



ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS E AS CONTRIBUIÇÕES NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Leticia Andrea Chechi¹
Cátia Grisa²

Resumo

As abordagens institucionalistas têm sido amplamente utilizadas nos estudos acadêmicos. Considerando a importância dessas abordagens também na análise das políticas públicas, este trabalho objetiva explorar seus conceitos e autores, propondo uma releitura no contexto das políticas públicas. O trabalho considera uma profícua aproximação das abordagens do neo-institucionalismo da escolha racional e da Nova Economia Institucional (NEI). Ainda, elementos comuns na discussão da velha economia institucional com o neo-institucionalismo sociológico e com o neo-institucionalismo histórico. Ressalta-se o potencial da utilização das abordagens institucionalistas na análise de políticas públicas, considerando a complexidade do processo de construção de políticas públicas e a influência da cultura, dos valores, dos interesses, dentre outros, nas diversas etapas do ciclo da política.

Palavras-chave: Instituições. Políticas públicas. Institucionalismo.

INSTITUTIONAL APPROACHES AND CONTRIBUTIONS IN PUBLIC POLICY ANALYSIS

Abstract

The institutionalist approaches have been widely used in academic studies. Considering the importance of these approaches in the analysis of public policies, this study aims to explore the concepts and authors, proposing a reinterpretation in the context of public policies. The paper considers a fruitful approximation of the approaches of new institutionalism of rational choice and the New Institutional Economics (NIE). Still, common elements in the old institutional economics discussion with the sociological neo-institutionalism, and the historical neo-institutionalism. It is emphasized the potential of institutionalist approaches in the analysis of public policies, considering the complexity of the construction process of public policies and the influence of culture, values, interests, among others at various stages of the policy cycle.

Keywords: Institutions. Public policy. Institutionalism.

Artigo recebido em: 12/10/2018 Aprovado em: 12/09/2019
DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v23n2p735-753>.

¹ Engenheira Florestal. Doutora e Mestra em Desenvolvimento Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora colaboradora na Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). E-mail: leticia.chechi@ufrgs.br

² Engenheira Agrônoma. Pós-Doutora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutora em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Mestra em Desenvolvimento Rural pelo PGDR/UFRGS. Professora Adjunto 2, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: catiagrisa@yahoo.com.br

1 INTRODUÇÃO

As instituições passam a ter importância crescente em diversos estudos nas últimas décadas, seja na economia, na sociologia, na ciência política, e nas políticas públicas. De acordo com Hodgson (2009), é observada uma virada institucionalista nas ciências sociais, vinculada principalmente à Nova Economia Institucional (NEI). Com isso, as instituições são referidas através de termos como ambiente institucional, arranjo institucional, institucionalidades, inovação institucional, dentre outros. Mas quais são as diferentes vertentes institucionalistas? Como compreender a influência das instituições nas políticas públicas?

Ainda que reconhecendo a complexidade de sua conceituação, entende-se por políticas públicas um quadro normativo de ação, combinando elementos de força pública e elementos de competência, que tendem a construir uma ordem (MULLER; SUREL, 2004, p. 16). De acordo com Souza (2006), a análise de políticas públicas busca ao mesmo tempo colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. A formulação de políticas públicas se constitui na tradução dos propósitos dos governos em programas e ações, que produzirão algum resultado na sociedade (SOUZA, 2006).

Foi nos Estados Unidos que as políticas públicas nascem enquanto área do conhecimento e disciplina acadêmica, rompendo com a tradição europeia de análise mais teórica sobre a configuração do Estado, e menos sobre sua ação. Um dos precursores na análise de políticas públicas é Harold Laswell, com o modelo do ciclo de política pública (*policy cycle*), frequentemente utilizado como ponto de partida nas análises. No entanto, com o desenvolvimento dessa área do conhecimento, surgem muitas abordagens para análise de políticas públicas, como a institucionalista (SOUZA, 2006; FREY, 2000).

No contexto das políticas públicas, as escolas institucionalistas se mostram potenciais e estão sendo utilizadas em diversas análises, contemplando diferentes momentos da política pública. O grande número de trabalhos que abordam ou dialogam com as instituições em eventos renomados, como *International Conference on Public Policy* e encontros da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) ilustra a expressividade das abordagens institucionalistas em políticas públicas.

O trabalho de Taylor e Hall (2003) apresenta as escolas do neo-institucionalismo histórico, neo-institucionalismo da escolha racional e neo-institucionalismo sociológico, o qual tem sido a principal

ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS E AS CONTRIBUIÇÕES NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

referência na diferenciação das abordagens na discussão de políticas públicas, servindo de base para estudos mais aprofundados.

São poucos trabalhos que constroem uma análise detalhada das abordagens institucionalistas, mesmo que estas apresentem importantes conceitos e um longo histórico de discussão. Nesse contexto, surgem alguns questionamentos referente à utilização de conceitos relacionados às abordagens institucionais no contexto das políticas públicas, como: qual a definição de instituições, de ambiente institucional no estudo? Qual vertente teórica que está sendo seguida? Sendo assim, este trabalho objetiva explorar conceitos e autores das abordagens institucionalistas, propondo uma releitura no contexto das políticas públicas.

