto, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia. Nessa segunda fase da perspectiva neoinstitucional, a pesquisa deve abranger instituições governamentais, regras eleitorais, partidos políticos e políticas públicas anteriores, como fatores condicionantes dos interesses da sociedade civil, das suas estratégias e objetivos (Skocpol, 1995; Immergut, 1996; Migdal, Kohli e Shue, 1994). Quatro princípios podem ser destacados nessa revisão: a efetividade do Estado não depende apenas de seu “insulamento”, mas de como se dá sua inserção na sociedade; a necessidade de focar não apenas governos centrais, mas também os níveis de governo periféricos; a força do Estado e dos agentes sociais são contingentes a situações históricas concretas; e, finalmente, a relação Estado/sociedade não compõe um jogo de soma zero, implicando a possibilidade de que compartilhem os mesmos objetivos.

Em trabalho que busca caracterizar o surgimento das políticas sociais nos Estados Unidos, Skocpol (1995, p. 41) propõe um roteiro de análise para o estudo das políticas sociais que contempla quatro dimensões, e que resume bem os pressupostos do neoinstitucionalismo *polity-centered*. Em primeiro

lugar, ela ressalta a autonomia que os funcionários estatais têm em relação aos outros interesses sociais. Os funcionários trabalham no sentido de implementar políticas que atendam às suas idéias, às necessidades de suas carreiras e organizações. Isto não quer dizer que possam ignorar os outros interesses sociais, sendo que não raro buscam compatibilizar seus interesses com estes últimos. A capacidade que têm de buscar os seus objetivos depende das características das organizações políticas dentro das quais atuam. A autora refuta o uso de concepções genéricas de Estado. Ela afirma, por exemplo, que falar de “Estado capitalista” não diz nada sobre a capacidade de ação de qualquer Estado particular do mundo capitalista. É apenas com o levantamento histórico da formação dos Estados, do estudo das maneiras de como enfrentam os desafios internos e externos com que se defrontam, é que se pode dimensionar a capacidade de implementação de políticas dos funcionários estatais e dos políticos.

Em segundo lugar, a autora relaciona instituições políticas e identidades sociais. Constata que estruturas e processos políticos influenciam identidades, metas e capacidades políticas de grupos politicamente ativos. Propõe, pois, explorar como os fatores políticos e sociais se combinam para afetar as identidades sociais e capacidades dos grupos envolvidos no jogo político. Em terceiro lugar, aponta que as características das instituições governamentais, dos sistemas partidários e das regras eleitorais afetam o grau de sucesso político que qualquer grupo ou movimento pode alcançar, na medida que possibilitam, ou vetam, o acesso dos grupos às decisões públicas. Essa capacidade de se atingir metas políticas não depende, portanto, apenas da autoconsciência e recursos de mobilização dos grupos, mas também das oportunidades relativas que as instituições políticas oferecem a certos grupos e negam a outros.<sup>4</sup> Finalmente, em quarto lugar, ela sustenta que políticas adotadas anteriormente reestruturam o processo político posterior. “Como a política cria políticas, estas também reelaboram a política” (Skocpol, 1995, p. 58). Esse efeito *feedback* das políticas tem duas dimensões: as novas políticas transformam a capacidade do Estado, mudando portanto as possibilidades administrativas para iniciativas futuras; e, por outro lado, afetam a identidade social, metas e capacidades dos grupos para o jogo político subsequente. Uma

---

<sup>4</sup> Um bom exemplo da capacidade analítica de tal proposição é encontrado em Immergut (1996).

política tem sucesso quando estimula grupos e alianças que defendam sua continuação e expansão. O *feedback* positivo influencia a adoção futura de políticas análogas, e o negativo tende a barrar a reprodução de políticas similares.

