

2. Sobre o papel das instituições

Um dos maiores debates do campo das relações internacionais, que ainda hoje antagoniza os teóricos, é o que trata do papel das normas e instituições na conformação do comportamento dos Estados no sistema internacional.

Quando esse debate se inicia, na década de 1980, o ceticismo da corrente realista, que dominou o campo das relações internacionais durante a maior parte do século XX, se contrasta com a ênfase dos estudos de Stephen Krasner¹ e Robert Keohane² entre outros, nos regimes e normas que pautavam a política internacional.

Os primeiros esforços no sentido de compreender o papel das instituições nas relações internacionais foram marcados por uma interdisciplinaridade com as áreas de economia, ciência política e sociologia – para as quais abordagens institucionalistas desenvolveram-se mais cedo. Esse intercâmbio, longe de se resumir num modismo passageiro, trouxe diversos questionamentos para o campo das relações internacionais.

A grande inovação do institucionalismo para os estudos das relações internacionais foi a de considerar as instituições como uma variável que altera os objetivos e preferências dos Estados – definidos, segundo o realismo, pela estrutura anárquica do sistema. Para os institucionalistas, as instituições importam à medida que criam estruturas formais, legais ou lógico-semânticas que conformam o comportamento dos atores, relativizando o determinismo dessa estrutura anárquica e da luta pela sobrevivência.

Durante as décadas de 1980 e 1990, com a crescente projeção das organizações e instituições internacionais e a rápida aceleração da interdependência econômica no sistema internacional, os estudos chamados “institucionalistas” popularizaram-se rapidamente. Antes, contudo, de fundamentar a escolha de uma perspectiva

¹ Stephen Krasner (1983), ed., *International Regimes*.

² Robert Keohane (1984) *After Hegemony: cooperation and discord in world political economy*, (1986) *Neorealism and its critics*, e (1988) *International Institutions and State Power*.

institucionalista para o estudo proposto, é válido discorrer brevemente sobre os diferentes momentos e as diferentes vertentes do institucionalismo.

O primeiro momento do institucionalismo foi marcado por estudos de caso que buscavam verificar a influência de instituições específicas sobre os resultados políticos observados, assumindo, não raro, um caráter prescritivo. Ao compreender como uma instituição altera um resultado político observado, o investigador era capaz de fazer projeções e simular mudanças – contudo, aplicáveis apenas ao caso estudado.

“The main emphasis was on description, not on explanation or theory building. Studies were also often constructed on an evaluative framework which attempted to assess how well certain institutions measured up to democratic norms or the principals of responsible government.”³

Esse baixo poder de generalização e teorização dos estudos institucionalistas até década de 1950 foi alvo de fortes críticas vindas do movimento behaviorista durante as duas décadas seguintes.

Como observam Thelen e Steinmo, “[b]ehavioralists argued that, in order to understand politics and explain political outcomes, analysts should focus not on the formal attributes of government institutions but instead on formal attributions of power, attitudes, and political behavior.”⁴ Logo, durante as décadas de 1950 e 1960, poucos estudos no campo da ciência política preocuparam-se em observar o papel das instituições sobre os resultados políticos⁵.

O segundo momento do institucionalismo – ou o que se chamou de neo-institucionalismo – surgiu em resposta a esses estudos behavioristas, incorporando a preocupação com a teorização e sistematização e rendendo um considerável número de estudos comparativos. Tratou-se, entretanto, não de um movimento unitário, mas de diferentes perspectivas concentradas em compreender o papel das instituições sobre os resultados políticos.

Sobretudo durante as décadas de 1980 e 1990, as diferentes respostas institucionalistas deram origem a diferentes desenhos investigativos sobre a relação entre as instituições e o comportamento dos atores, e sobre os processos pelos quais as

³ BELL, p.4 (no prelo).

⁴ THELEN e STEINMO, 1992, p.4.

⁵ Ver por exemplo Samuel Huntington (1968) *Political Order in Changing Societies*.

instituições surgem e se modificam. Rosemary Taylor e Peter Hall (1996) distinguem pelo menos três versões desse neo-institucionalismo, ou três métodos de análise sobre o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional, e o institucionalismo sociológico⁶.

Dentre os três, o institucionalismo da escolha racional foi o que mais influenciou o campo das relações internacionais, mas suas outras duas vertentes trouxeram também importantes inovações ao campo da ciência política e da política internacional. Diferenciá-los é válido para distinguir que tipo de críticas sofre cada desenho investigativo, quais as suas vantagens e limitações.

2.1 Três vertentes do institucionalismo

Para os institucionalistas da escolha racional, os atores possuem as mesmas características atribuídas pelo realismo clássico (racionalidade e auto-interesse), e agem em busca da maximização das condições para a sua própria sobrevivência. Entretanto, eles problematizam o processo de formação de preferências no nível dos atores e admitem uma gama mais variada de resultados políticos. Por esse motivo, a perspectiva da escolha racional é bastante usada para explicar o engajamento dos Estados em processos de integração regional e em organizações internacionais. Engajados nesses contextos institucionais, os atores têm seus interesses e preferências alterados, alterando também os resultados das interações entre eles.

