

Uma Lógica da Mudança Institucional*

Margaret Levi

As pessoas que habitam um mundo hobbesiano e livre de instituições possuem igualdade de poder de barganha, mas encontram-se desprovidas de ordem social. No mundo dotado de instituições que resolvem conflitos sociais existe ordem social, mas o poder de barganha dos indivíduos e o acesso a recursos coercitivos são desiguais. Estes aspectos constituem a base da rigidez e da instabilidade que observamos em arranjos institucionais. A capacidade de resolver conflitos na sociedade e dentro das próprias instituições repousa numa estrutura de recursos coercitivos e de barganha que habilita certos atores a efetivamente delimitar as decisões de outros. Aqueles que exercem este poder possuem os meios — e também o interesse — para manter os arranjos institucionais vigentes que satisfazem seus propósitos e reformular aqueles arranjos indesejáveis. Os indivíduos submetidos a este poder só continuam nesta situação enquanto houver benefícios significativos emanados dessa troca, se os custos de retraimento forem muito altos, ou se forem incapazes de perceber uma alternativa.

Transformar ou destruir instituições é geralmente uma tarefa árdua. Uma questão central levantada em coletânea recente¹ diz respeito à causa de uma mudança institucional secular, isto é, de uma transformação de vulto ou destruição de uma instituição. O debate gira em torno de saber se a melhor expli-

* Gostaria de agradecer os comentários de Yoram Barzel, James Corporaso, Robert Keohane, Peter Kollock, Ian Lustick, Stephen Majeski, Douglas C. North, Jodi O'Brien, Helena Silverstein e dos membros da Political Economy Drinks and Discussion Society — PEDDS. [A tradução do original inglês "A Logic of Institutional Change" é de autoria de Fabiano Guilherme Mendes Santos.]

cação assenta-se em modelos de evolução biológica, evolução social, contratação e recontração, liderança, ou alguma combinação destes.

Partirei da assunção de que os indivíduos criam instituições que, por sua vez, constroem as escolhas subsequentes destes mesmos indivíduos ou de gerações futuras. Em outras palavras, existe uma dependência de trajetória. Em seguida, assumo que aqueles que decidem possuem interesses divergentes daqueles que são afetados pelas decisões e, além disto, que existe uma distribuição desigual de poder entre aqueles que constituem uma instituição. Com isto quero dizer que se verifica um acesso diferenciado à capacidade coercitiva da instituição e aos recursos dos quais dependem outras pessoas. A partir destas proposições torna-se óbvio que uma das fontes de mudança institucional reside no problema da redistribuição dos recursos de poder coercitivo e de barganha dentro de uma instituição. Mas o que exatamente causa uma troca no poder, e em que circunstâncias aqueles que são relativamente fracos encontram-se em condições de afetar a direção da mudança? Meu argumento é o de que há uma dependência mútua entre o ato de barganha em relação aos arranjos institucionais e o ato de barganha dentro de uma instituição, além de uma importante "arma dos mais fracos".²

DEFININDO INSTITUIÇÕES

Antes de tentar elaborar esta possível lógica da mudança institucional, é preciso estabelecer o que é uma instituição. Grande parte da atualmente extensa literatura sobre instituições nem mesmo se preocupa em definir o termo. Shepsle e Weingast³ e March e Olsen⁴ propõem que as instituições são a chave para o entendimento da política; porém, deixam de nos dizer o que é precisamente uma instituição. Kiser e Ostrom enfatizam as regras como características que definem os arranjos institucionais, em particular "as regras utilizadas por indivíduos para determinar quem e o que está incluído em situações de decisão, como se estrutura a informação, quais as ações que podem ser tomadas e em que seqüência, e como as ações individuais serão agregadas e transformadas em decisões coletivas".⁵