É interessante abordar um desdobramento desse último ponto para a análise das políticas públicas. Como vimos, o modelo neoinstitucionalista releva o papel do Estado e de seus funcionários na explicação das políticas governamentais. Uma questão, no entanto, emerge dessa centralidade analítica que o papel da burocracia pública ganha, que é a dos fatores que influenciam as suas ações. Ao buscar desenvolver essa questão, determinados autores neoinstitucionalistas retomam o papel explicativo das idéias na produção de políticas públicas. Como vimos, *policymakers* aprendem com o sucesso ou insucesso das políticas anteriores e agem conforme o escopo de idéias que orientam a abordagem dos problemas com que se defrontam. Dentre os autores que enveredam por esse caminho está Peter Hall (1993), que, ao estudar a produção de políticas econômicas na Inglaterra, fornece interessantes elementos para explicação da ação da burocracia e contribui para o desenvolvimento do modelo neoinstitucionalista. É o que trataremos no próximo tópico.

### **O papel das idéias na produção de políticas**

Os “teóricos do Estado”, conforme denominação que Hall dá aos neoinstitucionalistas da perspectiva *state-centered*,<sup>5</sup> partem de três princípios, quais sejam: a ação estatal tem autonomia com relação às pressões sociais; o principal fator que afeta uma política é a política anterior, no sentido de que as principais idéias e interesses que os *policymakers* possuem surgem de suas experiências com as políticas antecedentes; os especialistas de determinada área de saber, em conexão com a burocracia, têm papel preponderante no aprendizado sobre as políticas, ao passo que o papel dos políticos é secundário. Hall critica a simplicidade de tais proposições, alertando que o processo de aprendizado com as políticas anteriores pode tomar várias formas, depen-

---

<sup>5</sup> Hall privilegia em sua análise as idéias de Hugh Hecló. O trabalho de Hecló, *Modern Social Politics in Britain and Sweden* (New Haven, Yale University Press, 1974), que foi um dos pioneiros da perspectiva neoinstitucionalista, enfatiza os aspectos que vão ser aprofundados por Hall.

dendo dos tipos de mudanças envolvidos. O autor defende então a existência de três tipos distintos de mudanças nas políticas. As mudanças de primeira e segunda ordens são caracterizadas pelo autor como mudanças limitadas, compostas por ajustes rotineiros em políticas em andamento ou alteração de instrumentos para alcançar a mesma hierarquia de metas traçadas anteriormente. Com relação a essas duas ordens de mudanças, Hall considera a tese dos “teóricos do Estado” procedente, na medida em que a ação estatal é consideravelmente insulada das pressões pluralistas do sistema político. A mudança, nesses casos, é fruto, em grande medida, do aprendizado de técnicos e burocratas com as experiências passadas. A mudança de terceira ordem, no entanto, é mais profunda. Esse caso envolve tanto a mudança dos instrumentos de políticas, quanto das metas e do próprio sistema de idéias e padrões que orientam a abordagem da realidade pelos especialistas. Segundo ele, há aí uma mudança de paradigma, nos termos propostos por T. Khun.<sup>6</sup>

No caso de mudança de paradigma, o processo é impulsionado por fatores sociais e quase nunca por fatores estritamente científicos. A mudança é configurada pelo embate dos interesses em jogo, expressando a configuração da esfera de autoridade sobre as políticas governamentais. A mudança de paradigma é então precedida de mudanças na esfera do poder. O papel da experiência com as políticas anteriores aparece na medida em que a não resolução dos problemas colocados na perspectiva de um determinado paradigma, ameaça o poder das autoridades que o sustenta.

O autor conclui que as políticas são elaboradas dentro de um sistema de idéias e padrões, compartilhados pelos especialistas, que especifica não apenas as metas que devem ser alcançadas, mas o significado da natureza dos problemas abordados e os instrumentos de sua solução. Por outro lado, o grau de autonomia dos especialistas e da burocracia, e em consequência do Estado, depende do tipo de mudança em curso. Também as instituições cujas ações dependem mais de especialistas são naturalmente mais influenciadas pelos

---

<sup>6</sup> Kuhn, em seu livro *As estruturas das revoluções científicas*, São Paulo, Ed. Perspectiva, 1975, afirma que em cada momento do desenvolvimento das ciências há um conjunto de pressupostos e crenças que são compartilhadas pelos cientistas na definição dos problemas da investigação e na elaboração das teorias propostas para solucioná-los. Este quadro mental é provisório, no sentido de que quando os problemas internos a um paradigma são excessivos, coloca-se em dúvida a própria validade do paradigma adotado, implicando em sua substituição por outro.