A relação entre as instituições e os resultados políticos, para a escolha racional, é uma relação indireta. As instituições aparecem, na maior parte da literatura, como variáveis intervenientes na relação entre os interesses e preferências dos atores no nível unitário (variável independente) e os resultados políticos (variável dependente). Elas atuam como filtros das preferências dos atores racionais que, quando inseridos no contexto institucional, tendem a considerar ganhos absolutos, ao invés ganhos relativos. Como observam Taylor e Hall:

⁶ TAYLOR e HALL, 1996, p.936.

“They tend to see politics as a series of collective action dilemmas. The latter can be defined as instances when individuals acting to maximize the attainment of their own preferences are likely to produce an outcome that is collectively sub-optimal (in the sense that another outcome could be found that would make at least one of the actors better off without making any of the others worse off).”⁷

Para o institucionalismo da escolha racional, a criação e permanência das instituições estão ligadas a uma noção de eficiência. Uma instituição não eficiente está fadada a desaparecer, enquanto uma instituição eficiente tende a se reproduzir no tempo e no espaço. Na prática, as instituições reduzem os custos da negociação e criam canais institucionais para que a ação concertada seja possível e eficiente. Os custos envolvidos na criação das instituições, chamados *sunk costs* (ou custos já computados), trazem um benefício de longo prazo que é o da manutenção desses canais institucionais abertos para novas negociações e para respostas rápidas em caso de crise. O retorno dos custos logísticos e de informação também confere certo grau de previsibilidade e diminuem riscos e incertezas.

A metodologia da escolha racional se destaca das demais por propor de maneira mais criteriosa a relação observada entre as instituições e o comportamento dos atores. E, em linhas gerais, a despeito do simplismo com que a teoria trata as motivações humanas e pressupõem os interesses e preferências como dados, a escolha racional apresenta um avanço metodológico importante quando permite considerar, num mesmo cálculo, tanto o papel das instituições quanto a intencionalidade dos atores.

Entretanto, essa perspectiva sofre críticas por não transcender o economicismo que a influenciou e o positivismo proposto pela revolução behaviorista das décadas anteriores – cuja lógica causal impede que se pense em formas mais complexas de correlação entre as variáveis. Ademais, o critério de eficiência usado para explicar a criação e reprodução das instituições – uma premissa defendida por Weber e seus contemporâneos - foi duramente criticado a partir da década de 1970 por não compreender, por exemplo, a recorrente persistência de instituições ineficientes ou dormentes.

Diferente do institucionalismo da escolha racional, a perspectiva sociológica ilumina diversas questões ligadas à interação entre os atores como: a existência de um

⁷ TAYLOR e HALL, 1996, p.945.

ambiente minimamente regrado em todos os contextos de interação; a transferência de cultura; a natureza dinâmica da formação de identidades e preferências; e a noção de que normas sociais definem certos comportamentos como mais legítimos que outros e, por conseguinte, influenciam os resultados políticos.

Também em contrapartida à escolha racional, o institucionalismo sociológico contraria o argumento de que a emergência de formas organizacionais semelhantes obedece a um critério de eficiência. Para este último, certos modelos institucionais se reproduzem porque possuem um grau de legitimidade em relação ao demais, tratando-se de contextos sociais semelhantes ou não.

A perspectiva sociológica defende que padrões e parâmetros de comportamento e organização sejam transferidos através de um processo da interação sócio-cultural para outros tipos de organizações humanas e, dessa forma, transcende as abordagens histórica e racional ao explicar como em diferentes contextos estruturas semelhantes se desenvolvem e reproduzem.

As instituições e as preferências dos atores se co-constituem derivando resultados políticos. Não há antecedência das preferências em relação às instituições, e estas últimas são compreendidas de forma ampla. Também não se estabelece uma relação de causalidade entre preferências/instituições e resultados políticos. Esses resultados são circunstâncias conjunturais de um processo dinâmico de interação social do qual não pode ser recortado.

A crítica que se faz ao institucionalismo sociológico, entretanto, é que a ênfase nos processos em detrimento dos atores pode subestimar o conflito de interesses que conforma a formação de preferências tanto quanto a cultura, as idéias, e o contexto social dos atores.

O institucionalismo histórico destaca-se dos demais por sua notada ênfase nas conjunturas sócio-históricas e contextos institucionais nos quais as interações entre os atores políticos se dão. Para os institucionalistas históricos, essas conjunturas e contextos não apenas configuram as estratégias e os objetivos dos atores, como também influenciam diretamente os resultados políticos das interações entre eles.