O trabalho está estruturado em seis partes, em que após essa introdução, apresenta-se uma revisão das principais abordagens institucionalistas, iniciando pela Velha Economia Institucional, seguida pela Nova Economia Institucional e o neo-institucionalismo, onde se resgatam alguns conceitos, principalmente da economia, e dialoga-se com as noções usadas em políticas públicas. A quinta parte do trabalho aborda a discussão institucional no contexto das políticas públicas. Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

2 A ABORDAGEM PRECURSORA: os “velhos” institucionalistas

O surgimento das discussões do velho institucionalismo ocorreu no final do século XIX e início do século XX, através de duas vertentes: a alemã, que buscava tornar a teoria econômica sensível às condições culturais e históricas, e a escola americana, inspirada em Veblen, atribuindo importância às instituições, hábitos, rotinas e a sua evolução (HODGSON, 2009). Ambas vertentes institucionalistas tiveram declínio com a Segunda Guerra mundial, fato que também contribuiu para modificar o caráter da economia, dando maior destaque ao paradigma neoclássico da maximização sob restrição e, também, para a matemática e modelagem formal (BERNSTEIN, 2001; MIROWSKI, 2002). Mesmo com o declínio, o velho institucionalismo de Veblen, Commons e Mitchel sobreviveu, sendo retomado na década de 1960 pelos neo-institucionalistas.

De maneira breve e inicial, pode-se dizer que a velha economia institucional irá trazer para análise um indivíduo com preferências endógenas, diferente daquele abstrato na economia clássica; enfatiza-se a ideia de hábitos e rotinas, dando importância também a sua evolução, ao processo de mudança, diferentemente da discussão em torno do equilíbrio estático, característico do neoclassicismo. Veblen centra sua análise em três pontos principais, que torna sua concepção de economia puramente evolucionária. A primeira refere-se à inadequação da teoria neoclássica em tratar

as inovações, supondo-as dadas e desconsideradas as condições do processo de sua implantação. O segundo ponto é a preocupação em como se dá a mudança e o crescimento consequente desta, e não com o equilíbrio estável e estático. O terceiro ponto alude sobre o processo de evolução econômica e a transformação tecnológica (CONCEIÇÃO, 2002; HODGSON, 2009).

Contraopondo-se ao neoclassicismo, que apresenta características como opções feitas face à escassez de recursos, guiadas por um indivíduo racional e análise da economia em torno do equilíbrio, o velho institucionalismo defende a economia como um processo, constituído de fatos que devem ser interpretados (HODGSON, 1993; STANFIELD, 1999). De acordo com Ayres (1964), Veblen está tentando sugerir uma concepção diferente da própria economia, que envolve conhecimentos, competências e contempla uma complexa rede de relações reforçada pelo costume, sentimento e dogma.

O conceito central do velho institucionalismo é o de hábito, pois de acordo com Veblen (1919), as instituições são definidas como hábitos estabelecidos pelo pensamento comum dos indivíduos. Os hábitos de pensamento, ao se tornarem comum aos indivíduos, generalizados e enraizados no ambiente, constituem as instituições políticas, sociais ou econômicas. Na visão de Veblen, instituições consistem no modo como os indivíduos pensam e, por isso, não se pode pensar em instituições sem pensar no indivíduo. Commons (1931), não traz o conceito de hábito, mas a noção de coletividade, em que as instituições são definidas pela ação coletiva, controlando, liberando e expandindo a ação individual.

De acordo com Hodgson (2006; 2007), a essência das instituições está nos hábitos compartilhados. Quando se tornam comuns a um grupo ou cultura social, os hábitos convertem-se em rotinas, sendo hábitos e rotinas importantes conceitos para compreensão da essência das instituições e a sua evolução. As instituições funcionam porque as regras são incorporadas aos hábitos de pensamento e comportamentos predominantes (HODGSON, 1998).

Essas instituições não são estáticas, elas mudam, sendo essa uma importante característica do velho institucionalismo, ou seja, a compreensão sobre a evolução das instituições. Como mencionado por Conceição (2001), os “velhos” institucionalistas centram sua análise na importância das instituições reivindicando uma genuína economia evolucionária.

Para Veblen, a evolução não significa progresso, melhoria, mas a mudança, adotando dessa forma, uma teoria não teológica, não finalística, mas existencial de causa e efeito (DUGGER, 1988). Nas palavras de Veblen (1899 *apud* Hodgson, 1993, p. 17) “a evolução da estrutura social tem sido um processo de seleção natural de instituições”. As funções cognitivas das instituições

ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS E AS CONTRIBUIÇÕES NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

apresentam diferentes combinações de variabilidade e durabilidade, e essa é a base para a seleção darwiniana e para a evolução, com ou sem mudanças no ambiente (HODGSON, 1993).

A partir dessa perspectiva assume-se a condição de incerteza, pois a evolução das instituições é um processo de causação cumulativa, onde o resultado do presente irá influenciar no futuro, por meio de um processo seletivo e coercitivo (HODGSON, 1993). Dessa forma, para o velho institucionalismo, a questão não é como as instituições se estabelecem, mas o processo pelo qual elas estão se modificando (HODGSON, 1992).

Mesmo destacando importantes elementos para discussão econômica e do processo de desenvolvimento, o velho institucionalismo acabou desenvolvendo uma linha analítica mais descritiva, deixando lacunas em algumas questões teóricas importantes. Isso fez com que autores como Schumpeter e Marshall qualificassem a velha economia institucional como uma pseudoteoria (HODGSON, 2000). Ademais, alguns autores, como Myrdal (1953), a qualificaram como “empirismo ingênuo”.

As críticas ao velho institucionalismo não inviabilizaram o legado construído pelos autores, fato que explica o ressurgimento dessa concepção pelos neo-institucionalistas no final dos anos 60. Paralelamente aos estudos das escolas neo-institucionalistas, que retomam os conceitos presentes no “*old institutional*”, surge a NEI, abordagem sobre a qual versará a próxima seção.

3 A EMERGÊNCIA DA NEI: “somos todos institucionalistas agora”

Uma virada institucionalista é observada nas ciências sociais a partir do último quarto do século XX, desenvolvendo um grande interesse pelas instituições, principalmente vinculadas à Nova Economia Institucional (NEI). De acordo com Hodgson (2009), a explicação para o crescimento econômico era baseada em funções de produção, entradas e saídas, negligenciando-se a estrutura institucional. Isso se modifica com os trabalhos dos autores Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North, com análise da firma, dos custos de transação e a eficiência das instituições em moldar o comportamento humano.

