

RESENHAS

GOODIN, Robert. (ed.). *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. (ISBN 0 521 47119 2; US\$ 49, 95 hardback).

O NEO-INSTITUCIONALISMO DE VOLTA À CENA TEÓRICA

Marcus André B. C. de Melo
Universidade Federal de Pernambuco

Este livro propõe-se a reunir contribuições recentes, nas Ciências Sociais, no âmbito do tão propalado neo-institucionalismo, inaugurando uma série temática da Cambridge University Press com o mesmo título do livro. O título é profundamente enganoso, uma vez que nenhuma contribuição no livro sugere propostas normativas de desenho institucional. Trata-se de uma coleção heterogênea de autores que vai de Claus Offe (que escreveu um dos melhores e mais longos ensaios do livro) a Geoffrey Brennan (mais conhecido como co-autor de um dos mais importantes expoentes do neo-liberalismo, James Buchanan). O ensaio inicial de Goodin, que é autor de trabalhos importantes na área de políticas públicas e teoria política, oferece um amplo panorama da literatura neo-institucionalista. O ensaio é útil embora seja pouco crítico e, às vezes, complacente e superficial. O autor sucumbe ao intenso “modismo” atual em relação ao neo-institucionalismo.

O neo-institucionalismo nas Ciências Sociais nos últimos dez anos é um fenômeno complexo e que confunde muito facilmente os não iniciados. E isto se deve à multiplicidade de suas manifestações nas várias disciplinas e sub-disciplinas. Na Ciência Política e na Economia, o neo-institucionalismo se manifesta talvez de maneira mais nítida do que nas outras áreas. Na Economia, o neo-institucionalismo representa a retomada de uma tradição perdida: aquela que teve em John Commons a sua maior expressão e que teve grande visibilidade na década de 20. Essa retomada se deve sobretudo a duas contribuições na década de 80. A primeira delas se deu através dos trabalhos do historiador econômico Douglass North. Vale lembrar, de passagem, que a concessão recente do Prêmio Nobel não só a North como também a Coase (outra figura central dessa escola) conferiu legitimidade acadêmica maior aos neo-institucionalistas. A segunda delas foi a de Oliver Williamson que se deteve sobretudo nos estudos de economia industrial e mercado de trabalho. Seu *Economic Institutions of Capitalism* (1985), de leitura não inteiramente acessível aos não-economistas, e que, embora focalize as relações entre firmas e fornecedores em vários contextos, introduz o marco conceitual da “abordagem dos custos de transação”, tornou-se o clássico contemporâneo da escola.

O neo-institucionalismo inaugura uma perspectiva contratualista nas relações econômicas que são entendidas como contratos imperfeitos, sujeitos ao comportamento oportunista das partes (ou no jargão técnico dos “agentes e principais”), e que apresentam “custos de transação”. As instituições (regimes de direitos de propriedade; o marco legal; o padrão de relacionamento entre as instituições governamentais e entidades privadas; o modo — e a capacidade — de *enforcement* das regras do jogo pelo Estado etc.) que regem tais transações ocupam lugar central na análise. No período recente, o neo-institucionalismo passou a informar as reflexões sobre o desenvolvimento econômico por parte de acadêmicos e agências multilaterais, além de ter um de seus conceitos centrais, o de *governance* ou governança, se disseminado na agenda dos debates (vide o *Governance and Development* (1993) do Banco Mundial). Por outro lado, o paradigma agente-principal tem sido a base de discussões de grande interesse analítico sobre reforma do Estado por autores oriundos de outras matrizes teóricas como é o caso de Przeworski (1996). Do ponto de vista conceitual, o mais importante a ressaltar é que esses autores recusam o paradigma neoclássico, e seu pressuposto mais geral: a idéia do comportamento maximizador. Na realidade, Williamson propõe substituir o Homem Econômico pelo Homem Contratual. O mundo “sem instituições” descrito pelos neoclássicos é considerado uma ficção, e as instituições devem ser introduzidas na análise mesmo nos modelos mais simples.