O único autor, entre os que estão na coletânea, que oferece uma definição é Douglas North.⁶ Em sua visão, uma instituição caracteriza-se pela capacidade de delimitar escolhas e por possuir mecanismos de implementação de decisões. Instituições, e isto faz parte do argumento de North, reduzem certos custos de transação, isto é, os custos de fazer e manter um contrato, mas ao mesmo tempo engendram outros custos. Instituições diminuem o grau de incerteza promanada de comportamentos imprevisíveis e, conseqüentemente, facilitam a identificação de parceiros adequados para as transações e a elaboração de contratos, levando em conta o maior número de eventualidades possível.⁷ No entanto, North também observa que as instituições podem aumentar os custos de uma transação ao elevar, por exemplo, o número de parceiros na barganha e interação.

Da maneira como as instituições foram definidas, a ênfase está nas regras que regulam comportamentos recorrentes. Um traço adicional das instituições, cuja existência é provavelmente admitida, porém certamente não apreendida por esta caracterização, é o de durabilidade relativa.⁸ A durabilidade das instituições faz com que elas passem a ser algo de difícil alteração; ao mesmo tempo, faz com que as grandes transformações, quando ocorrem, sejam tão interessantes de se estudar.

A ênfase nas regras implica averiguar em que consiste uma instituição e não somente o que uma instituição faz. Nem por isso esta caracterização deixa de obliterar distinções cruciais entre instituições e outros arranjos responsáveis pela agregação de comportamentos individuais. Em particular, a linha que divide uma instituição e uma norma torna-se extremamente tênue se somente a natureza da regra for considerada.⁹ Certamente, existe uma tendência de se impor sanções contra aqueles que "quebram as normas"; porém, os mais importantes incentivos e desincentivos para obedecer normas são cognitivos e sociais. Instituições, por outro lado, contêm um aspecto legal e repousam numa estrutura relativamente clara de implementação de decisões. O subconjunto de instituições que constitui o foco das minhas preocupações possui também uma equipe de pessoas e caracteriza-se geralmente por uma divisão de trabalho entre essas pessoas. Ofensas passíveis de punição, penalidades e a responsabilidade de aplicar sanções punitivas são razoavelmente bem definidas. Alguns atores ou um conjunto de atores responsabilizam-se pela monitoração do comportamento institucional, e os mesmos ou outros atores são responsáveis pela punição daqueles flagrados em delito.¹⁰

A caracterização prevalecente de instituições como uma série de regras também tende a obscurecer variações observáveis entre diferentes tipos de instituições. Usualmente, o termo instituição refere-se a, entre outras possibilidades, procedimentos decisórios (seja das comunidades primitivas, seja das democracias capitalistas avançadas), famílias, empresas, escolas, hospitais, prisões, cortes, legislaturas, mercados e ao Estado como um todo. Já que lhes é dado o mesmo nome, a implicação é a de que seriam diferentes exemplos do mesmo fenômeno. Contudo, tratar estas diversas formas de regulação como algo basicamente similar torna qualquer análise difícil. Sem que se estabeleça um critério de definição ou, no mínimo, tipológico claro, a já difícil tarefa de explicar os processos de criação, manutenção e transformação institucional tornar-se-á algo intratável. Uma primeira estratégia consiste em desenvolver um esquema abstrato contendo componentes observáveis em todas as instituições.¹¹ E uma alternativa é a de se desenvolver uma tipologia de instituições.

Na verdade, o que nos acostumamos a chamar de instituições diverge, entre outras coisas, no número de pessoas abarcado pelas regras, nos comportamentos

referidos pelas regras e na extensão em que a implementação das regras internas de uma instituição depende do poder de uma instituição externa, como o Estado. Instituições de diferentes tipos possuem diferentes arranjos para a monitoração e implementação de decisões. Uma coisa é exigir que duas ou três crianças estejam em casa a uma determinada hora; outra bem diferente é impor o toque de recolher a uma população inteira, e ainda outra seria impor a pena de morte ou formular uma política externa. Isto não quer dizer que falte poder substantivo à família *vis-à-vis* seus membros, mas sim que suas prerrogativas são qualitativamente — e quantitativamente — diferentes das do Estado. A provisão de saúde pública, de justiça, de serviços de governo exige mecanismos mais elaborados de coordenação, entrega de serviço e implementação, além de mais recursos materiais do que uma família necessita para centralizar a nutrição, socialização e bem-estar de um número reduzido de pessoas.

