

# DESAFIOS ANALÍTICOS PARA A TEORIA NEOINSTITUCIONAL DA MUDANÇA NA CIÊNCIA POLÍTICA COMPARADA \*

Flávio da Cunha Rezende\*\*

**Resumo:** Este artigo trata da análise comparada das principais críticas geradas no interior da agenda de pesquisas neoinstitucional na Ciência Política sobre o problema da mudança institucional. Ele oferece uma tipologia explicativa com os *desafios analíticos* essenciais a serem superados para o desenvolvimento satisfatório de teorias e lança questões-chave que devem ser *consideradas seriamente* por cientistas políticos em futuras análises da mudança. Os desafios analíticos estão situados em cinco dimensões interligadas: a) a inclusão de variáveis institucionalistas; b) agência e cognitividade; c) sensibilidade contextual; d) maior precisão no conceito de mudança institucional; e e) interação estratégica e recursiva entre agentes e instituições. A partir desses desafios, o trabalho realiza uma análise comparada das teorias da mudança propostas por North e Aoki para compreender como esses casos enfrentam tais problemas.

**Palavras-Chave:** Ciência Política comparada. Teoria da mudança institucional. Neoinstitucionalismo. Modelos e teorias. Desenhos de pesquisa.

## 1 Introdução

O estudo da mudança institucional ocupa espaço privilegiado na agenda de pesquisas na Ciência Política comparada. Consideráveis esforços

---

\* Este paper é uma versão autorizada do artigo original “Analytical challenges for neoinstitutional theories of institutional change in comparative political science”, publicado no volume 3, edição 2, de 2010, da Brazilian Political Science Review, especialmente produzida para a Revista Conexão Política. O autor agradece ao CNPQ o apoio financeiro e institucional para o desenvolvimento deste trabalho bem como aos pareceristas da BPSR que refinaram a versão original apresentada.

\*\* Ph.D pela Universidade de Cornell, EUA. Pesquisador de Produtividade em Pesquisa do CNPQ, Brasil. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco.

analíticos no interior desta disciplina buscam oferecer interpretações e explicações consistentes sobre como e por que as instituições políticas se transformam em diversos contextos e condições. Entretanto, a despeito do avanço significativo na oferta de teorias e modelos gerados a partir do início da década anterior, cientistas políticos continuam a questionar-se acerca da efetividade destes. Modelos e teorias tradicionais têm sido profundamente questionados, e a emergência de novas exigências conceituais, teóricas e metodológicas tem desafiado a nova geração de comparativistas. Nesse sentido, a análise da mudança institucional estaria gerando um conjunto de críticas teóricas e metodológicas consideradas fundamentais para o desenvolvimento da Ciência Política comparada recente<sup>1</sup>.

Essas críticas têm sido elaboradas a partir de teorias geradas em dois dos principais paradigmas que orientam as reflexões analíticas na Ciência Política: o novo institucionalismo e a escolha racional<sup>2</sup>. Autores nessas tradições continuam a debater vigorosamente sobre os limites e as possibilidades de geração de teorias e esquemas interpretativos mais

---

<sup>1</sup> A “nova Ciência Política” que emerge nos anos 90 tem buscado redefinir suas orientações epistemológicas, teóricas e metodológicas, em que se configura um movimento progressivo na direção de ampliação do compromisso com a construção de teorias (theory-building), com explicações causais (VAN EVERA, 1997; KING; KEOHANE; VERBA, 1994; BRADY; COLLIER, 2004), e com a conexão mais rigorosa entre dados empíricos, métodos formais e teoria (MORTON, 1999, BATES et al., 1998). Mais do que em qualquer outro momento da história da Ciência Política, houve tamanha necessidade em “deslocar” o tradicional foco das abordagens históricas, contextuais, descritivas da Ciência Política tradicional para compromissos considerados mais “rigorosos” e comprometidos com a explicação. Redefinem-se os compromissos teóricos, epistemológicos e metodológicos nesses campos de maneira considerável. Apesar das fortes tensões e fragmentação que caracterizam o universo programático da disciplina, tais compromissos têm afetado de modo substancial o modo de produção do conhecimento na pesquisa em Ciência Política, com impactos decisivos sobre a “explicação” na Ciência Política (cf. LAITIN, 2002; SHAPIRO, 2002; SHAPIRO; ROGERS; MASOUD, 2004; MARSH; STOKER, 2002).

<sup>2</sup> Considerável parte dessas críticas deriva dos novos modelos de interpretação e explicação dos fenômenos sociais gerados a partir do novo institucionalismo (NORTH, 1990; HALL; TAYLOR, 1996; IMMERGUT, 1998; MARCH; OLSEN, 1989; PUTNAM, 1993; WEAVER; ROCKMAN, 1993; RODRIK; SUBRAMANIAN, 2003) e da escolha racional (COLEMAN, 1990; ELSTER, 1989; GREEN; SHAPIRO, 1994; SATZ; FERREJOHN, 1994; FRIEDMAN, 1996; LICHBACH, 2003; MORRIS et al., 2004; MAC DONALD, 2003). Esses paradigmas introduziram sensíveis redefinições na produção e explicação dos fenômenos sociais e políticos.

robustos sobre os processos de mudança. Nesse sentido, o campo da política comparada estaria gerando as *condições reflexivas* para a emergência de novos avanços e refinamentos metodológicos. Este trabalho focaliza exatamente na compreensão dessas críticas sobre a mudança tomando o caso específico do novo institucionalismo. Em torno de que questões e problemas se configuram as críticas sobre a teoria da mudança no contexto do novo institucionalismo, e como ela gera novos desafios – teóricos, metodológicos e epistemológicos – para os cientistas políticos é o problema central deste trabalho.

Como afirmam Hall e Taylor (1996), os novos institucionalismos na Ciência Política voltam-se para compreender como as instituições emergem, evoluem e mudam. Como afirmam March e Olsen (2006), no novo institucionalismo os autores partem do pressuposto de que os arranjos institucionais existentes possuem considerável poder causal para explicar como e por que as instituições emergem e se transformam. Na Ciência Política comparada, o uso intensivo das teorias neoinstitucionais desde o início da década anterior foi responsável por uma considerável expansão na oferta dando vazão a um conjunto amplo e diversificado de estudos sobre as possibilidades da mudança<sup>3</sup>.

Entretanto, a despeito desse arsenal de estudos e pesquisas, diversos autores consideram que a oferta existente de teorias geradas pelo novo institucionalismo se mostra problemática para produzir teorias consistentes sobre o complexo problema da mudança institucional. Esse problema representa o principal desafio para o avanço e consolidação da tradição institucionalista na Ciência Política.

Este trabalho situa-se exatamente na reflexão sobre as dimensões constitutivas dessas críticas e empreende uma sistematização das críticas, bem como apreende caminhos possíveis para a superação desses pontos

---

<sup>3</sup> Na pesquisa comparada em Ciência Política, houve uma explosão de estudos análises institucionalistas sobre a mudança institucional em diversas configurações de pesquisa empírica: democratização (ALEXANDER, 2001) mudança constitucional, transformação de regimes eleitorais, reformas administrativas (CAPANO, 2003; CHEUNG, 2005), alteração nos padrões de governança (PUTNAM, 1993; EASTON, 2004), reformas dos Estados de Bem-Estar (TORFING, 2001; BEYELER, 2003; COX, 2001; KORPI, 2001; PIERSON, 1994), reformas setoriais, reformas fiscais (Steinmo, 2003), mecanismos de difusão de paradigmas de reformas (Béland, 2005; Béland and Hacker, 2004; Campbell, 1998) e outros domínios tradicionais de pesquisa.

críticos e os elementos necessários para a geração de teorias neoinstitucionalistas da mudança.

O artigo organiza-se da seguinte forma: na primeira seção, ele oferece uma tipologia explicativa<sup>4</sup> sistematizando as principais críticas geradas pelos autores neoinstitucionais na Ciência Política. A análise da crítica aos modelos institucionalistas revela que, a despeito de sua diversidade, as tensões fundamentais estruturam-se a partir de quatro dimensões articuladas: a) escolha racional; b) separabilidade conceitual; c) as premissas de estabilidade; e, d) o problema da conexão entre ideias e instituições. Essas dimensões são apresentadas de forma sistemática (e não exaustiva) para mostrar como elas impactam no desenvolvimento de teorias institucionalistas mais efetivas.

Em seguida, o trabalho se volta para apresentar um conjunto de temas e problemas – entendidos como *desafios analíticos* – que seriam considerados indispensáveis para que se construam teorias e modelos mais refinados a partir de pressupostos institucionalistas. Tenta-se compreender quais seriam os elementos e questões considerados essenciais para que os analistas possam tratar o problema da mudança de modo adequado em futuras investidas no campo da Ciência Política comparada. Sugere-se que os caminhos possíveis articulam cinco dimensões: a) a inclusão de variáveis e fatores institucionalistas; b) agência e cognitividade; c) sensibilidade contextual; d) maior precisão no conceito de mudança institucional; e e) interação estratégica e recursiva entre agentes e instituições. O artigo discute especificamente como esses elementos devem, idealmente, ser tratados na construção de modelos e teorias para o caso do novo institucionalismo.

Por fim, ele oferece, à luz das críticas existentes e das fronteiras de refinamento elencadas nas duas seções, uma análise comparada de duas teorias da mudança que contemplam inovações significativas no tratamento do tema oferecidas por North (1990, 2005) e Aoki (2000) no contexto do

---

<sup>4</sup> Elman (2005) considera que a tipologia de explicações teóricas (*explanatory typologies*) é um dos recursos fundamentais para a análise qualitativa comparada de teorias. Essas tipologias são construídas a partir das implicações lógicas de uma teoria com atenção voltada para diferenciar os padrões e tipos de relações causais contidas nas teorias. As tipologias explicativas diferenciam-se das tipologias indutivas, bastante usuais nas ciências sociais, dado que estas são construídas a partir de evidências empíricas, enquanto aquelas são construídas a partir de teorias e seus elementos: conceitos, variáveis, hipóteses e mecanismos.

novo institucionalismo histórico para ilustrar como se processaram os refinamentos para as teorias institucionalistas da mudança.

## **2 Críticas emergentes sobre a mudança no debate neoinstitucional**

Esta seção apresenta as principais críticas emergentes no interior do debate neoinstitucional. Essas críticas são sistematizadas a partir do conceito de tipologia explicativa sugerido por Elman (2005) e se busca apresentar as principais narrativas em torno das críticas e suas implicações para a teoria da mudança institucional. As tensões fundamentais produzidas neste debate se estruturam a partir de quatro problematizações: a) os limites das abordagens de escolha racional; b) o problema da separabilidade conceitual; c) as premissas de estabilidade; e d) o problema da conexão entre ideias e instituições. Estas críticas produzem os cinco desafios analíticos que trataremos na seção seguinte.