O neo-institucionalismo na Sociologia compartilha dessa recusa ao modelo do comportamento maximizador. Muitos desses autores são associados à chamada “nova sociologia econômica”. Sua grande figura é Granovetter que sustenta, numa elaboração analiticamente sofisticada, que toda ação social está “inserida” numa teia de relações e redes sociais. Não deixa de ser curioso que esse autor critique o neo-institucionalismo econômico como “imperialismo disciplinar da Economia”. Sua expressão “*social embeddedness*” passou a ser moeda corrente nas discussões sobre o Estado para uma gama muito grande de

autores (Peter Evans, T. Skocpol etc). “Instituições” são entendidas como regras *informais* do jogo, normas sociais, práticas sociais estabilizadas e recorrentes etc. Esses autores, em análises empíricas sobre redes de empresas, mercados de trabalho e desenvolvimento econômico local, enfatizam as bases não-econômicas da organização do mercado (redes de sociabilidade, o papel da confiança entre atores etc.). No limite, esse tipo de análise considera o impacto da cultura política e cívica sobre a esfera da economia, ou se quiser sobre o desenvolvimento e o “progresso”.

Esse tipo de análise se difundiu enormemente — as melhores contribuições são sobre o processo de especialização flexível, pós-fordista, na região da chamada *Terza Italia* na Itália — e foi recentemente popularizado por Fukuyama em seu novo *best seller* sobre confiança e desenvolvimento econômico. Uma variante desse tipo do neo-institucionalismo sociológico é o neo-institucionalismo organizacional de DiMaggio, March e Olsen. O livro de March e Olsen *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (1989) reverencia a nova onda, critica duramente o paradigma neoclássico e apresenta análises empíricas instigantes sobre processos de reforma do Estado na Europa. Os temas teóricos tratados nesse tipo de literatura — a gênese das normas sociais e das instituições — são bastante estimulantes e se alimentam de temas que estão na fronteira da discussão da teoria social contemporânea e que tem recebido contribuições de Coleman, Elster e Alexander. Por outro lado, o programa de pesquisas da *escolha racional*, que tem adquirido cada vez mais centralidade no debate anglo-saxão, tem se voltado mais e mais para a questão de como as normas sociais — e a ação social fora da esfera do mercado — podem ser explicadas a partir desse paradigma.

Na Ciência Política o *revival* neo-institucionalista representa sobretudo uma reação à chamada revolução behaviourista do pós-guerra. Foi no pós-guerra que foram construídas as bases da consolidação institucional da Ciência Política enquanto disciplina, substituindo-se as análises *institucionalistas* da vida política, ancoradas sobretudo em estudos de direito constitucional, sistemas eleitorais etc. Ao enfatizar o poder e suas manifestações por trás da teia “superficial” das regras institucionais, e introduzir técnicas quantitativas no estudo de atitudes políticas, comportamento político, elites políticas etc., o behaviourismo consolidou a disciplina. Na década de oitenta se observa o retorno sistemático a questões tipicamente institucionais: o impacto das regras e sistemas eleitorais; o impacto das formas e sistemas de governo; e sobretudo o papel das regras e procedimentos em escolhas coletivas (na arena legislativa) etc. É com relação a esse último ponto citado que o neo-institucionalismo se consolidou como a abordagem, hoje provavelmente hegemônica, no campo acadêmico anglo-saxão — o único espaço onde a Ciência Política adquiriu plena independência em relação à Sociologia.