paradigmas. Se nas mudanças de primeiro e segundo grau o nível da autonomia é alto, nas mudanças de terceiro grau o conflito dos interesses sociais tem papel importante. Aí a mudança depende dos conflitos de interesses sociais, envolvendo o debate e o embate político-eleitoral das forças sociais. Os grupos de interesse fazem a ligação entre o Estado e a sociedade. As idéias têm um papel central na elaboração das políticas, na medida em que legitimam alguns interesses em detrimento de outros. O poder é adquirido, em grande parte, pela influência do discurso. Em suma, o autor defende que não é necessário estabelecer rígida distinção entre *politics as social learning* e *politics as a struggle for power* (Hall, 1993, p. 292). A análise não deve partir de uma distinção rígida entre Estado e sociedade, pois as formas que esta relação toma são múltiplas, obrigando a adoção de uma postura analítica mais nuancada.

Como se vê, Hall aproxima-se assim das teses neoinstitucionais *polity centered*, tanto na crítica a uma abordagem que enfatiza a idéia da autonomia do Estado, como na proposição de maior abertura analítica com relação às diferentes realidades. E o mérito do seu trabalho é desenvolver a reflexão do papel das idéias no processo de constituição das políticas governamentais.

### **As instituições e a questão da mudança institucional**

A questão da mudança institucional é um outro ponto que merece atenção dos analistas, no sentido de explicar os motivos pelos quais as instituições mudam. Levi (1991) trata dessa questão partindo de um problema inicial e controverso, e muitas vezes negligenciado pelos autores, que é definir o que se entende por instituição. Ela enfrenta esse problema conceitual afirmando a necessidade de se ultrapassar a concepção usual que toma as instituições como um conjunto de regras que regulam comportamentos recorrentes. Ela salienta que tal definição não distingue instituição de normas. Inicialmente, a autora constata a necessidade da construção de uma tipologia das instituições, pois sob esse rótulo, argumenta, agrupam-se certas características diferenciadoras relevantes que deveriam ser classificadas. Posteriormente, Levi centra sua atenção no tipo de instituições mais diretamente relacionado aos fenômenos políticos, que denomina de instituições formais, definindo-o da seguinte forma:

subconjunto particular de instituições, caracterizadas por arranjos formais de agregação de indivíduos e de regulação comportamental, os quais, mediante o uso de regras explícitas e de processos decisórios, são implementadas por um ator ou um conjunto de atores formalmente reconhecidos como portadores deste poder. As regras podem ser escritas e tidas como lei, escritas em geral, ou representar acordos verbais ou costumeiros, pois isto é algo que varia entre as instituições. No entanto, qualquer que seja o caso, as expectativas em termos de comportamento são relativamente claras (Levi, 1991, p. 82).

O traço distintivo desse tipo de instituição, segundo a autora, é a existência de regras relativamente formais e estáveis, que implicam certa configuração na alocação dos recursos de poder, através de mecanismos que incentivam ou desincentivam certos tipos de ações dos atores sociais, ao restringirem o leque de suas escolhas. Os mecanismos de delimitação de escolhas refletem uma certa distribuição de poder, que pode servir aos interesses de muitos ou de poucos. Assim, as instituições formais

não possuem apenas hierarquias internas de implementação e de tomadas de decisão, pois são capazes também de estabelecer e ratificar o poder coercitivo de certos membros da sociedade relativamente a outros. Este poder passa, então, a ser usado para a distribuição de serviços, a coordenação das ações de indivíduos com interesses comuns, a garantia de que os poderosos possam continuar a usufruir de benesses, ou para arbitrar conflitos inevitáveis, de forma a reduzir os custos para os participantes e outros afetados pela contenda (Levi, 1991, p. 83).