Mesmo contrapondo elementos da economia neoclássica, da mesma forma que os “velhos” institucionalistas, o termo Nova Economia Institucional, abreviado e frequentemente chamado de NEI, foi criado em 1975 por Williamson, propositalmente para distanciar a abordagem do velho institucionalismo. Com exceção dos trabalhos de Commons, a NEI negligencia as ligações com o velho institucionalismo americano (HODGSON, 2009).

O desenvolvimento da NEI destaca limitações da teoria neoclássica, como a percepção de que sistema econômico funciona “por si mesmo” e que a produção pode ser coordenada somente por preços, sem organizações. Destarte, a NEI desenvolve sua análise com base na importância das instituições para regular o comportamento dos indivíduos (NORTH, 1991), com vistas à redução da incerteza presente no mercado (COASE, 1988), considerando elementos como a racionalidade limitada, o oportunismo e as especificidades dos ativos (WILLIAMSON, 1995). De acordo com Hodgson (1993), a NEI tem a pretensão de “arrumar” o ambiente, através de regras que levam à eficiência.

Para Williamson, as instituições são regras que regulam as transações, considerando as imperfeições do mercado. Para Coase (1988), uma organização ser mais eficiente que a outra denota a existência de instituições, caracterizando o modo de administrar os custos externos do mercado. Já para North, instituições são regras do jogo, formais e informais, que regulam a ação. Trata-se de constrangimentos humanamente concebidos que moldam a interação humana (NORTH, 1990).

De acordo com Stanfield (1999), em seu trabalho que destaca a importância da velha economia institucional, o mesmo reconhece o estudo da racionalidade limitada e dos custos de transação propostos na NEI como um grande avanço no pensamento econômico, mas destaca também que esta deixa espaço para melhorias, lacunas, que na visão do autor, poderiam ser complementadas pelo “velho” institucionalismo ou pelos autores neo-institucionalistas.

Uma das críticas a NEI refere-se à concepção de mercado proposta por Williamson (1975), onde ele coloca que “*in the beginning there were markets*”, assumindo que o mercado seria um “estado de natureza”, anterior ao surgimento das instituições. Mais detalhadamente, o posicionamento dos autores da NEI é que há mercado, mas como existem imperfeições no mesmo (oportunismo, racionalidade limitada, especificidade dos ativos), as instituições surgem para regulá-lo. Considerar as imperfeições do mercado diferencia a NEI da economia neoclássica, mas assumir que esse mercado é anterior às instituições, também os diferencia do velho institucionalismo. Os “velhos” institucionalistas consideram o mercado como uma instituição social, regida por regras que restringem determinados comportamentos e estimulam outros (DOSI; ORSENIGO, 1988; HODGSON, 1998).

Uma segunda crítica à NEI, presente no trabalho de Hodgson (1993), está fundamentada na premissa comum de que o indivíduo e sua função de preferência são “dados”, aproximando-se da noção de individualismo metodológico presente na economia neoclássica. Nessa percepção assume-se que, em dada circunstância, todos os indivíduos agiriam da mesma forma, diferentemente da percepção presente na velha economia institucional, que critica o “homem econômico racional” e considera as preferências endógenas do mesmo, mediadas pelas normas e regras do ambiente institucional em que se encontram.

ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS E AS CONTRIBUIÇÕES NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A questão colocada por Hodgson (1993; 2009) é se os indivíduos são afetados pelas circunstâncias; se as ações individuais e a interação entre indivíduos moldam as instituições, por que não buscar as causas das crenças e objetivos individuais? Por que parar no indivíduo? Partir dos indivíduos e suas interações para explicar as instituições, é considerar que o desenvolvimento destas têm sido adquiridos a partir de uma dada racionalidade dos indivíduos. Entretanto, na percepção do autor, há uma incompletude na tentativa de fornecer uma teoria geral do surgimento e evolução das instituições.

Na teoria dos jogos, Field (1984) explica que, há um certo “encantamento” com esse modelo mecânico da ação dos jogadores que estão a competir e cooperar. De acordo com o autor, é teoricamente possível em um jogo de xadrez prever a ação racional do oponente, que está interessando em ganhar, mas não se obterá uma explicação do porquê os cavaleiros se movem em “L” e os bispos em diagonal. Mais importante que compreender o modo como essas instituições se estabelecem, cabe entender o processo pelo qual elas estão se modificando, influenciando os indivíduos e sendo influenciadas por eles (HODGSON, 1992).

No sentido de regular as transações e o mercado, através de restrições, normas, e considerando a ação racional dos indivíduos frente a essas normas, a NEI possui um aspecto teleológico e finalístico, e dessa forma se contrapõe aos “velhos” institucionalistas. Contudo, North (1991; 2005) avança nessa discussão escrevendo sobre incerteza em um mundo não ergódico, assumindo que a sociedade evolui a partir do modo como operam as transações. North não considera que seja possível reduzir a incerteza do ambiente, mas que a estrutura de restrições, formais e informais, pode melhorar a capacidade de controlar o ambiente. Entretanto, não há garantias que estas são corretas. Nesse sentido, não finalístico e sem a pretensão de considerar instituições como sinônimo de eficiência, North se aproxima dos “velhos” institucionalistas e do pensamento evolucionário.

Diferentemente da NEI, a corrente neo-institucionalista na economia, retoma os autores do velho institucionalismo, buscando avançar na análise da evolução das instituições. No entanto, é importante destacar que não foi somente na área da economia que se desenvolveu uma corrente neo-institucionalista, citando-se os estudos da sociologia e ciência política.