### **2.1 Os limites das abordagens de escolha racional**

A despeito de sua grande utilidade quando se trata de dar conta da interpretação dos fenômenos relativos à criação de novas instituições políticas, os modelos agenciais, inspirados nas teorias da escolha racional, largamente influentes nas análises da Ciência Política contemporânea, não se mostram capazes de lidar satisfatoriamente com as exigências analíticas que se mostram presentes para o tratamento do problema da mudança institucional.

Os modelos tradicionais de teorias da escolha racional na Ciência Política basicamente sugerem que os processos de mudança institucional sejam compreendidos a partir de alterações na posição de equilíbrios pela interação estratégica de agentes racionais (ou com racionalidade limitada). Instituições representam equilíbrios produzidos construídos para superar dilemas de ação coletiva, reduzir custos de transação e reduzir as incertezas na interação dos agentes sociais na política. Agentes racionais seriam capazes de produzir desenhos institucionais que tendem a persistir no tempo.

Instituições representam posições de equilíbrios criados a partir da estrutura de incentivos e de oportunidades que os agentes racionais enfrentam. A crítica central a esses modelos reside no fato básico de estas considerarem pressupostos centrados na ideia de reforço (*self-enforcing*).

Esta noção de que as instituições causam incentivos para a sua própria manutenção mostra-se problemática para a Ciência Política explicar a mudança nas instituições exclusivamente a partir das escolhas dos agentes. Como dar conta de processos de alteração nos arranjos institucionais a partir dos agentes racionais se estes supostamente teriam sofrido os custos associados à mudança sem pressupor a recorrência analítica a causas ou fatores considerados exógenos?

É largamente sabido que os modelos interacionistas centrados na racionalidade falham para a explicação da mudança institucional a partir destas pressuposições – racionalidade, reforço e recorrência a fatores exógenos. Esses seriam mais úteis para compreender processos relacionados à estabilidade e ordem do que a processos dinâmicos de mudança institucional.

Greif (2006) considera que os modelos de teoria dos jogos quando aplicados ao problema da mudança institucional sofrem severas limitações. A teoria clássica é silente no que se refere ao problema das fontes cognitivas que produzem dadas escolhas comportamentais dos agentes em relação à construção de novas instituições. As dimensões cognitivas são reduzidas à suposição do “conhecimento comum” que cada agente possui sobre o contexto, às relações causais, às preferências dos demais agentes e sobre um conjunto de outros parâmetros importantes para a decisão sobre as regras. Teorias endógenas da mudança institucional deveriam ser mais atentas à questão da transmissibilidade social dos sistemas cognitivos no tempo. Os modelos tradicionais são altamente limitados em enfrentar o problema da cognitividade e reduzem a questão à otimização das escolhas racionais.

Greif e Laitin (2004) consideram que o principal desafio destes modelos reside em enfrentar de forma satisfatória a seguinte questão: “como explicar que a mudança institucional é gerada endogenamente, i.e, a partir de variáveis institucionais”. As explicações no âmbito dessa tradição de análise terminam por recorrer a um conjunto de variáveis exógenas para explicar mudanças na posição de equilíbrio, não dando conta, portanto, de compreender como as instituições em si produzem (ou não) a mudança institucional.

Um dos caminhos possíveis para dar conta dessa questão na Ciência Política tem sido a recorrência de modelos de “narrativas analíticas” (BATES et alli., 1998) que tentam explicar a mudança institucional a partir de modelos de racionalidade, adicionando elementos relativos ao contexto, aos processos e às narrativas dos agentes. A transformação básica

é conceber concepção das instituições como jogos em sua forma extensiva distanciando-se das instituições vistas como equilíbrios de Nash, i.e, posições que, uma vez criadas pelos agentes, não geram incentivos para sua alteração. Instituições passam a ser vistas como “jogos em forma extensiva” (*extensive-form games*) que são sequências decisórias sobre as instituições, bem como a importante necessidade de se entender os novos equilíbrios a partir de subjogos (casos) específicos.

As narrativas analíticas, portanto, inovam ao tentar evitar os conhecidos problemas de imputação de preferências aos agentes nos modelos de escolha racional e penetrar profundamente nos processos básicos de formação das preferências e, fundamentalmente, nos mecanismos envolvidos nos processos de mudança institucional, considerados essenciais na explicação política.

## 2.2 O problema da separabilidade conceitual

Outra potente crítica presente nos debates institucionalistas reside no fato de que as teorias institucionalistas da mudança padecem de importantes dilemas de “separabilidade conceitual”. Este problema emerge de forma decisiva quando os analistas precisam especificar variáveis institucionais relevantes à explicação. Dois níveis básicos de inseparabilidade conceitual são fortemente levados em conta nas análises: a) aquelas que se processam entre estrutura e instituições; b) e as que se relacionam às instituições e aos efeitos intencionais (e não intencionais) por elas gerados.

No primeiro nível, é usualmente reconhecido que as fronteiras entre instituições e as estruturas são tênues, configurando dois tipos básicos para os cientistas políticos. O primeiro reside na capacidade dos analistas em diferenciar com razoáveis graus de precisão (e operacionalização em casos específicos) o que *efetivamente* constitui uma variável institucional. Diante dessa imprecisão, os analistas correm riscos de incorrer com grandes chances em um problema de especificação das variáveis institucionalistas que poderiam estar produzindo modelos estruturais e não institucionais. Nesse sentido, os modelos institucionais poderiam estar gerando apenas novas explicações estruturais.

O segundo problema relevante associa-se aos dilemas que os analistas encontram para afirmar que são as variáveis institucionais que efetivamente importam para a compreensão dos processos de mudança

institucional. Como podem os analistas dizer efetivamente se as variáveis institucionais são as que *realmente importam* quando se trata de explicar a mudança e, mais amplamente, como diferenciar as instituições de efeitos estruturais específicos (intencionais e não intencionais)?

Ferejohn (2006) considera a separabilidade conceitual entre instituições e comportamento dos agentes como problema para o institucionalismo prático (*practical institutionalism*), i.e, aquele que estaria preocupado em compreender os processos empíricos de reformas institucionais.

Ele argumenta que a inseparabilidade entre os arranjos institucionais e os comportamentos dos agentes humanos a estes associados faz com que as variáveis institucionais sofram de problemas quando se trata de entender a mudança a partir de modelos causais. Se os modelos institucionais pudessem ser autônomos, seria possível escolher variáveis institucionais desassociadas dos comportamentos a elas associados, tal qual usualmente é feito na teoria política positiva e nos modelos de escolha racional. Estes modelos usualmente consideram que as instituições representam restrições formais aos agentes e suas escolhas e deixam de lado importantes questões relativas ao fato de que instituições e comportamentos são analiticamente inseparáveis. *Seriam as variáveis institucionais relevantes quando se trata de compreender a mudança?*

Resposta a esta importante questão é oferecida por Przeworski (2004). Ele argumenta que as variáveis institucionais não teriam, de fato, papel autônomo a desempenhar nas explicações sobre a mudança. Isso se deve à natureza exógena das premissas institucionalistas. Os modelos institucionalistas padecem de considerável problema de conexão entre estrutura social, instituições e efeitos associados. Os analistas deparam-se com dificuldades consideráveis em especificar o que de fato importa nas instituições. Dado que condições estruturais modelam os arranjos institucionais, como poderemos diferenciar se o que realmente importa para explicar a mudança estaria relacionado ou não às instituições? O avanço das teorias institucionalistas depende, em grande medida, de como analistas em tradições de pesquisa serão capazes de “isolar” analiticamente as condições das instituições e, então, compreender mais de perto os mecanismos causais da mudança institucional endógena.

Uma alternativa plausível para superação desses limites sugerida pelo autor é uma utilização mais intensiva da pesquisa comparada para



dar conta de variações contextuais para compreender em que condições as variáveis institucionais efetivamente importam. A explicação da mudança institucional na Ciência Política passa fundamentalmente por uma ampliação do ceticismo em relação ao *status* das variáveis institucionais.

### 2.3 Premissas de estabilidade

A terceira fonte de críticas reside sobre as premissas de estabilidade e persistência das instituições. A suposição de que as instituições devem ser relativamente estáveis para serem consideradas analiticamente reduz a capacidade dos modelos neoinstitucionalistas de dar conta de processos de mudança. Nesse sentido, diversos autores consideram que as teorias neoinstitucionalistas padecem de um “viés de estabilidade”, sendo, portanto, mais adequadas para dar conta de fenômenos ligados à gênese institucional e à manutenção da ordem do que da mudança.

Para que se possa afirmar que as variáveis institucionais sejam analiticamente relevantes se faz necessário que os modelos levem em conta pressupostos relacionados a estabilidade e ordem. Este pressuposto é típico de uma primeira geração de estudos neoinstitucionalistas, em que os modelos partem da ideia de que não seria possível estudar a influência dos arranjos institucionais sobre a formação de preferências dos agentes, na construção da identidade dos atores, na ação estratégica e nos processos decisórios, se as teorias não partissem de pressupostos centrados na ideia de estabilidade, persistência e durabilidade nos arranjos institucionais.

Os críticos mais recentes dos modelos institucionalistas partem de dois caminhos: uma crítica teórica e outra empírica. A crítica teórica deriva do fato básico de que os modelos institucionalistas deveriam ser mais atentos para produzir teorias endógenas da mudança, i.e, teorias que admitam a menor dependência possível de fatores ou causas exógenas tal qual os modelos usualmente são construídos. Diversos autores consideram que o peso conferido às causas não institucionais para explicar a mudança terminam por descreditar os analistas da mudança nessa tradição. Por outro lado, deve-se considerar que as teorias e modelos deveriam possuir maior sintonia com o fato importante de que, no mundo empírico, as instituições não possuem tamanha estabilidade ou persistência como usualmente é suposto na teoria.

Peters (2000) argumenta que as teorias institucionalistas possuem reduzida adaptabilidade para incluir elementos dinâmicos envolvidos na análise da mudança. Ele sugere que as teorias institucionais são mais adequadas para explicar diferenças e variabilidade entre tipos institucionais do que propriamente para explicar processos de mudança. Para dar conta da análise da mudança, os neoinstitucionalistas usualmente recorrem a um tipo de rupturas com legados de estabilidade institucional gerado por eventos críticos exógenos às instituições.