Como as instituições configuram e cristalizam estruturas de poder, tomando emprestadas as palavras de Immergut, pode-se indagar: “Se as instituições devem ter uma espécie de capacidade de permanência, como as mesmas instituições podem explicar tanto a estabilidade como a mudança? Se as instituições limitam o escopo da ação que parece possível aos diferentes atores, por que estes podem às vezes escapar dessas restrições?” (1996, p. 139). Em outras palavras, o estudo das instituições deve buscar as causas da “alteração nas regras e nos procedimentos de implementação destas, levando a que comportamentos alternativos passem a ser estimulados ou reprimidos” (Levi, 1991, p. 84). A mudança institucional, argumenta Levi, implica em redistribuição de poder e é fruto do abandono do comportamento de submissão por parte de pessoas ou grupos a arranjos institucionais vigentes.

Para desvendar o problema proposto, a autora vai buscar os motivos pelos quais as pessoas se submetem às instituições. Levi inicialmente critica a

explicação da teoria da escolha racional, que diz que a submissão resulta da existência de incentivos seletivos negativos ou positivos. Por um lado, explica, implementar políticas apenas com base na coerção acaba implicando em custos muito altos, o que leva à busca de meios alternativos para se criar obediência. Por outro lado, o grau de consentimento parece ser muito maior que os incentivos seletivos explicam. Além disso, afirma a autora, tomar normas ou ideologia como fatores que levam à obediência voluntária, como defendem alguns sociólogos e economistas políticos, não é suficiente, pois o termo norma engloba fenômenos diferentes. Se por normas se entende princípios morais, exemplifica, estas influenciam pequena parcela da população. A autora propõe, enfim, como alternativa, o que chama de “consenso contingente” ou *fairness*. “Consenso contingente” implica reciprocidade de comportamentos, envolve cumprir expectativas alheias: faço porque os outros também fazem, é o raciocínio envolvido. Implica em cooperação condicional, onde cada um faz sua parte com base na honestidade com reciprocidade. As instituições podem ser consideradas *fair* quando envolvem uma barganha aceitável e a ação cumpre expectativas tidas como razoáveis. O essencial é que cada um cumpra sua parte. Nesse sentido, a ação das pessoas é tida como coletivamente informada e adaptada.<sup>7</sup> cremos, no entanto, que o que a autora chama de *fairness* tem um forte conteúdo moral, só que tratado de forma mais elaborada. Além disso, a sensação que cada um tem sobre o cumprimento das expectativas dentro da barganha, envolve também a questão da distribuição dos incentivos. Considerando essas observações, pode-se afirmar que o argumento da autora não é contraditório com as alternativas que critica, mas ao contrário, complementa-as.

Assim, para Levi, as “instituições representam uma barganha social a partir da qual emergem retornos de obediência” (p. 84). Sua estabilidade se baseia na capacidade de manter a obediência de grupos e pessoas. Para um

---

<sup>7</sup> É interessante transcrever aqui um trecho do trabalho de Putnam (1996) em que o autor faz um amplo estudo empírico sobre a política italiana e que corrobora a tese de Levi. Segundo o autor, “A vida coletiva nas regiões cívicas [da Itália] é facilitada pela expectativa de que os outros provavelmente seguirão as regras. Sabendo que os outros agirão assim, o mais provável é que o cidadão faça o mesmo, satisfazendo assim às expectativas deles. Nas regiões menos cívicas, quase todos esperam que os demais violem as regras. Parece tolice obedecer às regras do trânsito, às leis do fisco ou às normas previdenciárias quando se espera que os demais venham desobedecê-las” (p. 124).

número substancial de indivíduos, se não houver algum ganho nessa troca, a instituição se torna injustificável. Toda sua estrutura, por mais repressiva que seja, contém um elemento contratual: se os que devem obedecer não recebem a “mínima parte de uma má barganha”, as formas de implementação tornam-se cada vez mais custosas, a instituição enfraquece, criando uma situação propícia para a mudança. A estabilidade institucional se mantém: 1. quando os benefícios oferecidos forem significativos; 2. quando o custo da mudança for muito alto, pela capacidade institucional de monitorar e reprimir a rebelião; e 3. pela falta de capacidade dos insatisfeitos de conceber alternativas à situação vigente.