4 O NEO-INSTITUCIONALISMO NA ECONOMIA

O neo-institucionalismo na economia, discutido por autores como Hodgson, Rutherford, Samuels, Stanfield, apresenta uma certa discordância de pensar instituições apenas como “regras do

jogo”, referenciada pela NEI, e retoma elementos do velho institucionalismo de Veblen, Commons, e Mitchel. Esses autores não são lembrados nas correntes neo-institucionalistas que discutem políticas públicas, aproximação essa que será discutida na quinta seção desse trabalho. O ressurgimento dessa perspectiva é fortemente atrelado a *Association for Evolutionary Economics* (AFEE), responsável pelo *Journal of Economic Issues* (CONCEIÇÃO, 2002).

O aspecto cognitivo das instituições, de hábitos comuns aos indivíduos e instituições como controle da ação coletiva, são retomados de Veblen e Commons, pelos neo-institucionalistas (SAMUELS, 1995). De modo complementar, Hodgson (2000) define instituições como sistemas estáveis e enraizados em regras sociais que estruturam as interações sociais. A linguagem, o dinheiro, o sistema de pesos e medidas, as empresas e outras organizações são instituições; dessa forma, dependem de como os indivíduos pensam e agem, mas não são redutíveis a eles.

Hodgson (2005) traz importantes contribuições para a discussão de uma economia institucional evolucionária. Na percepção do autor, o ponto fundamental, e não explorado até então, é que as unidades de replicação dessa evolução não são os indivíduos, mas os costumes, instituições e estruturas sociais. Da mesma forma, os autores também não haviam abordado a noção de “propriedades emergentes”, as complexas relações causais da parte com o todo, relacionadas à língua, à cultura, interpretações, significados (HODGSON, 1997; 1998).

Devido à amplitude e complexidade da discussão institucional, Samuels (1995) propõe um paradigma institucional contemplando três pontos fundamentais. O primeiro ponto refere-se à negação da economia organizada e orientada pelo mercado, mas considerando que a real alocação dos recursos é determinada pelas instituições, enquanto o mercado dá cumprimento a essas instituições. O segundo ponto reflete sobre a organização e controle da economia, constituindo um sistema mais abrangente e complexo que o mercado, reconhecendo os seguintes fatores: a importância de aspectos como a distribuição de poder na sociedade; a formação de conhecimento; a operação dos mercados; a alocação de recursos, dentre outras. O terceiro ponto contempla as diversas críticas à economia neoclássica, principalmente voltadas ao “individualismo metodológico” e à natureza estática dos problemas.

Hodgson (2009) menciona uma possível mudança da face do *mainstream* econômico, considerando um possível diálogo entre o “novo”, o “velho” institucionalismo e outras perspectivas, como a sociologia econômica e a ciência política. Destaca o reconhecimento das preferências endógenas por North e a importância dos modelos mentais por ele apresentado.

5 O NEO-INSTITUCIONALISMO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS E AS CONTRIBUIÇÕES NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Não sendo uma corrente de pensamento unificada, a escola institucionalista é retomada no final dos anos 1960, início dos anos 1970, com diferentes perspectivas envolvendo as áreas de economia (como já visto acima), sociologia e ciência política. A corrente neo-institucionalista que dialoga no contexto das políticas públicas pode ser organizada em três escolas, como proposto por Taylor e Hall (2003), sendo elas o institucionalismo histórico, o institucionamismo sociológico e o institucionalismo da escolha racional.

5.1 O institucionalismo histórico

O institucionalismo histórico, representado por autores como James Mahoney, Paul Pierson, Kathleen Thelen, Ellen Immergut, David Collier, considera os caminhos evolutivos da ação pública associados aos processos adaptativos que caracterizam a sociedade, assim como as trocas entre o Estado e os grupos de interesse, estando sempre presente a *path dependence*, ou dependência de caminho, proposta por Mahoney (2001) (MULLER; SUREL, 2004).

As instituições são vistas pelos institucionalistas históricos como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais de uma estrutura organizacional da comunidade política. Essa conceituação tem uma amplitude que vai desde procedimentos habituais de uma organização até as convenções que governam o comportamento de sindicatos e relações entre empresas. Há uma tendência desses autores em associar as instituições a regras e convenções nas organizações formais (TAYLOR; HALL, 2003).

De acordo com Sanders (2008), o institucionalismo histórico caracteriza-se primeiramente pela preocupação por elucidar a construção, manutenção e adaptação das instituições. Compreende-se que as instituições e estratégias provenientes de um contexto institucional específico podem “fossilizar-se” ao longo do tempo, se tornando visões de mundo que são propagadas por organizações (HATTAM, 1993). Nessa perspectiva, Mahoney e Thelen abordam a questão do autorreforço institucional através dos passos incrementais, enquanto Pierson (2015) trata essa questão através dos *feedbacks* institucionais.

Um segundo ponto refere-se aos atores políticos e suas metas e objetivos, o que se mostra como uma ação social mais ampla do que fins racionalmente definidos e associados à otimização de escolhas entre diferentes opções de políticas, como defende o institucionalismo da escolha racional. Ademais, confere-se importância às relações de poder, ou seja, ao modo como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais.

5.2 Institucionalismo da escolha racional

O institucionalismo da escolha racional se volta para a influência das instituições no comportamento de um indivíduo maximizador. Deste modo, os autores dessa abordagem centram-se no papel das instituições como redutoras de incerteza e fator determinante de produção e de expressão das preferências dos atores sociais (MULLER; SUREL, 2004).

Esse neo-institucionalismo se desenvolveu nos Estados Unidos a partir do questionamento sobre a notável estabilidade das decisões tomadas no interior do congresso americano. De acordo com Weingast e Marshall (1988), as instituições presentes no Congresso reduzem os custos de transação ligados à conclusão de acordos, resolvendo, na prática, grande parte dos problemas enfrentados pelos legisladores. Se referindo aos custos de transação, o institucionalismo de escolha racional se utiliza de autores como Williamson e Coase, representantes da NEI.