O foco deste artigo encontra-se num subconjunto particular de instituições, caracterizadas por arranjos formais de agregação de indivíduos e de regulação comportamental, os quais, mediante o uso de regras explícitas e de processos decisórios, são implementados por um ator ou um conjunto de atores formalmente reconhecidos como portadores deste poder. As regras podem ser escritas e tidas como lei, escritas em geral, ou representar acordos verbais ou costumeiros, pois isto é algo que varia entre as instituições. No entanto, qualquer que seja o caso, as expectativas em termos de comportamento são relativamente claras. Exemplos de instituições formais incluem o Estado, hospitais, instalações educacionais e firmas.

Por definição, as instituições que investigo são constituídas por uma série de regras relativamente formais e estáveis, responsáveis pela alocação de recursos de poder, restrição das escolhas dos membros da equipe e de clientes, dos cidadãos, ou dos dependentes da instituição, e possuem mecanismos internos de implementação. Regras explícitas e publicizadas e uma hierarquização de pessoal distinguem instituições formais de outros arranjos organizacionais e de normas, os quais também regulam comportamentos através do uso de incentivos e desincentivos. Esta definição exclui os costumes e a cultura, embora estes possam regular “interações repetitivas entre indivíduos”. Grupos de interesse e pressão e movimentos de protesto também não podem ser denominados de instituições. Não obstante o fato de poderem afetar o curso de certos acontecimentos, estes grupos e movimentos não possuem meios para determinar as decisões daqueles que lhes interessam influenciar; além do que, tendem a assumir uma natureza transitória. Ao longo do tempo, é claro, algumas organizações de ação coletiva, tais como os partidos políticos, podem ser institucionalizadas,¹² refletindo, assim, o desenvolvimento de uma hierarquia e de uma permanência relativa.

Entender o que são instituições significa entender que estas representam delegações de poder de um grupo de atores para no mínimo um outro indivíduo, de modo a que os principais conflitos potencialmente presentes entre atores estratégicos sejam resolvidos. Hardin¹³ enfatiza este ponto, embora tenha fornecido um crédito para Adam Smith maior do que para Thomas Hobbes no que concerne à teorização do cenário inicial de outorga de poder. North também reconhece o papel que as instituições desempenham ao delimitarem escolhas, evitando ou, quando necessário, resolvendo conflitos sociais. Ele se apóia na literatura sobre os custos de transação, onde uma instituição, incluindo as empresas, não é mais vista como uma caixa preta, mas sim como um complexo de relacionamentos contratuais analiticamente observáveis.¹⁴ Os estudiosos dos custos de transação, em sua maioria economistas, avançam consideravelmente no debate ao revelarem os efeitos comportamentais provocados pelos termos de contratos e pelos arranjos de monitoração. Tendem, todavia, a reduzir a atividade das instituições ao mero envio e delimitação de contratos potenciais, cuja finalidade seria a de facilitar o fluxo de benefícios decorrentes das negociações e de cortar os custos das transações. Esta perspectiva serve, em suma, para reforçar uma visão Candiana das instituições como “o melhor dos mundos possíveis”.¹⁵

Instituições formais não possuem apenas hierarquias internas de implementação e de tomadas de decisão, pois são capazes também de estabelecer e ratificar o poder coercitivo de certos membros da sociedade relativamente a outros. Este poder passa, então, a ser usado para a distribuição de serviços, a coordenação das ações de indivíduos com interesses comuns, a garantia de que os poderosos possam continuar a usufruir de benesses,¹⁶ ou para arbitrar conflitos inevitáveis, de forma a reduzir os custos para os participantes e outros afetados pela contenda. Algumas instituições servem aos interesses de muitos; outras, aos interesses de poucos; mas todas facilitam e regulam os recursos de poder. Uma definição de instituições que ignora este fato deixa de apreender algo que é específico às instituições, a saber: que os mecanismos de delimitação de escolhas, incluindo escolhas contratuais, refletem uma distribuição de poder.