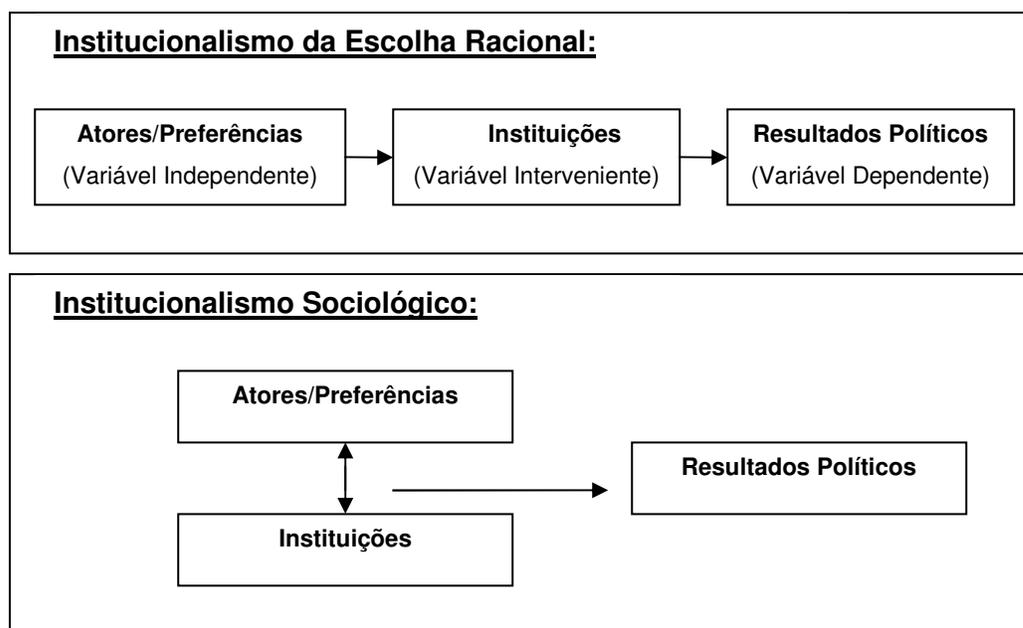
Trata-se de uma teoria de médio alcance que preenche uma lacuna entre os estudos institucionalistas – ora particularistas demais, ora muito gerais. Uma vantagem

em relação aos demais institucionalismos é sua capacidade de incorporar a relação de causalidade estabelecida entre as preferências (no nível dos atores) e os resultados políticos, sem sacrificar a complexidade das relações sociais em nome de um modelo “elegante” como o da escolha racional.

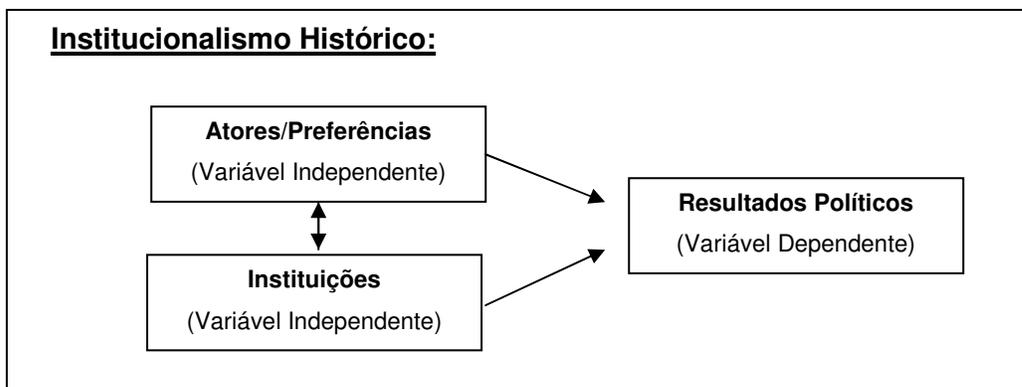
Como observam Thelen e Steinmo (1992), os institucionalistas históricos tendem a ver os atores políticos nem tanto como atores indivíduos maximizadores, mas mais como indivíduos que seguem regras e padrões de comportamento pré-estabelecidos:

“In short, people don’t stop at every choice they have to make in their lives and think to themselves, ‘Now, what will maximize my self-interest?’ Instead, most of us, most of the time, follow societally defined rules, even when so doing may not be directly in our self-interest.”⁸

Os quadros abaixo permitem que se observe como o institucionalismo histórico consegue conciliar a relação intrincada entre o nível dos atores e o nível institucional – como faz o institucionalismo sociológico – ao mesmo tempo em que assume a relação direta entre as preferências e os resultados políticos, e ainda insere um terceiro *input* para mostrar como a instituição (compreendida de maneira ampla) deixa suas próprias marcas nos resultados políticos.



⁸ THELEN e STEINMO, 1992, p.8.