Hall e Soskice (2003) consideram que o problema da mudança seria o ponto débil nas teorias institucionalistas e que as concepções da mudança usualmente são tratadas a partir de modelos centrados na ideia de rupturas descontínuas na posição de equilíbrio (*punctuated equilibrium models*). Nesses modelos são típicas as formulações que consideram uma “clara demarcação analítica” entre momentos de estabilidade e momentos de ruptura e mudança.

A concepção básica desse tipo de modelo deriva da formulação original de Katznelson (2003) em que se considera a mudança gerada a partir de momentos críticos (*critical junctures*), em que se verifica uma reconfiguração das relações entre estrutura e agência. Os modelos usualmente consideram que nos períodos de estabilidade a estrutura teria prevalência sobre os agentes, e, na mudança, os agentes teriam prevalência sobre os elementos de estrutura e, portanto, poder causal para explicar processos de mudança. Momentos críticos criariam maior latitude para os agentes empreenderem a mudança a partir de novas escolhas institucionais.

Outra concepção derivada das premissas de estabilidade é a análise centrada nos legados a partir das trajetórias dependentes (*path-dependency*), que são usuais em política (MAHONEY, 2000; PIERSON, 2000, 2004). Os argumentos típicos em torno das mudanças derivam de novas escolhas dos agentes em momentos críticos nos quais os retornos crescentes, *positive feedbacks*, são radicalmente alterados. Harty (2005) sugere que a principal crítica aos modelos reside no fato de que as teorias devem ser capazes de dar conta da mudança levando em conta variáveis institucionais. A ideia de que os momentos críticos reduzem, suspendem ou eliminam os custos associados à mudança não se mostra analiticamente razoável.

Gorges (2001) argumenta que as explicações neoinstitucionalistas da mudança usualmente deixam de especificar de modo mais claro as

*condições específicas* nas quais as instituições produzem a mudança institucional, bem como explicar os padrões e mecanismos<sup>5</sup> causais envolvidos, dado que há uma forte tendência a associar mudança aos fatores exógenos. Premissas fortes de ordem e estabilidade, elevada complexidade causal, forte apelo à noção de inserção (*embeddedness*) em matrizes institucionais e dependência de variáveis exógenas para explicar a mudança que complicam a análise dos processos de transformação e reforma institucional.

Ele argumenta que o primeiro dos dois problemas é mais urgente para o desenvolvimento da teoria neoinstitucional e que a aderência a pressupostos de *path dependency* inibe a produção de endogeneidade que se faz necessária para entender melhor a mudança e sua diversidade. As abordagens neoinstitucionalistas terminam por ser problemáticas para entender a mudança pelo fato de que elas são geradas por *punctuated equilibrium*, que são rupturas drásticas com as ordens institucionais produzidas por mudança nas condições exógenas. Esse viés reduz sensivelmente a compreensão endógena das causas e condições que produzem a mudança. Ao ser exogenamente determinada, a mudança usualmente confere pouca atenção ao problema da agência.

Lieberman (2002) argumenta que as teorias institucionais da mudança padecem de três problemas decisivos: reducionismo, exogeneidade e a primazia dos elementos estruturais sobre os elementos da agência. Considerável parte das teorias está orientada para dar conta de explicações sobre os elementos de estabilidade, de coerência e da produção de equilíbrios. A questão fundamental a ser respondida é a de como os analistas podem explicar processos dinâmicos e de elevada complexidade a partir de causas estáveis como as instituições. Diante desse impasse, as explicações institucionalistas contemporâneas estariam imersas na conhecida armadilha do “regresso ao infinito”: para explicar a

---

<sup>5</sup> Explicações centradas em mecanismos causais (ELSTER, 1989; HEDSTRÖM; SWEDBERG, 1996; HEDSTRÖM, 2008) são cada vez mais recorrentes na ciência social e na Ciência Política. Gerring (2007) considera que as explicações por mecanismos são cada vez mais frequentes nas ciências sociais. Todavia, trata-se de um conceito polissêmico, carregado de tensões e ambiguidades. Ele argumenta que existem nove significados típicos para esse conceito. Ele argumenta, entretanto, que uma concepção básica (core) e consistente com a ideia de que mecanismos representam caminhos e processos através dos quais um dado efeito social é produzido (no original: “*the pathway or process by which an effect is produced*”).

mudança institucional é necessário atribuir causas e fatores situados em uma mudança anterior em fatores e condições iniciais, e assim sucessivamente. Esse estilo de análise termina por colocar dilemas cruciais para os analistas para enfrentar o problema das “variações antecedentes”.

Estes modelos tipicamente conduzem a concepções exógenas da mudança. A questão importante a ser respondida pelos institucionalistas deveria ser a de que condições produzem os momentos críticos (*critical junctures*) e como estes realmente afetam os processos de mudança institucional. Os modelos institucionalistas são poderosos para explicar os processos de estabilidade e reprodução institucional, mas são frágeis em dar conta de compreender os processos de mudança no tempo.

Diversos autores convergem para o fato de que os modelos e teorias neoinstitucionais carecem de concepções mais férteis que permitam entender com mais profundidade elementos de mudança gradual, endógena, e, especialmente, a diversidade intrínseca dos processos de mudança. O refinamento dos modelos institucionalistas históricos parte da ideia de que se faz necessário superar o determinismo típico que a noção de legados confere à análise da mudança institucional.

## 2.4 Ideias e instituições

Outra fonte de limitações das teorias institucionais da mudança reside no questionamento sobre a real capacidade dos modelos de gerar explicações combinando ideias e instituições. Para alguns autores, a sobrevivência das explicações institucionalistas na Ciência Política contemporânea depende de como os analistas podem encontrar formas satisfatórias de introduzir o poder explicativo das ideias dos agentes sobre as transformações institucionais.

Lieberman (2002) aponta que a sobrevivência e evolução dos modelos institucionais na Ciência Política passam necessariamente pela importante exigência de considerar seriamente o papel das ideias (*bringing ideas back in*) para dar conta dos processos dinâmicos de mudança no mundo real. Os modelos e teorias institucionalistas mostram-se limitados para incorporar variáveis que levem em conta os importantes aspectos relacionados aos processos de formação de crenças, da estruturação das preferências, de elementos relativos ao conhecimento, compreensões e expectativas que, para ele, seriam “variáveis” centrais para conceber a

mudança a partir da interação entre os modelos mentais dos agentes e nas malhas institucionais nas quais estes estão situados e operam a mudança.

Introduzir variáveis relativas às matrizes ideológicas, no sentido mais amplo, poderia ser um excepcional ponto de partida para conexão entre processos dinâmicos de mudança, especialmente porque elas abrem possibilidades de incorporar agência e suas possibilidades de alterar as restrições estruturais, superando em grande parte o problema da exogeneidade e dos imperativos da estabilidade. As ideias desempenham papel decisivo na criação de novos arranjos institucionais bem como dos mecanismos causais da produção da mudança.

Embora relevante argumentar que as ideias e as instituições importam decisivamente, isto não é suficiente para explicar como estas ideias importam de modo mais efetivo em condições históricas específicas. A questão de em que medida as ideias de reforma institucional não seriam produzidas ou causadas a partir de outros fatores sociais, econômicos e fatores históricos é ainda pouco especificada pelos modelos recentes. Ademais, é importante considerar que grande parte das explicações institucionalistas são limitadas para dar conta da explicação sobre a “origem das ideias” e mesmo das condições específicas nas quais normas e valores são difundidos e implementados em diferentes contextos.

Analisando o caso da mudança dos padrões institucionais da provisão de políticas sociais, Béland (2005) argumenta a necessidade de inclusão de fatores relacionados às ideias em complementação às variáveis relativas aos legados de políticas públicas. Ele considera necessário que, quando confrontados com a necessidade de compreender e interpretar a mudança, os analistas permitam que os modelos considerem os mecanismos pelos quais os agentes reformadores (*policy entrepreneurs*) recorrem às matrizes ideológicas para sugerir a criação de novas alternativas institucionais. Béland sugere que compreender a mudança das políticas públicas a partir de modelos construídos no novo institucionalismo histórico depende em grande medida da capacidade de considerar seriamente categorias analíticas que tratem do papel dessas crenças e valores que dão suporte a uma nova matriz institucional.

Teorias mais consistentes da mudança deveriam trabalhar de forma mais equilibrada, incorporando variáveis institucionais (legados e instituições formais e informais) e ideias. A noção de *policy ideas*

emerge como uma categoria possível para dar conta de princípios e valores dos agentes que estão ligados a certas políticas e desenhos institucionais.

Modelos centrados nas teorias da formação de agendas (*agenda setting theories*) mostram que variáveis ideacionais podem ser contempladas em dois níveis. Em primeiro lugar, elas pertencem aos paradigmas de políticas públicas (*policy paradigms*), que consistem em modelos e princípios sobre crenças causais, os quais produzem caminhos críveis para as reformas. Em segundo lugar, nas arenas políticas e burocráticas, onde as formulações das agendas contêm quase sempre ideias sobre mudança que são construídas em discursos que tentam obter o máximo de apoio popular dos eleitores e dos burocratas.

Entre os modelos analíticos no novo institucionalismo histórico que permitem uma melhor compreensão da conexão entre mudanças e ideias pode ser visto a partir do conceito de aprendizado social. Este permite que se considerem simultaneamente três elementos: a) a importância dos elementos cognitivos e as elaborações intelectuais dos agentes como mecanismos decisivos; b) uma reação aos modelos institucionais existentes; e c) a importância crucial de se abrir espaço nos modelos para o papel crucial dos *experts* em políticas públicas que trabalham com autonomia relativa dos agentes políticos e na burocracia.

Lieberman (2002) sugere que as teorias institucionais podem interpretar de forma mais adequada os complexos processos de mudança institucional quando reconfiguradas a partir de uma ontologia da política de “múltiplas ordens situadas e não necessariamente em equilíbrio”. Essa concepção requer que se interpretem os processos de mudança como sendo gerados a partir de tensões (fricções) entre modelos institucionais e ideias. As ordens políticas seriam carregadas de incerteza e ambiguidade elevando sensivelmente o potencial para produzir a mudança.

Ele considera como fundamental a introdução de variáveis associadas às ideias e aos valores, superando em muito o reducionismo das teorias institucionais na Ciência Política que tendem a compreender o conflito e cooperação política a partir de decisões de agentes racionais situados num espaço unidimensional a partir de uma estruturação dada de preferências. A introdução das ideias amplia as chances de que os modelos possam conferir a natureza multidimensional que é típica dos fenômenos políticos, bem como permitir que os analistas “possam deixar

de lado” a premissa de considerar os interesses e as crenças dos agentes como fixas tais como nos modelos de escolha racional.