O foco analítico proposto pela autora visa, então,

as decisões institucionais que produzem como consequência não-intencionada um solapamento daquilo que chama consenso contingente e que, por isso, elevam os custos de implementação das regras. O abandono do consenso contingente precipita a mudança quando eleva o poder de barganha daqueles que não mais aceitam ou deslegitimam os recursos coercitivos em voga (Levi, 1991, p. 84).

Quando os fatores subjacentes à obediência contingente entram em colapso, há abandono do consentimento e elevação dos custos de implementação das regras. Os que desejam a mudança usam a desobediência como barganha, ao passo que os que protegem o *status quo* perdem recursos coercitivos. O resultado provável é a mudança das práticas sociais, com a criação de novas regras e/ou recursos coercitivos adicionais. Porém, a ação coletiva é difícil para os relativamente mais fracos,<sup>8</sup> o que coloca entraves ao processo de mudanças. Como principal instrumento de poder dos relativamente mais fracos é a capacidade de organização coletiva e a recusa à obediência, as regras vigentes mudam ou porque os subordinados adquirem novos recursos de poder, ou por perceberem possuir recursos não utilizados, e/ou ainda por perda de poder de barganha dos que controlam as instituições. Frequentemente, argumenta Levi, a desobediência individual, coletivamente informada, é mais fácil, pois não coloca o problema de ação coletiva. Aqui a autora não leva em conta, no entanto, que a desobediência individual geralmente é mais

---

<sup>8</sup> Um trabalho fundamental sobre o tema, e que enfatiza a assimetria das condições de ação eficaz entre classes sociais, é: Offe, C.; Wiesenhal, H. Duas lógicas da ação coletiva: anotações teóricas sobre classe social e forma organizacional. In: Offe, C. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

vulnerável a retaliações e que a ação coletiva muitas vezes se coloca como única saída em situações em que as possibilidades de alternativas individuais são escassas. Enfim, de todo modo, Levi fornece uma interessante referência analítica para o entendimento da mudança institucional expressa na idéia do abandono do “consenso contingente” e, portanto, do rompimento da barganha social que regula uma instituição.

### **Considerações finais**

O modelo neoinstitucional é hoje, indiscutivelmente, uma referência fundamental para o estudo das políticas públicas. Como se tentou demonstrar neste trabalho, o neoinstitucionalismo contempla fatores de grande importância analítica, e de grande poder explicativo, para o entendimento de processos de tomada de decisões públicas. Aspectos como o papel das idéias e a mudança das instituições, por exemplo, contribuem de maneira significativa para o desenvolvimento dos estudos na área. Dito isso, uma forma de aquilatar a importância do modelo neoinstitucional é confrontá-lo com outros modelos, buscando evidenciar seus pontos positivos e negativos. Sem pretender retomar essa comparação de maneira detida, finalizaremos este trabalho sugerindo alguns pontos a partir dos quais esse debate poderia ser desenvolvido.

Comparando-se o neoinstitucionalismo com os modelos marxista e pluralista, uma conclusão inicial a que se chega é a da maior adequação da primeira perspectiva com relação às duas últimas para a realização de estudos empíricos das políticas públicas. No caso do modelo marxista, pode-se objetar que reduzir a explicação das políticas públicas aos problemas de luta de classes leva, no mínimo, a desconsiderar aspectos essenciais para o seu entendimento. A percepção da estratificação social adotada pela teoria de classes tem dificuldade de incorporar a fragmentação de interesses e o grau de diferenciação social característicos das sociedades atuais. É também frequentemente impossível explicar casos específicos a partir das identidades de classes sociais, pois há uma dificuldade inerente ao modelo marxista de compatibilizar fenômenos particulares com sua teoria geral. Muitas vezes explicações de casos particulares não conseguem se enquadrar nos pressupostos teóricos da teoria de classes. Essa dificuldade de adequação do estudo de casos com a teoria geral acaba levando os autores filiados à teoria de classes a problemáticas proposições como “em última instância” e “autonomia relati-

va”. Com o intuito de garantir a premissa de que no capitalismo o poder é exercido em nome dos interesses da burguesia, mesmo que determinados casos específicos pareçam mostrar o contrário, os autores marxistas acabam realizando verdadeiros malabarismos teóricos.