As instituições resolvem problemas de ação coletiva trazendo à tona contribuições de indivíduos que, por sua vez, não conseguem realizar seus desígnios a não ser que alguém (ou algumas pessoas) tenha o poder de coordenar, ou coagir, ou mobilizar um grupo de pessoas para agir conjuntamente. Este alguém estabelece os termos e delimita os efeitos das controvérsias.¹⁷ O nível dos conflitos resolvidos por instituições específicas e os tipos de recursos de poder eventualmente criados cobrem um longo *continuum*. A despeito das diferenças, entretanto, as instituições são geralmente caracterizadas pela dualidade de ao mesmo tempo conter e criar poder, fenômeno que a maioria dos autores da coletânea citada e certamente Marx e Hobbes reconhecem.

Esta discussão sobre a definição do conceito de instituição foi um prólogo necessário à questão central que pretendo analisar: o que causa a mudança institucional? Por mudança institucional entendo uma alteração nas regras e nos procedimentos de implementação destas, levando a que comportamentos alternativos passem a ser ou estimulados ou reprimidos. Dada a minha caracterização de instituições formais como regras socialmente construídas que refletem uma distribuição particular de recursos de poder, segue-se que instituições formais tornam-se suscetíveis à mudança na medida em que esta distribuição muda. A mudança é mais provável quando se verifica um aumento da eficiência de indivíduos que buscam a mudança e uma diminuição no poder de veto de indivíduos cujos interesses são servidos pelos arranjos institucionais correntes.

Meu objetivo é delinear uma possível lógica da mudança institucional formal cujo foco analítico seriam as decisões institucionais que produzem como consequência não-intencionada um solapamento daquilo que chamo de consenso contingente¹⁸ e que, por isso, elevam os custos de implementação das regras. O abandono do consenso contingente precipita a mudança quando eleva o poder de barganha daqueles que não mais aceitam ou deslegitimam os recursos coercitivos em voga. Ao analisar o impacto causado pelo abandono do consenso contingente, considero apenas as relações entre atores institucionais: gerentes, empregados e clientes, em alguns casos; súditos ou cidadãos, em outros. Seus recursos e suas ações determinam a natureza da mudança institucional.¹⁹

Argumentei em outra oportunidade²⁰ que se uma instituição dependesse unicamente da coerção para obter sucesso na implementação de suas políticas, os custos de implementação das regras seriam insuportavelmente altos. Portanto, os líderes institucionais procuram meios alternativos para a criação de condescendência. A teoria da escolha racional revela que a coação e os pagamentos paralelos são os principais meios de indução dos indivíduos à obediência. Os sociólogos aditam as normas. Esclareço aqui o tradicional esquema de três dimensões²¹ e adiciono uma quarta: o consenso contingente.

A eficiência dos incentivos seletivos, tanto em sua forma negativa de coação, quanto em sua forma positiva de pagamentos paralelos, está apoiada estritamente em cálculos utilitários. Ambos, a coação e os pagamentos paralelos, afetam o peso relativo dos custos e benefícios quando da escolha de se obedecer às regras institucionais. Contudo, eles não contam toda a estória. Mesmo levando em conta a existência de formas imponderáveis de recompensa e punição, tais como a concessão ou perda de estima, tem-se que o grau de consentimento é maior do que os incentivos seletivos explicam. O número de pessoas que evita

atravessar um sinal vermelho, ou que evita provocar uma confusão, que paga suas contas ou serve às forças armadas é maior do que o prognóstico da teoria indica.