Uma das características distintivas do institucionalismo histórico em relação ao da escolha racional está na questão da formação de preferências. Enquanto os teóricos da escolha racional pressupõem que as preferências sejam sempre definidas de forma a maximizar os ganhos dos atores, independente do contexto em que eles se inserem, (sendo, portanto, exógenas e apriorísticas), para os institucionalistas históricos, a formação de preferências é um processo endógeno. Em outras palavras, para esses últimos, as preferências dos atores e as instituições estão inseridas numa temporalidade simultânea, de forma que afirmar a antecedência de umas ou de outras ou concebê-las separadamente seria simplesmente falso.

Trata-se de uma perspectiva não raro comparativa, especialmente atrativa para a compreensão da continuidade de uma determinada trajetória ao longo do tempo no estudo de um caso específico (análise *across time*), e também para explicar a variação das trajetórias seguidas por casos semelhantes num mesmo período de tempo (análise *across cases*).

Uma das limitações dessa perspectiva é seu baixo potencial de generalização, comparado a outros modelos teóricos (como o neo-realismo ou o institucionalismo da escolha racional). A importância dada às variáveis contextuais para a compreensão dos resultados políticos nessa perspectiva rende análises bastante específicas e apenas marginalmente transponíveis para outros casos. Ao buscar conceber os resultados políticos dentro de seus devidos contextos, o institucionalismo histórico transcende tanto o argumento funcionalista, quanto o argumento da escolha racional, compreendendo uma gama mais diversa de lógicas causais para explicar os resultados.

Para o estudo de caso proposto pelo presente trabalho, o institucionalismo histórico mostrou-se bastante adequado; incitou vários dos questionamentos que virão a seguir, assim como acomodou hipóteses levantadas indutivamente durante a pesquisa.

2.2. O institucionalismo histórico e o estudo de caso proposto

Num estudo que visa investigar porque as organizações regionais intervêm ou não em casos de ruptura com a ordem democrática, Anna van der Vleuten (2005) analisa quatro hipóteses concorrentes: a) cálculos de custo-benefício; b) a identidade democrática da organização regional; c) o envolvimento da sociedade civil; e d) os interesses da potência hegemônica regional. Essas hipóteses são testadas em dois estudos de caso: i) a Comunidade para o Desenvolvimento Sul-africano (SADC) na questão do Zimbábue, e ii) Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) na questão de Mianmar.

A primeira hipótese deriva-se da corrente institucionalista liberal e levanta a questão do critério de eficiência ao defender que a organização regional oferece benefícios aos Estados membros, pois diminui os riscos e incertezas do sistema anárquico, aumentando suas chances de sobrevivência. Segundo van der Vleuten:

“There is a ‘virtuous circle’ at play here; through their respect for the agreements they have made as members of the RIO [regional international organization], member states confirm they added value of the RIO and they will increasingly tend to respect the rules even if it is against their short-term direct self-interest.”

A segunda hipótese deriva-se da corrente construtivista, culturalista, ou sociológica. Segundo ela, a identidade da organização e a identidade de seus Estados membros se co-constituem, gerando no caso uma redefinição de papéis, interesses e expectativas a partir da interação entre as partes e que se reproduzirá através da criação de normas enquanto houver interação.

A terceira hipótese enfatiza o papel dos grupos nacionais e transnacionais de pressão em ambos os processos internos e internacionais de tomada de decisão. Trata-se do argumento apresentado pela literatura das redes de *advocacy* ou grupos de pressão, munidos de recursos para influenciar ou pressionar os governos em favor de uma causa própria.

A quarta hipótese deriva-se do pensamento realista. O argumento realista é o de que o *hegemon* regional buscará sempre fazer prevalecerem seus interesses no fórum

regional, mesmo que isso signifique a opção pelo unilateralismo a despeito do multilateralismo da organização. Nesse sentido, “the autonomy of the organization is limited as relative power relations between member states are crucial for the outcome of negotiations within these organizations”⁹.

Os resultados do trabalho de van der Vleuten apontam para o forte papel da(s) potência(s) hegemônica(s), evidenciado no caso do SADC. Segundo ela, o comportamento das organizações regionais não pôde ser explicado nem pela hipótese da identidade democrática, nem pelo engajamento da sociedade civil. Apesar de van der Vleuten buscar responder a uma questão diferente da questão proposta aqui, uma análise preliminar das hipóteses elencadas por ela parece elucidar importantes considerações para o estudo do caso da OEA¹⁰.

Quanto à posição hegemônica dos Estados Unidos no hemisfério, pode-se dizer que a potência desfruta, certamente, de vantagens tanto nas relações bilaterais com os demais Estados da região quanto nas negociações multilaterais. Entretanto, surpreendentemente, nem todas as decisões da OEA no que diz respeito à democracia estão em consonância com os interesses e preferências dos EUA.