A chave para a interpretação da mudança reside em compreender como as tensões entre instituições e modelos cognitivos podem, em condições específicas, conduzir a reformulação dos incentivos e oportunidades estratégicas para os agentes políticos. A abordagem adequada sugerida por Lieberman (2002) não permitiria, portanto, por ênfase nem nas ideias nem nas instituições isoladamente. É exatamente a interação entre esses modelos que permitem a compreensão da mudança de forma mais satisfatória. A hipótese básica do modelo seria que a probabilidade de mudança política brusca (em oposição à variação normal da mudança) será mais acentuada em condições nas quais o grau de tensão entre as ordens políticas seja mais prevalente.

A categoria analítica essencial do modelo é a decomposição da noção de uma ordem política única em suas partes constitutivas, para considerar em que medida elas se superpõem, se integram ou conflitam, e como estas configurações produzem mudança. Uma vantagem comparativa desse modelo é que ele considera tanto as instituições como as “ideias em interação” como elementos básicos constitutivos de uma explicação. Em termos analíticos, essa compreensão situacional e relacional da mudança permite que sejam considerados elementos associados ao modo específico pelo qual as variáveis (ou causas) são articuladas em condições históricas específicas, ampliando os modelos tradicionais que enfatizam de forma determinista o poder causal dos legados.

Uma aplicação das abordagens centradas na ideia de fricção entre ordens múltiplas é oferecida por Weir (2006) para a reforma das políticas públicas. Ela sugere que duas estratégias analíticas são apropriadas para entender a mudança a partir de poderes causais situados na agência: as teorias da dissonância institucional e a análise dos processos de configuração das estratégias dos agentes.

As teorias de dissonância institucional partem do pressuposto da coexistência de múltiplas ordens institucionais. A mudança institucional seria, de modo similar ao modelo de Lieberman (2002), compreendida como sendo constituída por uma emergência dos “processos de fricção institucional” entre estas múltiplas ordens e suas diferentes lógicas no que se refere à produção de políticas públicas. O

papel estratégico dos agentes situados em diferentes domínios institucionais na produção do processo de mudança passa a ser decisivo.

Por outro lado, as abordagens que focalizam na construção de estratégias dos agentes partem do pressuposto de que os agentes sejam compreendidos como “complexas entidades organizacionais”, inseridas em múltiplas redes institucionais, e que montam suas estratégias de inovação institucional a partir de uma lógica relacional e situacional. A análise da mudança deve conferir atenção aos processos internos pelos quais os agentes configuram (reconfiguram) seus interesses e estratégias de ação, bem como aos mecanismos pelos quais estes conseguem obter apoio político para as estratégias de mudança em um ambiente institucional complexo.

Smith (2006), embora considere que os modelos de ordens múltiplas são de fundamental importância para o avanço de teorias mais consistentes sobre a mudança na Ciência Política, oferece uma crítica ao modelo de Lieberman (2002), ao chamar a atenção para a necessidade analítica de precisar melhor o conceito de “ordens múltiplas”. Se mostra importante diferenciar as ordens institucionais de categorias analíticas relacionadas às tradições ideológicas (*ideological traditions*) ou matrizes ideológicas (*ideational orders*). Os analistas devem buscar introduzir variáveis relacionadas às ideias que possam garantir mais coerência, significado, e, sentido às instituições.

Os institucionalistas históricos na Ciência Política comparada não trabalham com categorias institucionais que permitam tratar as ideias de forma adequada em seus modelos teóricos. Instituições carregam valores, crenças e ideias. Todavia, estas não podem ser reduzidas a elementos meramente cognitivos ou simbólicos. Smith (2006) considera que os propósitos, regras, normas, papéis e padrões de comportamento nas instituições consistem em manifestações dos valores e crenças dos agentes. Fenômenos como a criação e manutenção institucional não podem ser entendidos de forma dissociada de categorias analíticas ligadas aos elementos ideacionais dos membros das coalizões políticas que sustentam um dado modelo institucional existente.

### **3 Desafios analíticos para a geração de teorias institucionalistas da mudança**

Uma vez conhecidos os argumentos em torno das críticas centrais aos esforços de teoria e análise sobre a mudança institucional no novo



institucionalismo, se faz necessário apresentar uma agenda de problemas considerados “essenciais” para serem enfrentados na confecção de novos modelos e teorias, que chamaremos aqui de “desafios analíticos”. A devida atenção para estas questões essenciais permite que os analistas tenham maiores chances de desenvolver rotas mais consistentes para o desenvolvimento de interpretações institucionalistas no campo da Ciência Política comparada sobre o sempre complexo problema da mudança. Consideraremos nesta seção que os seguintes problemas podem ser considerados como decisivos: a) a centralidade dos fatores institucionais; b) inclusão da agência e cognitividade; c) sensibilidade contextual; d) conceituação da mudança institucional; e e) interação recursiva entre agentes e instituições.

A centralidade dos fatores institucionais – O primeiro desafio analítico de central interesse está localizado na questão de aprofundar o conhecimento comparado sobre os fatores ou causas institucionais que causam os processos de mudança em contextos específicos. As teorias devem especificar claramente quais as variáveis institucionais e como elas produzem os mecanismos associados às mudanças. Teorias satisfatórias não podem ser construídas apenas atribuindo a mudança a fatores exógenos ou a alterações radicais no ambiente externo às instituições. É decisivo mostrar que existem causas internas às instituições que produzem, isolada ou em combinação com elementos exógenos, os processos de mudança.

Nesse sentido, como argumentam Mahoney e Thelen (2010), os analistas devem estar atentos para tratar adequadamente o problema da teorização sobre as causas e variações da mudança endógena. Eles sugerem que se faz necessário compreender mais de perto quais propriedades institucionais criam possibilidades para a produção da mudança, e como os agentes elaboram comportamentos e estratégias que desencadeiam tal mudança.

Inclusão da Agência e Cognitividade – O segundo desafio para os analistas reside na consideração do potencial criado pelos modelos e teorias para incluir fatores causais que estejam associados aos agentes e aos seus modelos cognitivos. A inclusão desses elementos permite compreender mais de perto como e em que condições os agentes geram reflexivamente os processos de mudança das instituições. Não se trata apenas de incluir variáveis mais próximas da agência em relação à estrutura, mas, de forma mais ampla, criar espaço conceitual e analítico para compreender como e

porque as instituições mudam a partir da interação reflexiva dos agentes com as instituições. Compreender como os agentes racionais (ou dotados de racionalidade limitada) interpretam, criam os interesses, as identidades e as representações no cálculo político das estratégias de mudança ainda é um desafio considerável. Modelos centrados em fatores cognitivos ainda se constituem “pontos desviantes” na oferta de teorias institucionalistas da mudança na Ciência Política.

**Sensitividade Contextual** – O terceiro desafio analítico reside na questão de como incluir elementos contextuais numa teoria da mudança institucional. Há uma considerável latitude para convergência do argumento de que os contextos são decisivos para que se possa compreender o modo específico como ocorrem os complexos processos de produção das novas instituições a partir de elementos que integram o contexto aos recursos disponíveis aos agentes. Ostrom (2008) considera que teorias mais consistentes sobre a mudança institucional deveria estar mais atenta ao problema da emergência das formas e variações das estratégias de mudança em múltiplos contextos e configurações. Analistas devem evitar a tentação de promover teorias e interpretações que não sejam dotadas de sensitividade contextual. Os contextos são categorias analíticas fundamentais para que se possa compreender as condições específicas em que se estruturam as preferências, escolhas e estratégias de ação dos agentes diante da política da escolha de novos arranjos institucionais.

**Conceituação da Mudança Institucional** – Outro desafio que se mostra essencial para o avanço da teoria institucional da mudança está associado ao questionamento sobre em que realmente consiste a mudança. Os modelos e teorias devem estar bastante atentos para especificar com maior precisão o que eles estão tratando como “mudança institucional”. Dado que as ocorrências de fenômenos associados à mudanças exibem uma grande variabilidade de formas e de mecanismos, se faz necessário precisar mais claramente o que está sendo considerado em cada análise (ou conjunto de análises) sobre padrões de mudança específica nas instituições.

Um dos passos mais claros para superar este desafio é que as teorias da mudança devem ser mais próximas das teorias de médio alcance para criar teorizações que tratem de forma diferenciada fenômenos diferenciados. Muitas vezes o que os analistas estão considerando como

mudança institucional poderia ser considerado simplesmente como adaptação incremental ou revisão/reorganização das instituições.

Definindo com maior precisão o que vem a ser a mudança institucional em cada análise (ou *cluster* de análise) pode dar conta de compreender mais adequadamente como e quando os processos de estabilidade institucional permitem incluir consideráveis elementos de “adaptação institucional” ou séries de reformas sequenciais.

Thelen (2009) argumenta que a reflexão sobre o que de fato constitui uma mudança representa um dos principais pontos de inflexão no debate institucional recente. Novas teorias devem evitar partir das premissas de que as instituições são estáveis e persistem, mas incluir elementos dinâmicos que possam compreender a mudança incremental, gradual e adaptativa dos arranjos institucionais. Instituições são duráveis e persistem porque existem os agentes que produzem ação coletiva para manter os modelos institucionais. Teorizações mais consistentes como a teoria da mudança gradual proposta por Mahoney e Thelen (2010) representam um primeiro passo sólido dado pelo novo institucionalismo histórico para o avanço de uma nova geração de teorias endógenas e graduais.

Interação Recursiva entre Agentes e Instituições – Harty (2005) sugere que os modelos devam considerar seriamente o problema de compreender mais de perto porque os agentes deveriam buscar a mudança diante dos benefícios da estabilidade e persistência institucional. Teorias consistentes devem dar conta dos processos que desencadeiam as mudanças institucionais e devem considerar duas opções como fundamentais para a explicação: a) a conexão entre perda de legitimidade e mudança institucional; e b) questão dos custos envolvidos com a mudança. Estas opções permitem que se trate a interação entre os agentes e as instituições como um processo central na análise. As teorias devem voltar atenção para a análise das condições em que os agentes iniciam os processos de mudança. A noção de que existem oportunidades institucionais propícias para a produção da mudança pelos agentes devem ser consideradas seriamente. A busca de explicações plausíveis para os processos de mudança parece estar mais próxima de modelos que incorporem as interações entre agentes e as instituições existentes como um problema de recursos e nas habilidades dos agentes de transformar os legados para produzir novas instituições. A vantagem de uma abordagem centrada nos recursos – materiais e imateriais – permite que os analistas desloquem o

foco da análise da questão da forma (endogeneidade x endogeneidade) para uma análise dos custos associados à escolha de novos modelos institucionais.