Economistas políticos — de qualquer que seja a persuasão — vêm recentemente enfatizando o papel que o fenômeno que alguns chamam de ideologia e outros de normas de comportamento desempenha ao induzir os indivíduos à obediência voluntária. Sem dúvida, os arranjos institucionais mais eficientes incorporam um sistema normativo de regras informais internalizadas. No entanto, o termo norma parece englobar fenômenos diversos e distintos. Por um lado, existem os princípios morais, capazes de encorajar as pessoas à obediência (ou a evitá-la) sejam quais forem os custos, a informação ou o comportamento alheio. Por exemplo, alguns homens apresentam-se ao serviço militar quando uma guerra é declarada, sem se importar com a natureza do inimigo ou até que ponto a guerra se justifica. Outros se recusam a lutar seja qual for a guerra. Patriotas e pacifistas deste feitio não se sentem afetados por incentivos ou desincentivos ou pela natureza do inimigo, pelo comportamento do governo ou de outros cidadãos. Minha suspeita é a de que os princípios morais, de acordo com a definição exposta, efetivamente influenciam o comportamento de uma proporção relativamente pequena da população, mas isto ainda exige verificação empírica.

Existe ainda outro tipo de norma que, desconfio, possui uma capacidade muito maior de indução à obediência. A norma de fairness* regula comportamentos porque oferece uma regra para os momentos em que o consentimento se faz necessário. E assim produz um tipo de consentimento que contém tanto um elemento normativo quanto um elemento utilitário: é a isto que chamo de consenso contingente. Se os arranjos correntes representam uma barganha aceitável e se os outros agem cumprindo expectativas usualmente tidas como razoáveis, então os arranjos institucionais podem ser considerados *fair*. Se os indivíduos estão convencidos de que a norma de *fairness* continua em operação, é maior a probabilidade de que se comportem de acordo com as regras de conduta decorrentes desta norma. Uma norma de *fairness* é em geral coletivamente informada e adaptada. Ela se desenvolve através de um processo social e num contexto social de forma mais evidente do que um princípio moral; ela é relacional e contextual.

*N.T. — Traduzir o termo *fairness*, neste contexto, pareceu-me inadequado por um motivo simples: os termos em português usualmente utilizados, tais como justiça, honestidade, proibida, não dariam conta de algo essencial que se encontra embutido na expressão "norma de *fairness*": o fenômeno da reciprocidade. Para Levi, agir de maneira *fair* corresponde a estar cumprindo expectativas alheias, porque os outros também o fazem. Nenhum dos termos acima alinhados, pois, conseguiria imputar este sentido ao termo *fairness*, podendo inclusive desviar a atenção do leitor para um significado não imaginado pela autora.

! Negociacões
• Submissões à maioria
• Obediência às regras

Submissão enquanto consenso é algo contingente por obra de dois tipos de fatores: (1) a aprovação da barganha social; e (2) a submissão dos que fornecem e dos que contribuem para a provisão de serviços. O primeiro aspecto representa uma avaliação normativa. O segundo reflete o fato de que parte do consenso contingente consiste numa cooperação condicional,²² na qual taxas de desconto reduzidas, interações que se repetem, conhecimento a respeito de outros e reciprocidade ao longo do tempo permitem a emergência de uma obediência baseada em decisões racionais. No caso das instituições formais, a aquiescência ou cooperação de um indivíduo depende da provisão de benefícios prometidos pelos gerentes e pelas equipes institucionais, além da contínua submissão alheia. Ninguém deseja ser parasita. Desta forma, qualquer decisão individual particular no sentido da obediência baseia-se na confiança de que cada um faz a sua parte.