O que se chamou recentemente de “revolução institucionalista” na Ciência Política se inicia com os trabalhos de Shepsle sobre paradoxos de escolhas coletivas que haviam sido explorados por Arrow e McKelsey. Shepsle mostrou como os problemas do caos e circularidade que esses teóricos haviam identificado teoricamente não existem no mundo real porque as instituições operam como fator estabilizante. E por isso mesmo, sustentava, as instituições deveriam ser o objeto privilegiado de estudo. Instituições nesse contexto significa as regras institucionais do jogo (não se considera procedimentos informais e normas culturais, como a corrente do neo-institucionalismo sociológico). Shepsle e outros autores passaram a investigar o funcionamento do sistema de comitês do Congresso americano mostrando como a organização dos trabalhos legislativos é a variável fundamental para explicar os resultados das votações. A análise nessa linha é altamente formalizada e ancorada na escolha racional, tendo produzido um verdadeiro *boom* nos estudos legislativos americanos, e que têm tido influência no Brasil nas pesquisas recentes de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi.

O artigo de Shepsle nessa coletânea aborda as regras de organização dos trabalhos em regimes parlamentaristas (de coalizão ou de partido único). As diferenças de abordagem entre esse tipo de análise e aquelas produzidas no âmbito do neo-institucionalismo sociológico e organizacional, referidas anteriormente, são tão marcantes que tornam inútil sua reunião sob o rótulo único de “neo-institucionalismo”.

O processo de transição política no Leste Europeu, e também na América Latina, deu lugar a importantes experimentos de “escolha institucional”: a feitura de novas Constituições. Offe oferece uma das melhores análises do tema, com grande interesse para a análise do caso brasileiro. Offe inicia o artigo assinalando o caráter dual das instituições — o que dá margem a muita ambigüidade em torno da questão. As instituições constituem a estrutura de incentivos com a qual os atores sociais se deparam. No entanto, as boas instituições só produzem comportamentos virtuosos se forem consistentes com a cultura política que lhes dá suporte — o que não é considerado no neo-institucionalismo econômico. Esse tema tem despertado grande interesse na discussão em torno da existência de “pré-requisitos sociais” dos processos de consolidação democrática — objeto recentemente de análises bastante estimulantes por Wanderley G. dos Santos, Guillermo O’Donnell e

Elisa Reis. O artigo de Offe apresenta também as conclusões de um estudo bastante amplo sobre o assunto realizado em colaboração com Jon Elster e Ulrich Preuss (ELSTER, PREUSS e OFFE, 1996).

Russel Hardin, um dos principais autores contemporâneos na área de teoria política, e muito conhecido pelo seu clássico *Collective Action* (1982), apresenta um trabalho instigante sobre a moralidade das instituições. Os outros autores são bem menos conhecidos (Philip Petit, Bruce Coram, John Dryzek, David Luban e Rudolf Klein), o que torna o livro desigual. Mas as análises se centram nas relações entre instituições e temas de grande interesse: escolha racional, teorias *second best*, *welfare state*, e a lógica informal da escolha institucional.

Pela relevância e centralidade do tema na reflexão teórica nas Ciências Sociais contemporâneas, além da qualidade individual dos autores dos artigos, *The Theory of Institutional Design* é uma publicação bastante valiosa. Sobretudo quando se observa que a agenda pública brasileira nos últimos anos se tornou bastante “institucionalista” (o que possivelmente nos torna “neo-institucionalistas” *avant la lettre*). Os episódios de elaboração de uma nova Constituição, do plebiscito sobre forma e sistema de governo, além da revisão constitucional, parecem ter nos levado coletivamente para uma miragem hiperinstitucionalista: a idéia de que reformas institucionais são condições não só necessárias mas também suficientes para resolver os problemas que nos afligem.

Marcus André B. C. de Melo é Doutor em Ciência Política (Universidade de Sussex) e Professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ELSTER, Jon, PREUSS, Ulrich e OFFE, Claus. (1996). *Constitutional Politics and Economic Transformation in Eastern Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HARDIN, Russel. (1982). *Collective Action*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York, The Free Press.
- PRZEWORSKI, Adam. (1996). *On the Design of the State: A Principal-Agent Paradigm*. New York, New York University.
- WILLIAMSON, Oliver. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, The Free Press.
- WORLD BANK. (1993). *Governance and Development*. Washington, D.C.

* * *