Mesmo abrangendo uma série de discussões e debates, os autores vinculados a essa abordagem apresentam alguns pontos em comum, como sintetizado por Taylor e Hall (2003). O primeiro é que os atores compartilham um conjunto de preferências e se comportam de modo a maximizar a satisfação de suas preferências, ou seja, trata-se de um indivíduo calculador e que desenvolve estratégia visando ganhos.

Um segundo ponto se refere ao resultado dessa ação individual na coletividade. Considerando a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, os indivíduos agem pensando na maximização de suas necessidades com o risco de lesarem os benefícios da coletividade. Esse comportamento se daria pela ausência de arranjos institucionais que permitissem uma ação coletiva. Ainda, de acordo com os autores dessa abordagem, o comportamento do indivíduo é motivado por um cálculo estratégico pautado por interesses, fortemente influenciado pela expectativa do comportamento dos outros atores.

Por fim, a partir dessa abordagem, o elemento referente à origem das instituições estaria na dedução da função desempenhada por uma instituição. A existência da instituição ocorreria pelo valor assumido pelas funções na percepção do indivíduo. Dessa forma, o processo de criação de instituições é centrado na noção de acordo entre os atores interessados, ou seja, a instituição só irá sobreviver se oferecer benefícios aos atores interessados.

ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS E AS CONTRIBUIÇÕES NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

5.3 Institucionalismo sociológico

Os trabalhos de Meyer (1977) e Zucker (1977) foram os primeiros da corrente neo-institucionalista de orientação sociológica. No institucionalismo sociológico, a definição de instituições não inclui somente as regras, procedimentos ou normas formais, mas também esquemas cognitivos, sistemas de símbolos e os modelos morais que fornecem padrões de significação que guiam a ação humana. Esta abordagem também tenta redefinir a cultura como sinônimo de instituições, aproximando-se de uma concepção que considera a cultura como uma rede de hábitos, símbolos e cenários que fornecem modelos de comportamento (ZUCKER, 1977; SCOTT, 1994).

A relação dos indivíduos e instituições é compreendida a partir de uma perspectiva cultural. As instituições ganham uma dimensão moral e cognitiva na medida em que se constituem como símbolos que orientam a interpretação e a ação dos indivíduos. Com isso, o comportamento responde às interpretações que os indivíduos fazem do mundo ou da comunidade política, não somente de um ponto de vista estratégico, mas afetando a identidade, a imagem de si e as suas preferências (TAYLOR; HALL, 2003).

Outra característica do institucionalismo sociológico é a dimensão cognitiva do impacto das instituições, ou seja, o modo como as instituições influenciam o comportamento ao fornecer categorias, esquemas e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação, mesmo porque, sem eles, seria impossível interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores (DI MAGGIO; POWELL, 1999).

De acordo com Zucker (1977) e Di Maggio e Powell (1999), quando os indivíduos agem conforme uma convenção social, se constituem como atores sociais, pois empreendem ações dotadas de significado social e reforçam a convenção que obedecem. A relação que liga o indivíduo e a instituição baseia-se num raciocínio pelo qual estabelece uma linha de ação, onde o indivíduo utiliza os modelos institucionais disponíveis ao mesmo tempo que os confecciona.

O institucionalismo sociológico também se diferencia das outras correntes neo-institucionalistas pela maneira de tratar o surgimento e a modificação das práticas organizacionais. Esta abordagem sustenta que as organizações adotam uma forma ou prática institucional, porque esta tem um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo, o que representa longos processos de mudança (MARCH; OLSEN, 1989).

De acordo com Vieira e Carvalho (2003), a trajetória ou desempenho de uma organização, ou de um grupo de organizações, está vinculado às diretrizes de atores externos, que se inserem nos diferentes níveis das organizações, afetando a sua política e estrutura, o que define o conceito de campo organizacional. Trata-se de uma disputa por posições no campo organizacional, configurando-o a partir de relações de poder.

De acordo com Di Maggio e Powell (1999), a questão fundamental é evidentemente a de saber o que confere legitimidade a certos arranjos institucionais. Alguns institucionalistas defendem que práticas institucionais comuns são tidas como nascendo de um processo de discussão mais interpretativo entre os atores de uma dada rede, ocorrendo em diversas instâncias. Estes intercâmbios são vistos como esquemas interpretativos comuns oferecidos aos atores, que concretizam a intuição das práticas institucionais apropriadas, que serão amplamente difundidas (TAYLOR; HALL, 2003).