O Quadro 1 sistematiza o conjunto de desafios analíticos, as questões fundamentais que ele suscita para o debate sobre a mudança institucional, bem como quais os possíveis ganhos de efetividade em teorias atentas a tais problemas.

Quadro 1 – Desafios analíticos, questões fundamentais e impactos sobre efetividade teórica

<b>Desafio Analítico</b>	<b>Questões Básicas a serem respondidas</b>	<b>Impactos sobre Efetividade da Teoria</b>
<b>Centralidade das Variáveis Institucionais nos Modelos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como especificar claramente quais as variáveis institucionais que importam?</li> <li>• Como compreender a mudança a partir das instituições?</li> <li>• Como identificar os mecanismos gerados para produzir a mudança?</li> </ul>	Elevação do grau de endogeneidade dos modelos. Permite compreender com maior intensidade como os aspectos institucionais são relevantes nos diversos tipos de mudança institucional.
<b>Inclusão da Agência e Cognitividade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como incluir fatores causais que estejam associados aos agentes e seus modelos cognitivos?</li> <li>• Como incluir categorias analíticas associada a reflexividade dos agentes?</li> </ul>	Ampliação do poder de compreender e interpretar os processos de mudança a partir de mecanismos de interação reflexiva entre os agentes e as instituições.
<b>Sensitividade Contextual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como incluir elementos relacionados ao contexto e a cultura?</li> <li>• Como conceitualizar e operacionalizar elementos relativos ao contexto institucional ( e não-institucional)</li> </ul>	Elevação da capacidade de compreender como as condições geradas pelo contexto afetam os processos dinâmicos de mudança institucional.
<b>Conceitualização da Mudança Institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como precisar o que vem a ser mudança institucional em cada análise (ou cluster de análise) ?</li> </ul>	Maior precisão conceitual sobre os diversos tipos de mudança que são usualmente analisados em cada classe de teorias sobre mudança.
<b>Interação Recursiva entre Agentes e Instituições</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como incluir de forma mais clara as interações recursivas entre os agentes e as instituições?</li> </ul>	Ampliação do poder explicativo sobre dos custos associados aos processos de transformação institucional a partir dos modelos mentais dos agentes;

Compreendidos estes desafios analíticos para o desenvolvimento das teorias institucionais, trataremos, na seção seguinte, da análise comparada de duas teorizações contemporâneas que estão atentas a algumas das recomendações geradas pelo debate neoinstitucionalista sobre a mudança institucional: os modelos da mudança produzidos por North e Aoki. A análise destas teorias permitira ilustrar comparativamente como estes modelos oferecem alternativas plausíveis para o tratamento destes problemas e das críticas oferecidas nos debates na Ciência Política comparada.

#### **4 Inovações institucionalistas na análise da mudança institucional**

Nesta seção, exploraremos a perspectiva dos desafios analíticos para comparar dois modelos de interpretação da mudança propostos por North (1990, 2005) e Aoki (2001) no contexto do novo institucionalismo. O propósito é compreender como estes autores responderam aos *desafios analíticos* para a construção de modelos para lidar com complexos processos de transformação das instituições. A análise busca tentar contemplar quais as principais inovações significativas sugeridas por tais autores para o refinamento das teorias institucionalistas da mudança .

##### **4.1 North e a mudança incremental das instituições: da adaptação aos modelos cognitivos**

O primeiro caso teórico apresentado nesta seção é a teoria da mudança incremental proposta por Douglass C. North no livro *Institutions, Institutional Change and Economic Performance de 1990* , e o refinamento por ele proposto no livro *Understanding the Process of Economic Change de 2005*. O refinamento no modelo de análise entre esses dois esforços analíticos para entender a mudança mostra como o autor desenvolve seus argumentos sobre a mudança de modo a atender progressivamente aos desafios analíticos colocados pela teoria institucionalista da mudança.

O modelo original proposto por North em 1990 se fundamenta no conceito de mudança incremental que é típico da tradição neoinstitucional na economia e na Ciência Política. O autor se apoia na conhecida tradição evolucionista no pensamento econômico o qual associa, tal como formulado por autores pluralistas (e neopluralistas) na Ciência Política,

as mudanças aos processos de ajuste a valores na margem tal qual sugerido no modelo de *muddling through* proposto originalmente por Lindblom<sup>6</sup> (1959) na análise de políticas públicas. North empreende uma combinação entre as ideias do institucionalismo histórico, especialmente a concepção de *path-dependency*, com o argumento dos custos de transação típico do novo institucionalismo econômico. A mudança incremental é afetada por legados institucionais existentes bem como com os custos de transação associados aos processos de reformas.

No que se refere ao modo específico como o modelo de North trata o problema da separabilidade conceitual, o modelo oferece uma clara distinção entre as organizações e as instituições. As organizações representam analiticamente os agentes empreendedores dos processos da mudança, e as instituições são tratadas como regras formais e informais com as quais os agentes interagem estrategicamente no processo de criação e transformação das instituições. Esta importante distinção analítica permite que se compreenda em cada caso, como os processos de mudança incremental resultam da ação intencional das organizações.

Os elementos relativos à sensibilidade contextual também são marcantes na teoria. North propõe dar conta de fatores relativos ao contexto em que os agentes e as instituições estão interagindo a partir da noção de adaptação eficiente. Processos de mudança incremental são produzidos por diversos mecanismos de adaptação eficiente e gradual ao contexto. Ele sugere que as teorias institucionais devam direcionar suas energias para compreender a diversidade de processos de eficiência adaptativa em

---

<sup>6</sup> Lindblom (1959) argumenta em prol do método das comparações sucessivas limitadas. Ele concebe a mudança a partir do pressuposto pluralista de que as instituições (compreendidas como políticas públicas) mudam de forma incremental e não de forma descontínua no tempo. Isto se explica dado que a mudança resulta de um complexo processo “*muddling through*”, i.e, um ajuste gradual das novas instituições (policies) aos valores dos agentes no processo decisório das escolhas institucionais. Mudanças devem ser compreendidas a partir de mecanismos de pequenos ajustes na margem. Estes processos se configuram a partir do direcionamento da atenção dos agentes a valores que variam muito marginalmente nas novas instituições em relação aos arranjos institucionais pré-existentes. Instituições mudam a partir de um conjunto de pequenas mudanças graduais, através de mecanismos de aceitação gradual de novos valores. No modelo incremental, é fundamental considerar que padrões de mudança radical, descontínuos, ou não-incrementais são tipicamente considerados como politicamente irrelevantes e contendo consequências imprevistas indesejáveis para os reformadores.

cada contexto (i.e, em diferentes configurações de condições). A partir dessa compreensão, os analistas podem dizer com maior detalhamento como as variáveis institucionais efetivamente têm poderes causais para explicar os mecanismos da mudança institucional.

O tratamento das instituições no modelo incremental proposto por North sugere um padrão de interação recursiva entre agentes e instituições. Estas são compreendidas como possuindo um papel dual para os agentes organizacionais. A dualidade consiste em tratar as instituições atuando em dois níveis articulados. Se, por um lado, as instituições estruturam os processos estratégicos de aquisição de conhecimento e habilidades, por outro, atua como elemento restritivo, restringindo as oportunidades de maximização para os agentes individuais dotados de racionalidade. A atenção aos elementos do contexto permite que o analista identifique como ocorrem os processos de aquisição e mobilização dos recursos nos processos específicos de mudança.

A ideia de que as instituições criam meios para a disponibilização de recursos para os agentes é o ponto central da teoria da mudança. North sugere que as organizações são mais propensas a promover mudanças a partir de um movimento sistemático de aquisição de recursos considerados como “críticos”, muito comumente tratado na literatura da Ciência Política como recursos de conhecimento e habilidades. A capacidade dos agentes em promover em cada contexto a aquisição dos recursos críticos para promover mudanças explica em grande parte a capacidade diferencial de promover processos de mudança.

Os mecanismos típicos geradores da mudança institucional sugeridos por North são a mudança na estrutura de incentivos (compreendida numa linguagem econômica como mudança relativa nos preços) e a alteração das preferências dos agentes. Nesse sentido, ela combina elementos endógenos às instituições aos elementos de escolha dos agentes, i.e, nas organizações. Conforme comentado anteriormente, processos de mudança são produzidos por um cálculo político de “ajustes marginais” aos valores institucionais do contexto. Este contexto pode ser compreendido como o conjunto de normas, regras e estruturas de obediência voluntária (*compliance*) que estão contidas na estrutura institucional, que podem ser operacionalizados em cada análise e caso específico. As instituições tendem a produzir configurações de incentivos para que os agentes possam investir na aquisição de conhecimento e

aprendizado, de induzir inovações, absorção de riscos, ampliação da criatividade e da disponibilidade de resolver problemas de ação coletiva associados à criação de novas instituições.

A interpretação dos processos de mudança institucional no modelo incremental se fundamenta no seguinte argumento: transformações significativas na estrutura de incentivos presentes nas regras institucionais tendem a promover alterações na percepção que os agentes envolvidos sobre os benefícios e custos gerados pelos contratos que governam as relações nos arranjos institucionais existentes. A configuração de novas estruturas de preferências está associada a um cálculo dos agentes em termos dos custos (e benefícios) diante da expectativa de construção de novos contratos. Mudanças institucionais envolvem a mobilização da incerteza sobre as novas regras as quais tendem a elevar sensivelmente os custos de transição associadas aos processos de mudança.

Mudanças envolvem elevados custos de transação e incerteza para os agentes, dado que os processos decisórios sobre “a política das reformas” estão inseridos em arranjos institucionais existentes. Para promover mudanças, os agentes devem agir estrategicamente para mobilizar a incerteza produzida pela tentativa de alteração dos incentivos institucionais. Instituições produzem erosão gradual das normas e a introdução de novas regras informais, os quais são decisivos para os agentes criarem espaço para ação transformadora. Reformas institucionais são frequentemente carregadas de mecanismos típicos na análise da “política da escolha institucional” na Ciência Política comparada tais como poder de agenda e veto, dilemas de ação coletiva e efeitos não antecipados.

Nesse sentido, a dimensão informal das instituições apresenta-se como elemento de crucial importância para compreender a mudança. O principal papel das instituições informais seria o de modificar, suplementar ou complementar as regras formais. Ele argumenta que é fundamental na análise considerar que as mudanças institucionais nas regras formais geram, de forma gradual, novos equilíbrios informais. O modelo sugere que os analistas devam compreender como se processa a continuada interação entre as regras formais, as regras informais e os mecanismos de cumprimento e monitoramento das regras.