Em *Cooperation, Conflict and consensus in the Organization of American States*, Carolyn Shaw (2004) debruçou-se sobre o conflito de interesses e a formação de consenso na OEA, enfatizando a posição dos Estados Unidos e a prevalência (ou não) de seus interesses sobre os demais nas decisões da organização. Ela analisou 26 casos de resolução de conflito, durante o período de 1948 a 2002, em que a organização foi chamada a se posicionar, identificando e classificando quatro tipos de resultados: consenso (tanto entre os EUA e a América Latina, quanto entre os Estados latino-americanos); comprometimento (casos em que pelo convencimento, Estados acordaram uma solução comum); prevalência dos EUA; e prevalência da unidade latino-americana (em detrimento da posição dos EUA).

O estudo revela que em dez casos houve consenso, enquanto os outros resultados ocorreram apenas cinco vezes e um caso ficou sem resolução. Entre os casos analisados

⁹ COX e JACOBSON, 1973, *apud* Van der Vleuten, 2005.

¹⁰ Dado o desenvolvimento episódico do paradigma democrático nas Américas, questionar porque a organização intervém ou não nos casos de ruptura com a democracia é parte do entendimento de como os mecanismos e práticas são instituídos e compõem a variável institucional.

por Shaw, nove estão relacionados à ruptura da ordem democrática; cinco dos quais geraram consenso no fórum da OEA, dois marcados pela prevalência dos EUA e outros dois marcados pela unidade latino-americana, como mostra a tabela:

Caso	Data	Conselho ou Reunião de Ministros	Recursos	Nível de Ameaça	Consenso EUA– América Latina	Consenso entre Estados Latino-americanos	Resultado	Descrição
Guatemala	1954	Conselho	NA	Médio	Médio	Médio	Prevalência EUA	Golpe que removeu presidente Arbenz
República Dominicana	1965	Ministros	Alto	Baixo	Baixo	Baixo	Prevalência EUA	Golpe, contra-golpe, operação de paz, eleições
Nicarágua	1979	Ministros	Médio	Médio	Baixo	Alto	Unidade latino-americana	Revolução Sandinista, rejeição da proposta de envio de uma força de paz
Panamá	1989	Ministros	Baixo	Baixo	Baixo	Alto	Unidade latino-americana / Unilateralismo dos EUA	Remoção de Noriega do poder
Haiti	1991	Ministros	Alto	Baixo	Alto	Alto	Consenso	Golpe militar depõe presidente Aristide
Peru	1992	Ministros	Baixo	Baixo	Alto	Alto	Consenso	“Auto-golpe” do presidente Fujimori
Guatemala	1993	Ministros	Baixo	Baixo	Alto	Alto	Consenso	“Auto-golpe” do presidente Serrano
Paraguai	1996	Ministros	Baixo	Baixo	Alto	Alto	Consenso	General Oviedo desafia o presidente Wasmosy
Venezuela	2002	Conselho	Médio	Baixo	Médio	Médio	Consenso	Breve afastamento do presidente Chávez do exercício de poder

Fonte: Dados originais SHAW, 2004, pp. 96-100. Representação e tradução minhas.

Para uma avaliação mais criteriosa dos casos analisados, Shaw considera em seu estudo, além do resultado das negociações, três componentes que os influenciaram: os recursos disponíveis para a solução da crise, o fórum e número de integrantes que tomaram a decisão, e o nível de ameaça do conflito em questão. É importante observar que os assuntos relativos à democracia são, majoritariamente, classificados como casos com um baixo nível de ameaça – diferente de casos de disputas entre dois Estados membros por território, como o caso da Honduras e Nicarágua (1957), ou ameaças de agressão, como no caso da Crise dos Mísseis de Cuba (1962).

Uma transposição possível a partir desse estudo para o presente trabalho é a observação de que de 1990 em diante a questão da democracia é tratada plenamente por consenso. Apesar de suas preferências individuais oscilarem em relação aos casos de ruptura da ordem democrática no continente, os EUA se posicionaram coerentemente com o compromisso coletivo assumido no âmbito da OEA¹¹ – contribuindo para a continuidade da trajetória da organização no sentido de fortalecer esse compromisso.

Como houve apoio constante do *hegemon* regional – ainda que variando em grau – às iniciativas coletivas de fortalecimento do compromisso hemisférico para com a democracia a partir da década de 1990, é possível pensar apenas contra-factualmente em como seriam os mesmos desenvolvimentos sem o respaldo dos EUA. Entretanto, o presente trabalho prefere supor que a hipótese realista subsume uma série de variáveis sociais capazes de oferecer uma percepção mais abrangente sobre o engajamento dos Estados americanos em mecanismos de ação coletiva para a manutenção da ordem democrática no hemisfério.

Ao mesmo tempo, vale clarificar que apesar de o sistema hemisférico ter sido por muito tempo marcado por uma clivagem entre os EUA, por um lado, e a América Latina, por outro, as duas partes nem sempre possuíram interesses antagônicos e os Estados latino-americanos nem sempre se comportaram como um bloco. Sobre a questão da democracia, como será visto a seguir, tendeu a existir uma forte polarização entre os Estados latino-americanos que advogavam um maior ativismo da organização em casos de crise, e os que defendiam o princípio da não-intervenção alertando para o fato de que a ingerência da organização nos assuntos internos dos Estados membros poderia minar os pilares do sistema hemisférico.