6 ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

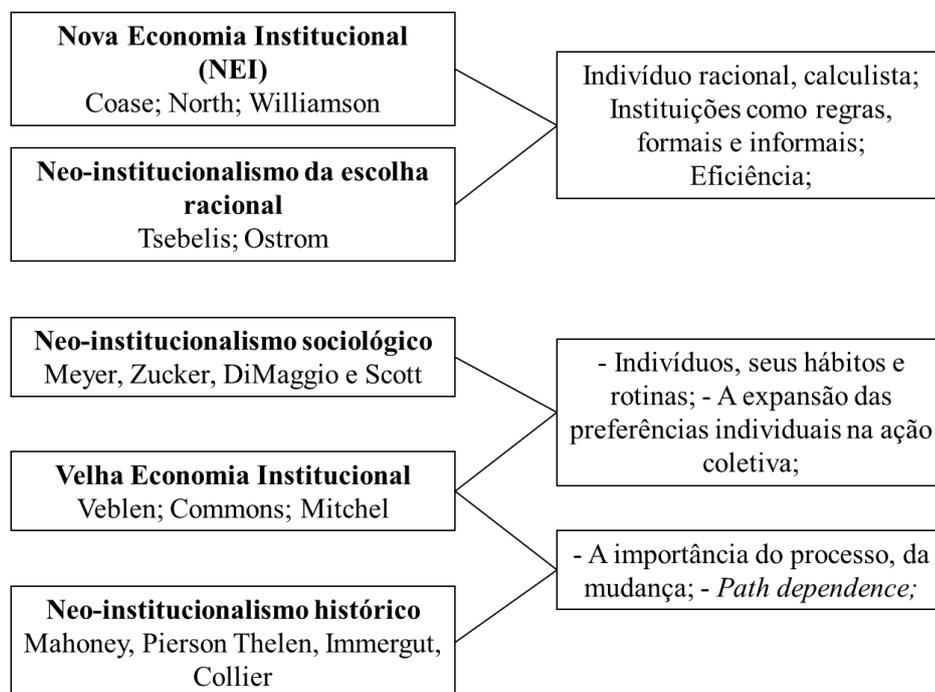
Essa seção se propõe apresentar uma discussão das principais características das diferentes abordagens institucionalistas no contexto das políticas públicas. Para isso, serão retomados autores e conceitos já apresentados, buscando explorar uma possível releitura no âmbito das políticas públicas.

Como se pode observar na Figura 1, a escola do neo-institucionalismo da escolha racional apresenta uma aproximação com a discussão apresentada pela NEI, corroborando o exposto por Taylor e Hall (2003). A figura apresenta também o neo-institucionalismo histórico e neo-institucionalismo sociológico, escolas que são trabalhadas por diversos autores na discussão de políticas públicas, propondo-se uma possível aproximação com os conceitos e autores da Velha Economia Institucional, também retomados pelos neo-institucionalistas, e raramente lembrados nesses estudos.

Na NEI, principalmente a partir das noções de racionalidade e eficiência, a política pública pode ser entendida como uma ferramenta, construída “de cima para baixo” com objetivo de regular, resolver, chegar à eficiência (NORTH, 1991; COASE, 1988). Neste caso, diferentemente da velha economia institucional, o indivíduo e a influência do ambiente não são consideradas. Essa abordagem assume que os *policy makers* são capazes de captar os problemas e propor soluções racionais e eficientes para esses contextos. O enfoque dessa abordagem na análise de políticas públicas se vincularia ao papel racional e maximizador dos *policy makers* no processo de decisão política.

ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS E AS CONTRIBUIÇÕES NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Figura 1 – Esquema exploratório da aproximação das abordagens institucionalistas na análise de políticas públicas a partir de elementos comuns



Fonte: Elaboração das autoras.

Com pontos em comum à abordagem da Nova Economia Institucional, o neo-institucionalismo da escolha racional, que tem George Tsebelis (1994) e Elinor Ostrom (2007) como os principais autores na discussão de políticas públicas, tem o indivíduo como racional e maximizador. A partir desta abordagem, a política pública pode ser visualizada como uma ferramenta com capacidade de modificar o comportamento dos indivíduos e o ambiente. As instituições, da mesma forma como proposto por North (1990; 1991), são entendidas como conjunto de regras, formais e informais, acordadas para resolver dilemas da ação coletiva dos indivíduos.

De acordo com os autores dessa abordagem, as instituições acordadas são as mais eficientes, coordenando da melhor forma as relações de agentes racionais e calculistas, mas com informações assimétricas. Além disso, essas instituições oferecem mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes. Pode-se considerar que a abordagem considera a construção de políticas como um processo objetivo, onde é possível perceber a melhor decisão a ser tomada, e que esta sempre será absorvida pelos indivíduos.

Da aproximação das discussões presentes na NEI e no neo-institucionalismo de escolha racional, salienta-se o papel racional, calculista e maximizador dos indivíduos; o conceito de instituições como regras, formais e formais; e o caráter eficiente das instituições acordadas entre os agentes. Ainda, considerando o ciclo da política pública (JANN; WEGRICH, 2007), os autores da NEI e neo-institucionalismo da escolha racional contribuiriam, principalmente, na discussão das etapas de formação de agenda e formulação da política, envolvendo processos onde os agentes precisam reconhecer os problemas, delimitar as causas e os meios para solucioná-los. Nesse sentido, a racionalidade dos *policy makers* prevaleceria na seleção de prioridades e tomada de decisão de instrumentos eficientes.

Considerando principalmente o papel do indivíduo e o conceito de instituições, na velha economia institucional, a política pública poderia ser interpretada como uma ação de um projeto maior, de longo prazo. Consideraria também o contexto em que os indivíduos estão inseridos, sendo esses indivíduos, atores importantes na proposição de políticas e projetos. O enfoque dessa abordagem no estudo das políticas públicas se direcionaria à influência dos indivíduos e suas convenções sociais no processo de construção e decisão política, e ainda, as suas transformações no decorrer do tempo, visto que o velho institucionalismo quer entender o processo de mudança (CONCEIÇÃO, 2002; HODGSON, 2009).

Os principais elementos da velha economia institucional e que podem ser aplicados na releitura de políticas públicas são: os indivíduos, seus hábitos e rotinas (VEBLEN, 1919); a expansão das preferências individuais na ação coletiva (COMMONS, 1931); a importância do processo da mudança; e as resistência à mudança, a *path dependence* (HODGSON, 1993).

A característica do indivíduo com hábitos e rotinas, preferências estas que guiam a ação coletiva e podem passar por processos de mudança, têm proximidade com a discussão proposta pelo neo-institucionalismo sociológico, por autores como Meyer, Zucker, DiMaggio e Scott. O neo-institucionalismo sociológico, considera o indivíduo como um agente reflexivo e inserido em um ambiente de valores e normas sociais. Valores e normas que se ampliam para o coletivo e também delimitam a ação das organizações (DI MAGGIO; POWELL, 1999). A política pública, nesse contexto, seria uma ação com influência do ambiente e das convenções que legitimam o processo perante os indivíduos, perante as organizações naquele contexto.