Segundo esta perspectiva, as instituições representam uma barganha social a partir da qual emergem retornos da obediência. Nem todo mundo se beneficia da mesma forma, e existem aqueles que não o fazem de forma alguma. Em todo caso, se para um número substancial de indivíduos não houver qualquer ganho derivado desta troca, a instituição é injustificável, porque neste caso qualquer forma de obediência torna-se impossível de se verificar. Posto que as instituições resolvem problemas de ação coletiva entre atores estratégicos, os retornos positivos derivados do consentimento passam a ser um ingrediente essencial para o processo de construção institucional. Meu ponto, entretanto, é o de que essencial também é a certeza de que os outros estão cumprindo as mesmas normas.

De acordo com a lógica da mudança institucional que decorre deste argumento, um colapso dos fatores subjacentes ao caráter contingente da obediência conduz ao abandono do consentimento. Isto, por sua vez, eleva os custos de implementação das regras. Aqueles que desejam a mudança se utilizam da desobediência como recurso de barganha. Aqueles que protegem o *status quo* não se apoiam mais no mesmo nível de recursos coercitivos efetivos. Em resposta, é provável a ocorrência de mudança nas práticas sociais. Necessita-se, neste caso, do desenvolvimento de novas regras; além do que, recursos coercitivos adicionais devem ser trazidos à cena, ou os dois.

Em que condições, portanto, o consenso contingente é abandonado? As instituições tendem à continuidade, mas estão sujeitas às instabilidades que emanam de desigualdades na posse de recursos de poder. Os subordinados, mesmo obtendo os benefícios iniciais da troca, podem desenvolver um interesse em mudar as regras que constituem a instituição tendo em vista alcançar resultado mais favorável. Isto passa a ser provável na medida em que eles adqui-

rem novos recursos de poder, se a emergência de novas informações os conscientiza de que eles possuem recursos até então não utilizados ou percebidos, ou se novas circunstâncias fazem com que eles questionem uma barganha até então aceitável. A infiltração dos organizadores do Partido Comunista nas comunidades de camponeses do Vietnã é exemplo de como um incremento de recursos conduz ao questionamento dos arranjos políticos e econômicos existentes.²³ O Movimento de Mulheres proporcionou novos recursos para alguns grupos de mulheres, mas para outros sua influência limitou-se à ideologia, uma ideologia, não obstante, que ofereceu novas informações a respeito dos direitos que as mulheres possuem. O movimento levantou questões até então não problematizadas sobre práticas de padrões e maridos e, assim, precipitou demandas por mudança. Um exemplo dos efeitos dessas circunstâncias é a reavaliação dos programas de desemprego durante depressões.

O grau de aprovação de uma barganha social pode declinar a partir de um incremento nos recursos de um grupo que lhe permita rejeitar a barganha corrente. Outra importante fonte de declínio reside na eventualidade de uma mudança na consciência de um grupo, alterando sua percepção a respeito do que é o justo, ou de como os outros devem tratá-lo.

O consenso contingente pode também ser abandonado quando há uma erosão da confiança na obediência alheia. Isto pode ocorrer a partir do momento em que aqueles que possuem poder institucional são flagrados abusando deste poder, ou melhor, quebrando a barganha social; ou quando se torna evidente que outros indivíduos fracassam em sua obrigação de obedecer. Tomar conhecimento a respeito destes atos faz-se possível através de coordenação, como nota Hardin, cooperação condicional, ou uma combinação dos dois.²⁴ Requer também que estes comportamentos sejam publicamente observáveis.

A decisão de retrair-se ao consenso é um ato individual coletivamente informado. Isto se dá pela avaliação que segue implícita a respeito da eficiência da norma de *fairness* em guiar o comportamento de outras pessoas. A aceitação da barganha é influenciada pela ideologia, isto é, o entendimento que se tem a respeito daquilo que a cada um é devido, assim como pelos recursos, isto é, a probabilidade real de que os indivíduos alcancem um determinado objetivo. No entanto, a norma também é definida por comportamentos e através deles acatada. Se as outras pessoas não estão agindo de acordo com a norma, é sinal de que sua força enquanto regra encontra-se reduzida.