Outra hipótese levantada por van der Vleuten é a do papel da identidade democrática da organização. A democracia representativa é um princípio ressaltado desde a carta constitutiva da organização, e a despeito disso a OEA só atua efetivamente na promoção e defesa da democracia a partir do fim da guerra fria. De maneira geral, como será visto em detalhe no capítulo seguinte, pode-se dizer que a organização passou por quatro fases distintas desde a sua criação: de 1948 até meados da década de 1960,

¹¹ Os exemplos mais pungentes disso são os casos da crise haitiana de 1991-1994 e do breve golpe militar na Venezuela em 2002, que serão analisados nos capítulos seguintes.

marcada pela afirmação da democracia como um de seus princípios constituintes e pelo envio das primeiras missões eleitorais da OEA; a segunda, de meados de 1960 até 1979, marcada pela intensificação da Guerra Fria e atuação limitada da OEA; a terceira de 1979 até 1990, marcada por um questionamento sobre o potencial legal e operacional da organização de contornar crises como a da Nicarágua (1979) e a do Panamá (1989); e a quarta de 1991 a 2001, marcada pela criação de mecanismos legais e operacionais para a proteção da democracia no continente americano.

De fato, o compromisso coletivo para com a democracia, reassumido após a Guerra Fria, destaca-se como um dos principais aspectos da redefinição pela qual passou a organização no início dos anos 1990. Em termos normativos, os princípios que regem as relações hemisféricas no momento da assinatura da carta constitutiva da OEA em 1948 – o princípio da não-intervenção e da resolução pacífica de conflitos, a afirmação da soberania estatal, e a defesa da democracia representativa – são os mesmos princípios reafirmados cinco décadas mais tarde.

Contudo, como observa Carolyn Shaw, além do alargamento da agenda hemisférica, tende-se a acreditar que houve também mudança na hierarquia entre esses princípios:

“State sovereignty and nonintervention largely dominated security discussions from 1940s to the 1990s. Recently, however, states have placed less emphasis on the principle of state sovereignty in conflicts in which democracy is threatened, thus allowing for greater multilateral intervention to address this concern.”^{12,}

Essa conciliação entre o princípio de não-intervenção e o direito à democracia, e mesmo a prevalência do segundo sobre o primeiro nos casos de crise é, no entanto, apenas um epifenômeno da atuação da OEA nesse mesmo sentido – e não causa da mudança – o que leva à constatação de que é possível identificar uma variável mais determinante, como por exemplo, a (re)democratização de grande parte dos Estados americanos.

Deste modo, ainda que seja possível intuir que à medida que os Estados membros democratizaram-se, também a identidade democrática da organização se fortaleceu e vice-versa, essa relação não é suficiente para que se pense sobre os limites desse engajamento (possíveis retrocessos, continuidade ou aprofundamento do compromisso

¹² SHAW, 2004, p.154.

com a democracia). Até que ponto, por exemplo, as rupturas com a ordem democrática nos Estados membros alteram a identidade democrática da organização e até que ponto, por outro lado, contribuem para o desenvolvimento do compromisso coletivo com a democracia?

Reconsiderando as hipóteses testadas por van der Vleuten, percebemos que uma alternativa certamente pouco explorada foi a da perspectiva institucionalista – resumida na hipótese do cálculo de custos e benefícios e centrada, sobretudo, no nível dos atores. Surge então a oportunidade para a apresentação de uma nova hipótese institucionalista que ressalte o papel da variável institucional. Devido à sua ênfase em processos e seqüências de eventos que conformam o comportamento dos atores e a mudança/continuidade das instituições ao longo do tempo e no espaço, o institucionalismo histórico é a vertente do neo-institucionalismo que parece oferecer mais instrumentos para a análise do compromisso multilateral para com a democracia representativa nas Américas. Como observam Thelen e Steinmo:

“By placing the structuring factors at the center of the analysis, an institutional approach allows the theorists to capture the complexity of real political situations, but not at the expense of theoretical clarity. One of the great attractions and strengths of this approach is how it strikes this balance between necessary complexity and desirable parsimony.¹³”

De fato, o objeto de estudo da análise proposta aqui não está no nível dos atores e em seu cálculo racional, mas no comportamento linear da organização em relação à defesa e promoção da democracia representativa no hemisfério. Esse comportamento, como será visto, é dificilmente explicado por teorias racionalistas ou funcionalistas que se concentram no nível dos atores.