A cultura desempenha um papel importante como fator para explicar por que reformas apresentam maior probabilidade de ocorrência em alguns contextos e condições do que em outros. A cultura não deve



ser vista como uma invariante, mas sim como possuindo aspectos relacionados à seleção natural, aprendizado social, bem como à aleatoriedade. A cultura desempenha papel crucial na produção da mudança de elementos de informalidade.

North sugere que um dos pontos decisivos para a teoria da mudança está no fato de que as regras formais se alteram, enquanto as instituições informais (compreendidas como restrições) não variam de forma tão elástica<sup>7</sup>. Com efeito, emerge uma tensão continuada entre as instituições informais e novas instituições formais, que usualmente são inconsistentes entre si. As instituições informais, ao serem concebidas como evoluções graduais de arranjos institucionais pré-existentes, 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 produzidos pelos agentes no tempo e que são dotados de considerável poder de resolver dilemas de transação no passado e que continuam a ser eficientes no presente. Essa tensão amplia as chances de mudança incremental.

O modelo incremental proposto por North, expandido em 2005, concebe uma nova teoria da mudança econômica. Ele adiciona elementos que conferem maior ênfase aos agentes e ao papel da intencionalidade em contextos de racionalidade limitada. No novo modelo, a compreensão da mudança é refinada a partir da pressuposição de que os agentes possuem para interpretar e agir reflexivamente sobre as novas alternativas institucionais. A reflexividade dos agentes está situada na cultura e no contexto e importam decisivamente para explicar por que as instituições variam além de fatores ligados ao legado de políticas ou mesmo a noção de eficiência ligada aos custos de transação.

A fonte básica da intencionalidade dos agentes deriva do papel crucial da incerteza de que as instituições enfrentam diante de um contexto em constante mutabilidade. North busca integrar os elementos cognitivos no sentido de incluir elementos relativos à formação das crenças e da

---

<sup>7</sup> Helmke e Levitsky (2006) argumentam que variações na estabilidade das instituições informais dependem essencialmente do tipo de instituições que se considere na análise. Eles explicam a mudança dessas instituições a partir de três fatores básicos: a) as mudanças nas instituições formais; b) mudanças nas estruturas de distribuição de poder e recursos entre os agentes; e c) mudanças nas crenças sociais compartilhadas e nas experiências coletivas.

capacidade de reflexão dos agentes. Ele mergulha de modo mais intenso nas questões relativas à formação das crenças, na relação entre os agentes, e dos arranjos institucionais. O argumento básico desenvolvido por North é o de que os agentes constroem suas crenças e modelos mentais a partir de como eles compreendem os elementos normativos das instituições.

Todavia, ele confere ênfase no papel crucial às crenças e valores dos agentes (organizações) na promoção da mudança. As escolhas desses agentes estratégicos são limitadas por restrições estruturais. O mecanismo básico da mudança sugerido é o de percepção da realidade, adaptação e revisão das crenças pelos agentes, produção das instituições e intervenção na realidade via novas políticas.

#### **4.2 Aoki: reflexividade e modelos mentais na mudança institucional**

O segundo caso analisado nesta seção trata do modelo desenvolvido por Aoki (2001) no campo da economia política para a análise da mudança institucional. Esta abordagem representou uma sensível inovação em relação às abordagens tradicionais no novo institucionalismo. Utilizando-se da tradição da teoria dos jogos, o autor responde aos desafios analíticos das teorias da mudança sugerindo uma reconceitualização da mudança institucional e introduzindo maior latitude para os poderes explicativos dos agentes a partir da cognitividade. Ele sugere uma ruptura com as concepções das instituições (e da mudança institucional) como equilíbrios para que se possa efetivamente compreender como e por que as instituições mudam, especialmente a partir de fatores considerados endógenos.

O argumento básico oferecido por Aoki é que o refinamento das concepções institucionalistas da mudança passa pela questão central de conferir poder explicativo aos elementos cognitivos dos agentes diante da mudança nas posições de equilíbrio. As mudanças, concebidas como alterações na posição de equilíbrio, produzem alterações sensíveis sobre os modelos de representação dos agentes estratégicos envolvidos na política da escolha institucional. Modelos mais robustos devem permitir condições para encontrar formas mais satisfatórias de integração entre as dimensões formais e informais das instituições, e um caminho possível, segundo Aoki, está relacionado à inclusão dos elementos associados à agência e à cognitividade presente nos modelos mentais dos agentes.

Nesse sentido, o modelo inova ao responder ao problema de inclusão da agência, levando a sério a inclusão de elementos relativos ao comportamento dos agentes em substituição à preocupação tradicional com as regras. A principal inovação está no fato de ser a mudança institucional uma alteração das expectativas dos agentes e não produzida pelas regras. Transformar as instituições não se trata apenas de transformar as regras do jogo (formais ou informais), mas sim como compreender de que modo as expectativas dos agentes e dos seus modelos mentais são “alterados” a partir da ameaça de mudança institucional.

A crítica fundamental de Aoki aos modelos tradicionais de racionalidade estratégica no novo institucionalismo passa essencialmente pela concepção limitada de considerar as instituições meramente como regras. Ele argumenta que esta concepção mostra-se bastante restritiva especialmente quando se trata de compreender a mudança a partir dos elementos endógenos às instituições. Os processos de mudança institucional devem ser analisados a partir de categorias relacionadas a elementos situados nos modelos mentais e cognitivos dos agentes sobre mudanças nas posições de equilíbrio.

O problema para Aoki está na concepção de instituição e de mudança institucional. Ele sugere que considera que uma instituição deve ser compreendida como uma representação sumária de apenas algumas características “visíveis” de uma posição dinâmica de equilíbrio. A mudança institucional é, de fato, uma transição contingencial para uma nova posição de equilíbrio e que causa impactos diretos sobre os modelos mentais dos agentes. Longe de compreender o papel da dependência de trajetória (*path dependency*) de modo determinista e de conferir poderes causais a elementos exógenos a partir da ocorrência de “momentos críticos” como fazem os institucionalistas históricos, a mudança institucional depende de como os agentes situados na realidade institucional, e dotados de racionalidade limitada, “interpretam” a mudança e seus efeitos. Nesse sentido, Aoki sugere que a reflexividade dos agentes se constitua numa categoria essencial para a compreensão dos processos de transformação institucional. O novo institucionalismo tradicional não estaria atento a essas categorias a partir dos agentes, mesmo em suas versões mais próximas da cognitividade e dos modelos mentais, tal como os modelos do novo institucionalismo sociológico usuais em Ciência Política. Estes tendem a conceber a mudança como sendo gerada a partir de processos de difusão,

adaptação e fundamentalmente de isomorfismos. Modelos mais atentos aos processos de construção cognitiva dos agentes diante da mudança são raros, especialmente na Ciência Política comparada.

Essa característica de atenção a elementos cognitivos traduzem a necessidade de maior sensibilidade do modelo às questões de contexto e da agência. A cultura desempenha um papel decisivo dado que esta permite contemplar a conexão entre os recursos mentais e cognitivos. A cultura importa menos como capital social e sim como elemento mais flexível diretamente ligado à construção interna dos agentes a partir de suas interações com as ordens institucionais. Os agentes estratégicos inseridos nas instituições tendem de fato a perceber e elaborar de forma altamente diferenciada as alternativas de mudanças a partir de seus valores e crenças e não a partir de seus efeitos claramente revelados.

Os agentes interpretam as reformas a partir de suas concepções de mundo e de sua cultura. A análise dos processos de mudança não deve construir teorias que assumam os processos de mudança gerados exogenamente como um efeito da estrutura sobre as agências tais como os legados ou, como de praxe, nas concepções que se utilizam dos momentos críticos de prevalência da agência sobre a estrutura, mas sim como uma compreensão mais elaborada de como os agentes interpretam a cultura a partir de seus elementos cognitivos.

Categorias analíticas ligadas diretamente à cultura, os valores e os modelos mentais, portanto, devem desempenhar papel crucial para explicar a mudança a partir dos contextos e configurações de condições presentes em processos específicos de reformas. Os agentes possuem versões internas incompletas sobre a nova posição de equilíbrio diante da escolha das novas instituições. A interação entre a representação dos agentes sobre a mudança e a mudança proposta é que gera condições para a implementação de reformas em alguns contextos.

O mecanismo básico da teoria está ligado diretamente à reflexividade dos agentes sobre as alternativas de mudança. A racionalidade limitada torna claro que os agentes tendem a observar uma versão truncada, simplificada, i.e, uma “representação” dos processos envolvidos na mudança. A incerteza típica dos processos de reforma incide sobre o modo particular que os agentes refletem internamente sobre os processos de mudança. As elaborações internas dos agentes sobre estes processos truncados devem desempenhar papel fundamental na análise.

Quando ao desafio analítico da interação recursiva entre as instituições e os agentes, o modelo proposto sugere que as instituições sejam entendidas pelos analistas como mecanismos que criam recursos cognitivos para os agentes racionais diante da mudança. Os arranjos institucionais operam estruturando *espaços compartilhados de representação* que articulam os complexos comportamentos estratégicos interdependentes dos múltiplos agentes envolvidos nos processos de reforma.

Nesse sentido, o modelo responde bem ao problema de como incorporar os elementos de agência e cognitividade. As análises de reformas devem mergulhar substancialmente na compreensão de como os modelos mentais dos agentes se alteram a partir de mudanças relativas nos parâmetros institucionais. Os agentes reagem de forma reflexiva e aprendem com a mudança, revisando constantemente seus modelos mentais e suas crenças sobre as posições de equilíbrios.

A endogeneidade dos modelos institucionais estaria ligada diretamente ao modo pelo qual os agentes trabalham seus modelos mentais a partir de elementos associados à reflexividade. A atenção analítica para a construção das ordens cognitivas pode ser decisiva para superar os clássicos problemas das teorias da escolha racional e dos modelos institucionalistas que usualmente negligenciam o importante elemento das crenças e das representações como variável ou categoria analítica decisiva. Ao negligenciar tal importante elemento, os modelos carecem de consistência para dar conta de processos efetivamente endógenos da mudança.

## **5 Considerações finais e implicações para a agenda de pesquisa**

Este artigo discute de forma sistemática as principais críticas geradas no interior dos debates neoinstitucionalistas na Ciência Política comparada sobre os limites e potencialidades da construção de modelos e teorias da mudança. Modelos tradicionais no interior dos novos institucionalismos continuam a não gerar alternativas plausíveis para dar conta da mudança. Eles são mais úteis quando se trata de compreender a ordem e a estabilidade. As críticas estruturam-se a partir de quatro temas: os limites das abordagens que enfocam as instituições como equilíbrios produzidos por agentes racionais; as dificuldades inerentes aos problemas de separabilidade conceitual para precisar especificamente o que seriam as variáveis

institucionais; as premissas de estabilidade contidas nas teorias tradicionais; e, por fim, a questão de como tratar o problema das ideias nos modelos institucionalistas.