Também, por outro lado, a teoria pluralista, amplamente difundida nos estudos empíricos de políticas públicas, é insuficiente para os estudos de caso. A ação dos grupos de interesses, apesar de fundamental, não é suficiente como fator explicativo. O pluralismo tem dificuldade de incorporar as instituições públicas e os seus funcionários em suas análises, como bem mostra a perspectiva neoinstitucionalista.

Enfim, ao contrário das macro-teorias como o marxismo, que abordam realidades concretas partindo de uma construção teórica que pretende explicar certos fatos a partir de um mecanismo causal que envolve todos os eventos, centrado na luta de classes, o neoinstitucionalismo propõe uma teoria de médio alcance, voltada para os estudos empíricos. O modelo neoinstitucional *polity-centered*, juntamente com o pluralismo, se abre para uma variedade de identidades, podendo em cada caso examinado considerar questões de gênero, raça, religião, classe social ou qualquer outro fator de agregação de interesses. Apresenta assim uma ferramenta adequada para os estudos de caso. Porém vai além do pluralismo: retoma a importância analítica do papel das instituições políticas e sua influência sobre os grupos sociais.

Feitas essas distinções gerais, tocaremos em um ponto que cremos ser fundamental, para definir o lugar e o alcance do modelo neoinstitucional frente aos outros modelos, ou mais especificamente, frente às macro-teorias, que têm o marxismo como um exemplo expressivo.

A comparação do neoinstitucionalismo e do pluralismo com o marxismo é procedente apenas em certa medida. Uma distinção básica deve ser feita: cada modelo enfatiza um nível diferente de abordagem. Enquanto a ênfase do pluralismo e do neoinstitucionalismo é a pesquisa empírica, a teoria marxista visa sobretudo fornecer uma teoria geral do poder na sociedade. A teoria de classes, especificamente, tem como objetivo desvendar as leis do desenvolvimento histórico da sociedade. Assim ao apresentar uma teoria que visa explicações amplas, encontra dificuldade em explicar casos concretos. Dahrendorf coloca bem essa distinção dos níveis de análise ao afirmar que

a intenção analítico-epistemológica do conceito de classes marxistas tem muitas conseqüências. Uma delas é que a teoria [...] de nossa sociedade não pode representar uma autêntica superação da teoria classista de Marx. Essa teoria afirma que, em lugar da luta de classe entre burgueses e proletários, existe hoje uma diferenciação de muitos estratos. [...] Mas isto não tem nada a ver com a luta de classes. Também na sociedade de Marx havia muitos estratos. Marx, contudo, não pensava em semelhante descrição. Ele se interessava pelas forças dominantes nos conflitos sociais [...] (Dahrendorf, 1981, p. 93).

A fragmentação dos interesses sociais apontado pelos pluralistas e pelo neoinstitucionalismo *polity-centered* é fruto da ênfase nos estudos empíricos, ao passo que o enfoque da teoria de classes busca um alcance mais amplo. Essa distinção entre os níveis de análise é trabalhada também por Heller, que propõe uma divisão entre sociologia empírica e sociologia teórica. Na primeira, “toda pesquisa é conduzida no presente absoluto do ‘agora’” e a segunda é um misto de sociologia e filosofia, sendo seu âmbito mais amplo. Em suas palavras,

mesmo que a filosofia se conceba como enraizada historicamente, sua pretensão à verdade se mantém absoluta, mesmo que os filósofos reflitam sobre o “locus” de sua descoberta, eles formulam sua verdade “sub specie aeternitatis”, válida para sempre e portadora de uma mensagem eterna (Heller, 1991, p. 204).