Apesar da convergência entre os institucionalistas sobre a relevância das instituições, pouco consenso há sobre a definição de instituições. Para o institucionalismo histórico, devido à influência tanto da perspectiva sociológica quanto da escolha racional, as instituições podem ser tratadas formalmente como padrões de interação e comunicação entre os atores, estruturados por uma organização ou órgão semelhante, ou informalmente como valores, idéias e normas sociais que determinam um conjunto de comportamentos esperados. A grande inovação é que a perspectiva histórica permite que se compreendam as instituições como agentes e objetos da história.

¹³ THELEN e STEINMO, 1992, p.13.

Além disso, a natureza indutiva do estudo proposto está em concordância com o projeto do institucionalismo histórico. Ao invés de deduzir hipóteses gerais sobre uma realidade abstrata num esforço de abstração anterior à observação, a análise histórica visa desenvolver hipóteses indutivamente a partir e em concomitância com a observação de uma realidade concreta.

Nesse sentido, ao invés de oferecer um modelo teórico composto por hipóteses gerais contendo relações causais entre variáveis observáveis e uma série de pressupostos básicos, o institucionalismo histórico oferece conceitos-chave que podem ser utilizados para verificar a plausibilidade das correlações observadas. Alguns desses conceitos-chave serão apresentados a seguir:

2.2.1. Dependência da trajetória percorrida ou *path dependence*

O termo *path dependence* ou dependência da trajetória percorrida é frequentemente citado quando se refere ao instrumental teórico do institucionalismo histórico. A idéia imbuída no termo é a de que o caminho traçado até o presente momento estabelece os limites e possibilidades das decisões que se tomará no futuro.

Admitindo-se os efeitos da dependência da trajetória percorrida, o número de resultados políticos prováveis é reduzido; se para a escolha racional esse número se restringe aos resultados possíveis do jogo de preferências, para o institucionalismo histórico os resultados são limitados ainda pela coerência entre eles e os resultados anteriores.

Isso não significa dizer que a política siga um movimento inercial¹⁴. Alegar uma relação de dependência entre um determinado resultado e a trajetória percorrida não é o mesmo que afirmar apenas a continuidade de um movimento iniciado no passado. Como observa Pierson:

“Previous events in a sequence influence outcomes and trajectories but not necessarily by inducing further movement in the same direction. Indeed, the path may matter precisely because it tends to provoke a reaction in some other direction.”¹⁵

¹⁴ Apesar de Pierson (2000) apontar a inércia como uma das características de *path dependence*, é errôneo afirmar que todo movimento é inercial – sobretudo porque Pierson trata nesse trabalho de relacionar o conceito de *path dependence* à noção econômica de “retornos crescentes”.

¹⁵ PIERSON, 2000, p.252.

Logo, se a continuidade de uma determinada trajetória é observada em detrimento de outras trajetórias possíveis, o institucionalismo histórico propõe que se investiguem seus antecedentes para uma compreensão mais ampla da situação. Trata-se, então, não de determinismo histórico, mas da problematização das condições antecedentes, normalmente pressupostas, que possibilitaram determinada conjuntura e a maneira como os atores estão envolvidos nela.

O argumento que sustenta a continuidade de determinada trajetória é, freqüentemente a noção econômica de que os benefícios relativos de uma trajetória particular, comparados a trajetórias alternativas, se multiplicam ao longo do tempo. Isso porque não só o custo da mudança de trajetória aumenta à medida que se avança numa trajetória particular, mas também porque algumas das alternativas possíveis anteriormente não estão mais disponíveis para os atores¹⁶. A não ser que uma nova ruptura venha reconfigurar os padrões estabelecidos, os resultados tendem a seguir uma trajetória mais ou menos evidente.

Essa ênfase em situações críticas e momentos cruciais confere ao institucionalismo histórico um potencial para compreender a evolução e a mudança institucional. Apesar de prever que os atores tendem a se comportar coerentemente com a trajetória já percorrida, a perspectiva histórica vê as situações de crise como aberturas que possibilitam a mudança de padrões e de rumo da nova trajetória. Nesse momento, é plenamente possível que a nova trajetória tome uma direção contrária à trajetória percorrida até então, mas, aí, o ponto de partida já não é mais o mesmo e todo o caminho traçado não pode ser ignorado. Como observou Ben Rosamond:

“Actors engaging in acts of institutional creativity at moment ‘t’ are not likely to understand the long-term implications of that act, but the preferences of actors at ‘t+n’ will have to operate in a context defined by those institutions.”¹⁷

Um último elemento embutido no conceito de *path dependence* é a dinâmica de retro-alimentação. Como observa Kathleen Thelen: “once a set of institutions is in place, actors adapt their strategies in ways that reflect but also reinforce the logic of the

¹⁶ PIERSON e SKOCPOL, 2002.

¹⁷ ROSAMOND, 2000, p.117.

system.¹⁸ Logo, à medida que são levadas em consideração por um número considerável de atores, as instituições tornam-se mecanismos retro-alimentáveis que tendem a reproduzir-se no tempo a despeito de sua eficiência, efetividade, ou de sua relação com os atores que a consideram.