Essas críticas convergem para introduzir um elevado viés exógeno presente nas teorias tradicionais da mudança. Os modelos tendem a conferir excessivos poderes causais aos parâmetros externos às instituições, i.e, nas estruturas sociais ou nas escolhas estratégicas dos agentes. As explicações terminam por recorrer a um elevado determinismo por centrar sua atenção em fatores causais relacionados aos legados, trajetórias, choques externos e difusões, ou mesmo adaptação funcional, que terminam por se mostrar insuficientes para a compreensão mais refinada de como e por que a mudança ocorre a partir das instituições.

O argumento desenvolvido aqui é o de que essas críticas geram uma série de desafios analíticos que devem ser enfrentados de forma criativa por gerações futuras. O avanço e sobrevivência da tradição neoinstitucionalista na Ciência Política (e nas ciências sociais, mais amplamente) estão associados ao êxito relativo da teorização sobre o sempre relevante problema da transformação das instituições. Como e por que reformas institucionais ocorrem ainda é um dos campos de reflexão teórica que deixa muito a desejar na tradição neoinstitucional.

Uma considerável parcela de cientistas políticos trabalhando nessa tradição de pesquisa continua a afirmar de forma persuasiva que as teorias tradicionais *falham* para interpretar o complexo problema da mudança. Por que elas falham e como superar tal problema na construção de novas teorias foi o problema básico tratado neste artigo.

A reflexão sobre os desafios analíticos para o caso do neoinstitucionalismo torna-se relevante uma vez que o estudo da mudança continua a ser de grande relevância e, ao mesmo tempo, representa um dos maiores desafios a serem enfrentados na agenda de pesquisa da Ciência Política contemporânea. As análises desenvolvidas neste breve estudo revelam que, a despeito do significativo avanço produzido na teorização da mudança institucional, verifica-se a emergência de um conjunto de críticas relativas ao potencial das explicações institucionais. Cientistas políticos continuam a se perguntar frequentemente: “*as instituições efetivamente importam quando se trata de explicar a mudança*”? Em caso positivo, como elas importam? Este trabalho tentou compreender os principais argumentos e temas em torno dos quais este debate se estrutura e, ao

mesmo tempo, oferecer caminhos possíveis para o refinamento dessas teorias.

O avanço no conhecimento gerado por este artigo está na sinalização da relação entre as críticas e os cinco desafios analíticos específicos para o “caso” do novo institucionalismo. Esses sinais revelam *espaços de atenção* nos quais os cientistas políticos devem focalizar a atenção em suas novas formulações na construção de novas teorias. Ele mostra que esses desafios analíticos estão relacionados às seguintes questões: melhor especificação de variáveis institucionais que importam para explicar causalmente; o problema da inclusão da agência e cognitividade; a sensibilidade contextual; refinamento e melhor especificação dos conceitos de instituição e mudança institucional; e, por fim, a discussão relativa a como tratar o crucial problema interação recursiva entre agentes e instituições na geração da mudança. Teorias exitosas devem encontrar formas criativas de “lidar” satisfatoriamente com esses problemas. Os desenhos de pesquisa representam, portanto, os elementos fundamentais para que os cientistas políticos elaborem formas possíveis de tratar a mudança e evitem as armadilhas de sugerir modelos, conceitos e variáveis únicas para dar conta de tão complexo problema.

É importante ressaltar aqui que o desenvolvimento de teorias mais refinadas deve estar atento às questões de como combinar os elementos tradicionais com os novos problemas postos pelos desafios analíticos. Uma teoria da mudança institucional não deve, por exemplo, se afastar completamente das estruturas sociais ou mesmo penetrar de modo desmesurado nas questões da agência para compreender mudanças. O êxito das teorias depende essencialmente da habilidade dos modelos em promover “integrações” frutíferas entre os modelos tradicionais e, fundamentalmente, saber em que casos e condições essas combinações podem ser empreendidas. A maior atenção aos elementos efetivamente institucionais passa por uma redução progressiva de elementos exógenos às instituições, mas não é possível atribuir a mudança completamente a tais fatores.

Como mostram os casos teóricos propostos por North e Aoki, mostra-se fundamental assegurar o refinamento dos modelos tradicionais, não perdendo de vista a utilidade de elementos tradicionais. Conforme mostrado por tais autores, é importante compreender que os agentes, a racionalidade e as novas escolhas institucionais são bastante dependentes

dos contextos e, fundamentalmente, das configurações históricas em que se inserem.

A noção do individualismo institucional utilizada por essas teorias, especialmente por North, mostra que a compreensão mais refinada da mudança não pode ser completamente tratada no plano da agência. Mudanças não ocorrem apenas a partir de escolhas racionais sobre desenhos institucionais específicos. Explicações mais satisfatórias devem penetrar no modo específico pelo qual as instituições importam. A racionalidade seria, portanto, *institucionalmente construída* pelos agentes.

De forma abrangente, a ampliação dos poderes causais para a agência se faz necessária nas teorias contemporâneas. Agentes não operam mudanças apenas em condições de choques externos como sugerem as teorias associadas aos momentos críticos. Para entender em que condições as reformas ocorrem, faz-se importante introduzir elementos ligados à sensibilidade contextual que tendem a fazer com que os analistas tenham o devido cuidado para empreender os *trade-offs* considerados essenciais para calibrar os modos específicos como agência e contexto importam em cada caso estudado. Nesse sentido, o desenho de pesquisa passa a ser um elemento de fundamental importância na concepção de modelos mais refinados para tratar essas questões sempre delicadas. Como a agência pode ser incorporada introduzindo elementos ligados aos valores, às crenças e aos elementos cognitivos é um caminho frutífero, como sugere Aoki.

Outra questão que se faz necessário apontar neste esforço de síntese é a importante consideração de que teorias mais satisfatórias devem trabalhar criativamente para desenvolver atenção aos mecanismos essenciais envolvidos nos processos de mudança em diversos contextos. As reformas representam um campo frutífero para inovações teóricas a partir de um conjunto de caminhos metodológicos sugeridos pela nova geração de comparativistas trabalhando na pesquisa qualitativa na Ciência Política com ênfase em *process-tracing*, análise de mecanismos causais, com a aplicação intensiva de estudos de caso e desenhos de pesquisa small-n.

As implicações desses debates sobre os desafios analíticos são essenciais para o desenvolvimento da reflexão teórico-metodológica, bem como da pesquisa aplicada. O primeiro impacto considerável é mostrar a clara ausência de uma reflexão mais apurada da Ciência Política sobre os problemas da mudança institucional. Considerável parte da Ciência Política ainda se debruça sobre o estudo da ordem política do que sobre



os problemas de mudança institucional de forma sintonizada com os novos debates metodológicos gerados no interior da disciplina.

## **ANALYTICAL CHALLENGES FOR NEOINSTITUTIONAL THEORIES OF INSTITUTIONAL CHANGE IN COMPARATIVE POLITICAL SCIENCE**

**Abstract:** This paper offers an analysis of the core current critiques by new institutional works produced by comparative political science about institutional changes. It offers an explanatory typology with analytical challenges in the development of theories in new institutional approaches. This typology provides key critical issues that should be taken seriously by political scientists when analyzing change. The framework suggests that the analytical challenges are posed in five interwoven dimensions: a) inclusion of institutional variables; b) agency and cognition; c) contextual sensitivity; d) increasing precision in the concept of institution (and institutional change); and, e) recursive interaction between agents and institutions in the process of institutional change. The paper explores these issues in the analysis of two cases of institutional theories as suggested by North and Aoki.

**Keywords:** Comparative political science. Institutional change theory. New institutionalism. Theory and models. Research design.

### **REFERÊNCIAS**

- ALEXANDER, Gerard. Institutions, path dependence, and democratic consolidation. *Journal of Theoretical Politics*, v. 13, n. 3, p. 249-270, 2001.
- BATES, Robert H. et alli. *Analytical narratives*. New Jersey: Princeton University Press, 1998.
- BÉLAND, Daniel. Ideas and Social Policy: an institutionalist perspective. *Social Policy & Administration*, v. 39, n. 1, p. 1-18, feb. 2005.
- BEYELER, Michelle. Globalization, europeanization and domestic Welfare State reforms: new institutionalist concepts. *Global Social Policy*, v. 3, n. 2, p. 153-172, 2003.

BÉLAND, Daniel; HACKER, Jacob S. Ideas, private institutions and American Welfare “exceptionalism”: the case of Health Care and Old-Age Insurance, 1915-1965. *International Journal of Social Welfare*, v. 13, n. 1, p. 42-54, 2004.

BOUDON, Raymond. Limitations of rational choice theory. *American Journal of Sociology*, v. 104, n. 3, p. 817-828, 1989.

BRADY, Henry E.; COLLIER, David. *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2004.

BRADY, Henry E.; COLLIER, David; SEAWRIGHT, Jason. Toward a pluralistic vision of methodology. *Political Analysis*, v. 14, p. 353-368, 2006.

CAMPBELL, John L. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and Society*, v. 27, n. 3, p. 377-409, 1998.

CAPANO, Giliberto. Administrative traditions and policy change: when policy paradigms matter: the case of Italian administrative reform during the 1990s. *Public Administration*, v. 81, n. 4, p. 781-801, 2003.

CHEUNG, Anthony B. L. The politics of administrative reform in Asia: paradigms and legacies, paths and diversities. *Governance*, v. 18, p. 2, p. 257-282, 2005.

CLEMENS, Elisabeth S.; COOK, James. M. Politics and institutionalism: explaining durability and change. *Annual Review of Sociology*, v. 25, p. 441-66, 1999.

COLEMAN, James S. *Foundations of social theory*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

COX, R. H. The Path Dependency of an idea: why Scandinavian welfare states remain distinct. *Social Policy and Administration*, v. 33, n. 2, p. 204-19, 2001.

CROUCH, Colin; FARREL, Henry. Breaking the path of institutional development? Alternatives to the new determinism. *Rationality and Society*, v. 16, n. 2, p. 5-43, 2004.

EASTON, Kent. Designing subnational institutions: regional and municipal reforms in post authoritarian Chile. *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 2, p. 218-244, 2004.

ELSTER, Jon. *Nuts and bolts for the social sciences*. New York: Cambridge University Press, 1989.