Mais específico, Martins afirma que a “questão do Estado” só ganha sentido teórico e prático se relacionada às formas particulares de estruturação da sociedade capitalista referidas a situações concretas. Como os processos históricos são distintos nos diversos países, o relacionamento entre Estado e sociedade se dá de forma específica em cada um dos países. Segue-se que

são precisamente esses padrões diferenciados que constituem problema sociológico, e são eles também que a redução da problemática do Estado capitalista às estritas determinações do modo de produção, tomadas como determinações universais, é incapaz de explicar (Martins, 1985, p. 18).

É uma posição que remete à proposição de Przeworski (1995, p. 71) e Skocpol (1995, p. 41) de que a autonomia do Estado só pode ser definida segundo cada caso concreto, em contraposição a um caráter geral do Estado capitalista. A idéia da existência de um caráter geral do Estado capitalista se enquadra no que Heller chama de sociologia teórica, e que para Martins constitui-se como “arquétipo histórico”, válido enquanto *démarche* filosófica.

Em sentido figurado, e de forma um pouco exacerbada, pode-se tomar as seguintes palavras como sendo referidas à relação entre esses enfoques:

A relação entre descrição e análise corresponde à da fotografia e obra de arte; enquanto que a descrição e a fotografia reproduzem, com toda exatidão, todos os pormenores do objeto, interessa na análise e na obra de arte descobrir e ressaltar os traços essenciais do objeto (Dahrendorf, 1981, p. 92).

Diante de tal forma de colocação do problema, podemos organizar a discussão a partir da distinção entre esses dois níveis analíticos. Atualmente a ênfase nos estudos empíricos é hegemônica, ao passo de que teorizações generalizantes são vistas como inadequadas, digamos assim. cremos que os dois níveis de análise são igualmente importantes e que devem ser considerados. Assim é indiscutível a necessidade do esforço de construção de uma teoria abrangente do poder social. E tal esforço pode ser auxiliado pela profusão de estudos empíricos de casos específicos. Enquanto não houver uma teoria que incorpore satisfatoriamente as duas dimensões, o importante é que os dois níveis de estudos estejam em permanente diálogo. Ou mais: é importante que a discussão esteja atenta para a existência dos dois níveis e dos problemas que a escolha de um ou outro acarretam inevitavelmente para as análises. Voltando à intenção inicial deste trabalho, o neoinstitucionalismo mostra-se como um instrumento bastante adequado para a pesquisa empírica. Porém, por isso mesmo, fornece uma visão fragmentada da realidade, não podendo pretender substituir o papel das teorias amplas. Para alguns autores, uma teoria de amplo alcance poderá ser elaborada a partir do acúmulo de informações fornecidas pelos estudos empíricos. As coisas podem ser mais complicadas, pois não se pode desconsiderar as tensões contidas entre os dois níveis de análise, pois qualquer opção analítica parece acarretar ganhos e perdas simultaneamente. O desafio será compatibilizar as chamadas teorias de amplo alcance com as teorias voltadas para os estudos empíricos.

## Referências

- DAHL, Robert. *Análise política moderna*. Brasília: Editora UNB, 1988.
- DAHRENDORF, R. *Sociedade e liberdade*. Brasília: Editora UNB, 1981.
- EASTON, David. Political Science in the United States: Past and Present. *International Political Science Review*, SAGE Publications, v. 6, n. 1, 1985.

HALL, Peter A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *University of New York, Comparative Politics*, v. 25, n. 3, April 1993.

HELLER, A. A Sociologia como desfeticização da modernidade. *Novos estudos*, São Paulo, CEBRAP, n. 30, 1991.

IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Anpocs, n. 30, 1996.

LEVI, Margaret. Uma lógica de mudança institucional. *Dados*, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 34, n. 1, 1991.

MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MIGDAL, J.; KOHLI, A.; SHUE, V. *State power and social forces: domination and transformation in the third world*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

PRZEWORSKI, A. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SCOKPOL, T. *Bringing the State back in*. New York: Cambridge University Press, 1985.

———. *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

Texto recebido em novembro de 2004 e aprovado em janeiro de 2005.