O neo-institucionalismo sociológico considera que as instituições fornecem categorias, esquemas e modelos cognitivos que conferem legitimidade (DI MAGGIO; POWELL, 1999), da mesma forma que trata do processo de modificação dessas no ambiente cultural mais amplo (MARCH; OLSEN, 1989). Essas características podem auxiliar na compreensão da decisão política e na evolução

ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS E AS CONTRIBUIÇÕES NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

desta. Além disso, a abordagem traz elementos para análise da legitimidade de políticas públicas, programas e projetos; a formação de arranjos institucionais que podem favorecer ou desfavorecer a implementação de uma política pública, dentre outras, ancorando-se também nos velhos institucionalistas.

A aproximação da velha economia institucional e do neo-institucionalismo sociológico no ciclo da política pública, contribuiria na análise de todas as etapas: formação da agenda, formulação da política pública, implementação e avaliação. Nas duas primeiras etapas pode-se inferir que as convenções sociais, hábitos, rotinas influenciariam na priorização de temas e escolha de instrumentos. O processo de implementação seria permeado por esses valores e normas sociais, o que conferiria legitimidade ou não à implementação dessa ação pública, sendo sua avaliação também construída com esse viés.

Já as características de *path dependence*, a mudança e a evolução presentes no velho institucionalismo aproximam-se da discussão do neo-institucionalismo histórico, representada por autores como Mahoney, Pierson, Thelen, Immergut e Collier. De acordo com Muller e Surel (2004), o neo-institucionalismo histórico considera os caminhos evolutivos da ação pública associados aos processos adaptativos que caracterizam a sociedade, as trocas entre o Estado e os grupos de interesse.

Ainda, essa escola traz fortemente as noções de *path dependence* e relações de poder, conferindo às políticas públicas a importância do histórico, dos indivíduos e do ambiente, podendo, desta forma, transmitir assimetria de poder através do tempo. De acordo com Taylor e Hall (2003), nessa perspectiva, ao mesmo tempo que as instituições delimitam as estratégias dos atores, mantem-se ao longo do tempo, tornando-se visões de mundo, propagadas por organizações e que moldam a imagem que os atores fazem de si e dos demais indivíduos. Nesse sentido, a análise de políticas públicas apresenta o enfoque nas relações de poder e a influência do processo histórico.

Os conceitos mobilizados na aproximação do neo-institucionalismo histórico e a velha economia institucional trazem elementos, principalmente, para análise da formação de agenda da política pública, considerando a dependência de trajetória de grupos de interesse, que buscam sustentar o poder através do tempo; bem como da implementação da política pública, onde essas características podem influenciar no processo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise institucional está sendo amplamente utilizada nos trabalhos acadêmicos, por sua importância e aplicabilidade aos diversos contextos. Nesse sentido, destaca-se a importância da abordagem institucional, nas diversas vertentes, para análise de políticas públicas. Com objetivo de explorar conceitos e autores das abordagens institucionalistas, propondo uma releitura no contexto das políticas públicas, este artigo retomou os conceitos mobilizados e os principais autores de cada abordagem.

Explorando os principais conceitos mobilizados na abordagem institucional, propõe-se a aproximação da NEI e do neo-institucionalismo da escolha racional, tendo a racionalidade, as regras e a eficiência, como elementos centrais. Ainda, é considerada a aproximação da velha economia institucional ao neo-institucionalismo sociológico, ressaltando os hábitos, convenções sociais e coletivas, em organizações. Por fim, aproxima-se a discussão da velha economia institucional ao neo-institucionalismo histórico, considerando a importância da dependência de trajetória e das relações de poder.

Explorar o que foi construído pelos “velhos” institucionalistas e promover diálogo de autores e escolas institucionalistas, como por meio das aproximações propostas, apresenta-se como um profícuo caminho a ser explorado para análise de políticas públicas. Deve-se considerar a complexidade do processo de construção de políticas públicas e a influência da cultura, dos valores, dos interesses, do poder, dentre outros elementos explorados pelas abordagens institucionais nas diversas etapas do ciclo da política.

REFERÊNCIAS

- ANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the Policy Cycle. In.: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (eds.). **Handbook of Public Analysis: theory, politics and methods**. USA: 2007.
- AYRES, C. E. "The Legacy of Thorstein Veblen." In.: **Institutional Economics: Veblen, Commons, and Mitchell Reconsidered**. Berkeley: University of California Press, 1964. p. 45-62.
- BERNSTEIN, M. A. **A Perilous Progress: Economists and Public Purpose in Twentieth-Century America**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.
- COASE, R. The Nature of the Firm. In.: **The firm, the Market and the law**. Chicago, London, University of Chicago Press, 1988.
- CONCEIÇÃO, O. A. C. Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? **Revista Análise Econômica**, ano 19, n. 36, 2001. p. 25-45.
- CONCEIÇÃO, O. A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 6, n. 2, jul-dez, 2002. p. 119-146.

**ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS E AS CONTRIBUIÇÕES NA ANÁLISE DE POLÍTICAS
PÚBLICAS**

COMMONS, J. R. Institutional Economics. **American Economic Review**, v. 21, 1931. p. 648-657.

DI MAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. In: POWELL, W. W.; DI MAGGIO, P. J. (comp.) **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Universidad Autónoma del Estado de México/ Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 104-125.

DOSI, G; ORSENIGO, L. "Coordination and transformation: on overview of structures, behaviours and change in evolutionary environments". In: DOSI *et al.* (eds.), **Technical Change and Economic Theory**. Londres: Pinter Publishers, 1988.