2.2.2. Conseqüências não-pretendidas

O conceito de conseqüências não-pretendidas em si não possui valor explicativo, mas serve para incentivar a problematização de resultados que não necessariamente correspondem às preferências dos atores e cuja compreensão é frequentemente deturpada por análises retrospectivas.

Segundo Pierson e Skocpol (2002), o institucionalismo histórico vê com ceticismo as análises funcionalistas nas quais os resultados são explicados a partir de suas conseqüências. Segundo ele, há aí a suposição implícita ou explícita de que os atores produziram esses resultados com o intuito justamente de produzir os efeitos observados.

De fato, não apenas as análises funcionalistas, mas também a da escolha racional tendem a fazer esse caminho inverso, partindo dos resultados para as preferências e das preferências para as condições antecedentes que as configuraram. Essa combinação do método dedutivo com o método da regressão pode levar a constatações e conclusões muito distantes da realidade e reduzir os resultados diversos a uma gama muito pequena de resultados possíveis.

Essas perspectivas normalmente se enganam, sobretudo, ao exceder na pressuposição tanto da previsibilidade dos resultados, quanto da assertividade e do voluntarismo dos atores. Como observam Pierson e Skocpol:

“Even where actors may be greatly concerned about the future in their efforts to design institutions, they operate in settings of great complexity and high uncertainty. As a consequence, they will often make mistakes. Thus institutions may not be functional even in a context of far-sighted actors, because they do not operate as intended.”¹⁹

Conseqüências não-pretendidas são especialmente usadas para explicar casos em que os atores instituem procedimentos e processos de tomada de decisão que não se

¹⁸ THELEN, 1999, p.392.

¹⁹ PIERSON e SKOCPOL, 2002.

traduzem em perda de autonomia num primeiro momento, mas que no longo prazo transferem autoridade e competência do nível unitário para outro nível decisório em assuntos sobre os quais os atores talvez preferissem tratar individualmente.

É o caso, por exemplo, da criação de mecanismos de ação coletiva que podem ter sua aplicação estendida ou por um alargamento da agenda comum entre os atores, ou por mudanças conjunturais que alterem as relações entre eles. Diferente de afirmar os efeitos funcionais do *spill-over* ou de atribuir *a posteriori* um voluntarismo racionalista aos atores, o institucionalismo histórico identifica no tempo a seqüência de eventos que resultou no processo involuntário de formação de esquemas de governança e transferência de poder. Considerada como uma conseqüência não-pretendida, essa transferência de poder pode ser mais bem compreendida. Como observa Pierson (1996:156), é natural que as preocupações do presente levem os atores a tomarem decisões que comprometam sua soberania no futuro.

2.2.3. Sequencing e causas conjunturais

Ao buscar encontrar as causas para determinado fenômeno, teorias gerais tendem a atribuir causalidade entre um número reduzido de variáveis num modelo aplicável ao maior número de casos possível. Em estudos de caso (*problem-driven*) o processo tende a ser o contrário: um número considerável de variáveis é levado em conta para explicar a ocorrência de um fenômeno específico. Em ambos os casos, entretanto, pressupõe-se que as variáveis independentes ajam, de fato, independentemente umas das outras na conformação do comportamento que se busca explicar.

Um caráter distintivo do institucionalismo histórico nesse sentido é a premissa de que as variáveis independentes ou operativas não sejam, por sua vez, independentes entre si; elas interagem e essa interação altera a forma como elas influenciam os resultados. Trata-se, então de causas conjunturais ou conjunturais causais que não só possibilitam a ocorrência de determinado resultado (como condições antecedentes), como também levam a ele:

“When it comes to analyzing the origins and impact of institutions, causally important variables are often bundled together in the real world; and there may be alternative causal paths to similar outcomes.²⁰”

A noção de causas conjunturais permite que se considere um número relevante de variáveis, sem que isso resulte em uma indeterminação²¹. De fato, é a conjuntura, e não as variáveis individualmente, que imprime suas marcas nos resultados institucionais. Esse tipo de análise só é possível, entretanto, se o foco estiver não no nível dos atores, mas no nível dos processos.

Além de compreender a interação entre seqüências de eventos ou trajetórias simultâneas na formação de conjunturas como elementos essenciais da evolução das instituições e da mudança institucional, o institucionalismo histórico observa também como a ordem cronológica dos eventos influencia os resultados políticos.

Segundo Pierson e Skocpol (2002), essa análise cronológica ou *sequencing* importa porque denota que, em qualquer processo em que se avança numa trajetória determinada, as trajetórias alternativas tornam-se cada vez mais inacessíveis quanto mais longe no tempo estiverem da situação atual.

²⁰ PIERSON e SKOCPOL, 2000.

²¹ Diz-se que há indeterminação quando muitas variáveis são consideradas e alteram os resultados políticos, levando à dúvida sobre que fatores têm maior ou menor relevância na determinação desses resultados.