EVANS, Peter et alii. The role of theory in comparative politics: a symposium. *World Politics*, v. 48, , p. 1-49, 1994.

FEREJOHN, John. Practical Institutionalism. In: SHAPIRO, Ian; SKWORONEK, Stephen; GALVIN, Daniel (Ed.). *Rethinking political institutions: the art of the State*. New York: New York University Press, p. 72-91, 2006.

- FRIEDMAN, Jeffrey. *The rational choice controversy: economic models of politics reconsidered*. New Haven: Yale University Press, 1996.
- GERRING, John. The mechanistic worldview: thinking inside the box. *British Journal of Political Science*, v. 38, p. 161-179, 2007.
- GREEN, Donald P.; SHAPIRO, Ian. *Pathologies of rational choice theory: a critique of applications in political science*. New Haven: Yale University Press, 1994.
- GREIF, Avner; LAITIN, David D. A Theory of endogenous institutional change. *American Political Science Review*, v. 98, n. 4, p. 633-652, nov. 2004.
- \_\_\_\_\_. *Institutions and the path to the modern economy: Lessons from the Medieval Trade*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- GREENER, Ian. The potential of path dependence in political studies. *Politics*, v. 25, n. 1, p. 62-72, 2005.
- GORGES, Michael J. New Institutionalism explanations for institutional change: a note of caution. *Politics*, v. 21, n. 2, p. 137-145, 2001.
- HALL, Peter A.; SOSKICE, David. Varieties of capitalism and institutional change: a response to three critics. *Comparative European Politics*, v. 2, n. 1, p. 241-50, 2003.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, v. 44, n. 5, p. 963-957, 1996.
- HAMMOND, Thomas H.; BUTLER, Christopher K. Some complex answers to the simple question “Do Institutions Matter?”: Policy choice and policy change in presidential and parliamentary systems. *Journal of Theoretical Politics*, v. 15, n. 2, p. 145-200, 2003.
- HARTY, Siobhán. Theorizing Institutional Change. In: LECOURS, André (Ed.) *New Institutionalism: Theory and Analysis*. Toronto: University of Toronto Press, p. 51-79. 2005.
- HEDSTRÖM, Peter; SWEDBERG, Richard. *Social Mechanisms: an analytical approach to social theory*. New York: Cambridge University Press, 1996.
- HEDSTRÖM, Peter. Studying Mechanisms to Strengthen Causal Inferences in Quantitative Research. In: BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; BRADY, Henry E.; COLLIER, David (Ed.). *The Oxford Handbook of Political Methodology*. New York: Oxford University Press, p. 319-356, 2008.
- HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (Ed.). *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2006.
- HIRA, Anil; HIRA, Ron. The new institutionalism contradictory notions of change. *American Journal of Economics and Sociology*, v. 59, n. 2, p. 267-282, 2000.

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

INGRAM, Paul; CLAY, Karen. The choice-within-constraints new institutionalism and implications for sociology. *Annual Review of Sociology*, v. 26, p. 525-546, 2000.

KATZNELSON, Ira. *Periodization and preferences: reflections on purposive action in comparative historical social science*. In: MAHONEY, James; RUESCHMEYER, Dietrich (Ed). *Comparative historical analysis in the social sciences*. New York: Cambridge University Press, p. 270-301, 2003.

KING, Garry; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

KNILL, Cristoph; LENSCHOW, Andrea. Seek and ye shall find!: linking different perspectives on institutional change. *Comparative Political Studies*, v. 34, n. 2, p.187-215, mar. 2001.

KOELBLE, Thomas A. The new institutionalism in political science and sociology. *Comparative Politics*, v. 27, n. 2, p. 231-243, 1995.

KORPI, Walter. Contentious institutions: an augmented rational-action analysis of the origins and path dependency of Welfare State institutions in western countries. *Rationality and Society*, v. 13, n. 2, p. 235-283, 2001.

LAITIN, David D. Comparative politics: the State of the subdiscipline. In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. (Eds.). *Political science: the State of the Discipline*. New York: W.W. Norton, p. 630-659, 2002.

LEVI, Margaret. An analytical narrative approach to puzzles and problems. In: SHAPIRO, Ian; SMITH, Rogers M.; MASOUD, Tarek E. (Ed.). *Problems and methods in the study of politics*. New York: Cambridge University Press, p. 201-226, 2004.

LICHBACH, Mark I. *Is rational choice theory all of social science?* Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

LIEBERMAN, Evan S. Causal inference in historical institutional analysis: a specification of periodization strategies. *Comparative Political Studies*, v. 34, n. 9, p. 1011-1035, 2001.

LIEBERMAN, Robert. C. Ideas, institutions, and political order: explaining political change. *American Political Science Review*, v. 96, n. 4, p. 697-712, 2002.

LINDBLOM, Charles E. The science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LOCKE, Richard; THELEN, Kathleen. Apples and oranges revisited:

contextualized comparisons and the study of comparative labor. *Politics and Society*, v. 23, n. 3, p. 337-367, sep. 1995.

MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, v. 29, p. 507-548, 2000.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. *Explaining institutional change: ambiguity, Agency, and Power*. New York: Cambridge University Press, 2010.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press, 1989.

MARCH, James; OLSEN, Johan P. Elaborating the new institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; SARAH, Binder; ROCKMAN, Bert A. (Ed). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Chapter 1, p. 3-20, 2006.

MARSH, David; STOKER, Gerry (Ed.). *Theory and methods in political science*. New York: Palgrave MacMillan, 2002.

MAYNTZ, Renate. Mechanisms in the analysis of social macro-phenomena. *Philosophy of Social Sciences*, v. 34, n. 2. p. 237-259, jun. 2004.

MCANNULLA, Stuart. Structure and agency. In: MARSH, David; STOKER, Gerry (Ed.) *Theory and Methods in Political Science*. New York: Palgrave MacMillan. Cap. 13, , p. 271-291, 2002.

MCDONALD, Paul K. Useful fiction or miracle maker: the competing epistemological foundations of rational choice theory. *American Political Science Review*, v. 97, n. 4, p. 551-565, 2003.

MCKEWON, Timothy J. Case studies and the limits of the quantitative worldview. In: BRADY, Henry E.; COLLIER, David (Ed.). *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. New York: Roman & Littlefield Publishers, p. 139-169, 2004.

MORRIS, Irwin L.; OPPENHEIMER, Joe A.; SOLTAN, Karen E. *Politics from anarchy to democracy: rational choice in political science*. California: Stanford University Press, 2004.

MORTON, Rebecca B. *Methods and models: a guide to the empirical analysis of formal models in political science*. New York: Cambridge University Press, 1999.

NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. *Understanding the process of economic change*. New Jersey: Princeton Economic Press, 2005.

OSTROM, Elinor. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. Developing a method for analyzing institutional change. In: BATIE, Sandra; MERCURO, Nicholas (Ed.). *Assessing the evolution and impact of alternative institutional structures*. London: Routledge Press. Forthcoming. Mimeo, 2008.

PETERS, Guy B. *Institutional theory in political science: the new institutionalism*. London: Continuum, 1999.

\_\_\_\_\_. Institutional theory: problems and prospects. *Political Science Series*, 69, Vienna: Institute for Advanced Studies, 2000.

PIERSON, Paul. *Dismantling the Welfare State?* New York: Cambridge University Press, 1994.

\_\_\_\_\_. The path to European integration: a historical institutionalist analysis. *Comparative Political Studies*, 23, p. 122-163, 1996.

\_\_\_\_\_. Increasing returns, path dependency, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94. p. 251-267, jun. 2000.

\_\_\_\_\_. The limits of design: explaining institutional origins and change. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, v. 13, n. 4, p. 475-499, oct. 2000.

PIERSON, Paul; SKCOPOL, Theda. Historical institutionalism in contemporary political science. In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. (Ed.). *Political Science: the State of the Discipline*. New York: W.W. Norton , p. 693-721, 2002.

POLLACK, Mark A. The new institutionalism and EC Governance: the promise and limits of institutional analysis. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, v. 9, n. 4, p. 429-458, 1996.

PRZEWORKI, Adam. Institutions matter? *Government and Opposition*, v. 39, n. 4, p. 527-540. 2004.

PUTNAM, Robert D. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press, 1993.

REZENDE, Flávio da Cunha. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.

RODRIK, Dani; SUBRAMANIAN, Arvind. The Primacy of institutions (and what this does and does not mean). *Finance & Development*, p. 31-34, jun. 2003.

RUESCHMEYER, Dietrich; STEPHENS, John. D. Comparing historical sequences – a powerful tool for causal analysis. *Comparative Social Research*, v. 16, p. 55-72, 1997.

SATZ, Deborah; FERREJOHN, John. Rational choice and social theory. *Journal of Philosophy*, v. 91, n. 2, p. 71-87, 1994.

SHAPIRO, Ian. Problems, methods, and theories in the study of politics, or what's wrong with political science and what to do about it. *Political Theory*, v. 30, n. 4, p. 588-611, 2002.

SHAPIRO, Ian; SMITH, Rogers M.; MASOUD, Tarek E. *Problems, methods, and theories in the Study of Politics*. New York: Cambridge University Press, 2004.

SCHARPF, Fritz W. Institutions in comparative policy research. *Comparative Political Studies*, v. 33, n. 6/7, p. 762-790, aug./sep. 2000.

SMITH, Roger M. Which comes first: the ideas or the institutions? in In SHAPIRO, Ian; SKWORONEK, Stephen; GALVIN, Daniel (Ed.). *Rethinking political institutions: the art of the State*. New York: New York University Press, p. 91-113, 2004.

STEIMO, Sven. The evolution of policy ideas: tax policy in the 20th Century. *British Journal of Politics and International Relations*, v. 5, n. 2, p. 206-236, 2003.

STREECK, Wolfgang; KATHLEEN, Thelen. Introduction: institutional change in advanced political economies. In: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (Ed.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, p. 1-39, 2005.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, v. 2, p. 369-404, jun. 1999.

\_\_\_\_\_. Institutional change in advanced political economies. *British Journal of Industrial Relations*, v. 47, n. 3, p. 471-498, 2005.

TORFING, Jacob. Path-dependent danish welfare reforms: the contribution to the new institutionalism to understanding evolutionary change. *Scandinavian Political Studies*, v. 24, n. 4, p. 277-309, 2001.

VAN EVERA, Stephen. *Guide to methods for students of political science*. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

VAN HEES, Martin. Explaining institutions: a defense of reductionism. *European Journal of Political Research*, v. 32, n. 1, p. 51-69, 1997.

WEAVER, Kent R.; ROCKMAN Bert A. (Ed.). *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1993.