DUGGER, W. Radical Institutionalism: Basic Concepts. **Review of Radical Political Economics**, v. 20, n. 1, 1988. p. 1-20.

FIELD, A. J. Microeconomics, Norms and Rationality, **Economic Development and Cultural Change**, v. 32, n. 4, July, 1984. p. 683-711.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, IPEA, n. 21, jun., 2000.

HODGSON, G. M. Thorstein Veblen and post-Darwinian economics. **Cambridge Journal of Economics**, v. 16, n. 3, 1992. p. 285-301.

HODGSON, G. M. Institutional Economics: Surveying the 'old' and the 'new'. **Metroeconomica**, v. 44, n. 1, 1993. p. 1-28.

HODGSON, G. M. From Micro to Macro: The concept of Emergence and Role of Institutions. **International seminar "Institutions and Economic Development: Towards a Comparative Perspective on State Reform"**. UFRJ, Rio de Janeiro, Brazil, 1997.

HODGSON, G. M. The approach of institutional economics. **Journal of Economic Literature**, v. 36, 1998. p. 166-192.

HODGSON, G. M. **The Hidden Persuaders: institutions and choice in economic theory**. Seminário "A situação atual da microeconomia: uma perspectiva metodológica". Programa de Doutorado em Desenvolvimento Econômico, UFPR, Curitiba, 16-17 out., 2000. (Anais).

HODGSON, G. M. Generalizing Darwinism to Social Evolution: some early attempts. **Journal of Economic Issues**, v. XXXIV, n. 4, 2005. p. 899-914.

HODGSON, G. M. "What are institutions?" **Journal of Economic Issues**. v. XL, n. 1, 2006. p. 1-25.

HODGSON, G. M. "Institutions and individuals: interaction and evolution". **Organization Studies**, Thousand Oaks (USA), v. 28, n. 1, 2007. p. 95-116.

HODGSON, G. M. Institutional Economics into Twenty-First Century. **Studii e Note di Economia**. Ano XIV, n. 1, 2009. p. 03-26.

MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. **Studies in Comparative International Development**, v.36, n.1, 2001. p. 111-141. Disponível em :http://siteresources.worldbank.org/INTAFRSMESSD/Resources/1729402-1150389437293/Path_Dependent_Explanations_Mahoney.pdf. Acesso em: 20 jun. 2016.

MARCH, J.; OLSEN, J. P. **Rediscovering Institutions**. The Organizational Basis of Politics. New York. Free Press, 1989.

MEYER, J. W. The Effects of Education as an Institution. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 83, n. 1, p. 53-77, 1977.

MIROWSKI, P. **Machine Dreams: Economics Becomes a Cyborg Science**. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2002.

MULLER, P; SUREL, Y. **A análise de políticas públicas**, 2 ed., Pelotas (RS): Educat, 2004.

MYRDAL, G. **Aspectos políticos da teoria econômica**. São Paulo: Abril Cultural (Os Economistas). 1. ed., 1953.

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

NORTH, D. C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, 1991. p. 97-112.

NORTH, D. C. **Understanding the Process of Economic Perspectives**. Celebrating 100 Years of Excellence Princeton University Press, 2005.

PIERSON, P. Retornos crescentes, dependência da trajetória (*Path Dependence*) e o estudo da política. **Ideias**, v. 6, n. 2, 2015.. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649473>. Acesso em 18 dez. 2017.

RUTHERFORD, M. Veblen's Evolutionary Programme: a promise unfulfilled. **Cambridge Journal of Economics**, v. 22, 1998. p. 463-477.

SAMUELS, W. J. The presente state of institutional economics. **Cambridge Journal of Economics**, v. 19, 1995. p. 569-590.

SANDERS, Elizabeth. Historical Institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (orgs). **The Oxford book of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SCOTT, W. R. Institutions and organizations: toward a theoretical synthesis. In: SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. **Institutional environments and organizations: structural complexity and individualism**. London: Sage Publications, 1994. p. 55-80.

STANFIELD, J. The Scope, Method, Significance of Original Institutional Economics. **Journal of Economic Issues**, v. XXXIII, n. 2, jun, 1999. P. 231-255.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n.16, 2006. p. 20-45.

**ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS E AS CONTRIBUIÇÕES NA ANÁLISE DE POLÍTICAS
PÚBLICAS**

TAYLOR, P., HALL, R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n.58, 2003.

TSEBELIS, G. The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter. **American Political Science Review**, 88, 1994, 1, pp. 795-815. Disponível em: http://sites.lsa.umich.edu/tsebelis/wp-content/uploads/sites/246/2015/03/power_of_the_european_parliament_1994_aprsr.pdf. Acesso em: 21 jun. 2016.

OSTROM, E. Institutional Rational Choice: an assessment of the institutional analysis and development framework. In.: SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process**. Westview Press, 2007.

VEBLEN, T. **The Place of Science in Modern Civilization and Other Essays**. New York: Huebsch, 1919.

VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. Sobre organizações, instituições e poder. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Org.) **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 11-26.

WEINGAST, B.; MARSHALL, W. "The Industrial Organization of Congress". **Journal of Political Economy**, 96, 1988, 1, pp. 132-163. Disponível em: <http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/lecturas/orgCongreso/weingast.marshall.indOrgCong1988jpe.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2016.

WILLIAMSON, O. E. **Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications**, New York: The Free Press, 1975.

WILLIAMSON, O. E. Hierarquies, markets and power in the economy: an economic perspective. **Industrial and Corporate Change**, v. 4, n. 1, 1995. p. 21-49.

ZUCKER, L. G. The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. **American Sociological Review**, Columbus, v. 42, n. 5, 1977. p. 726-743.