Já existe um número considerável de trabalhos voltados para o estudo de como mudanças no nível de recursos e na consciência das pessoas aumentam a probabilidade de mobilização coletiva.²⁵ Enfocarei, portanto, o problema de

como o comportamento institucional de gerentes e de sua equipe, por um lado, e de cidadãos, súditos e clientes, por outro, afetam o consenso contingente.

De fato, dentro de uma instituição formal existe tanto uma hierarquia no poder de implementação das regras, quanto uma desigualdade na posse de recursos. Quem duvidaria de que o proprietário, patrão ou administrador de uma instituição possui poder coercitivo maior do que o do resto das pessoas que constituem essa instituição? Acesso diferenciado à informação e um poder maior de elaboração de políticas, decisões de equipe e implementação permitem que estes "principais" sigam seus interesses, mesmo quando estes divergem dos interesses dos empregados e clientes. O oportunismo entre os agentes enfocado pela literatura que trata dos "agentes e principais"²⁶ pode também contaminar os principais. Pareto²⁷ tenta apreender este fenômeno por intermédio de sua noção de "espoliação", que descreve o processo pelo qual líderes governamentais se dedicam a obter dividendos pessoais às expensas do bem-estar público.

O fato de que o oportunismo dos principais não faz parte das preocupações da maioria dos teóricos dos custos de transação não surpreende. A pesquisa que se desenvolve em torno dos "agentes e principais" tende a ser orientada para os gerentes. A preocupação que a norteia é descobrir uma forma de organização mais eficiente e, em especial, uma estrutura de incentivos que seja capaz de extrair o máximo de esforço produtivo do empregado. Produtividade, obediência e outras exigências institucionais viabilizam-se na medida em que os principais são capazes de delimitar o comportamento dos agentes e quando, como nos casos de serviço social, da saúde, do sistema tarifário e das agências de proteção, os empregados delimitam o comportamento daquelas populações por quem são responsáveis. Embora poucos teóricos que tratam dos "agentes e principais" realmente se preocupem em contemplar a natureza e necessidade de constrangimentos aos principais,²⁸ problemas de abuso de poder podem ser absorvidos pela literatura dos custos de transação como uma outra espécie de ineficiência.

Os teóricos dos custos de transação podem ter ignorado possíveis abusos de poder por parte dos principais, mas os fundadores de instituições não. As constituições e regulamentos de quase todos os governos, empresas e agências públicas e não-lucrativas reconhecem a necessidade do controle daqueles que possuem poder sobre outras pessoas. A maioria contém procedimentos para a garantia de que os dirigentes, chefes de agência ou executivos de corporação sejam incapazes de utilizar seu acesso diferenciado à coerção, informação e outros recursos para a obtenção de fins não-autorizados.

Os casos de principais ou gerentes envolvidos em abusos de poder são abundantes. Retirando um novo exemplo de meu livro,²⁹ observamos que na Austrália, durante os anos 70, a publicidade usada para deter a evasão fiscal pode ou não ter produzido os resultados desejados, mas certamente estimulou uma mobilização popular contra o sistema tributário. O governo respondeu através de uma tentativa séria de reforma fiscal. Neste caso, as ações dos formuladores de políticas institucionais produziram a consequência não-intencionada de fortalecer uma oposição potencial que, então, se utilizou deste incremento em seu poder para transformar a instituição.³⁰

Formuladores de política e dirigentes institucionais suficientemente inteligentes tentam retificar os erros e revogar as decisões cujas consequências prejudicam a realização de seus objetivos. Felipe, o honesto, um monarca da França do século XIII, por exemplo, percebeu com suficiente rapidez que os custos da recusa em repassar subsídios para uma guerra que jamais aconteceu eram o protesto e a incapacidade de coletar taxas adicionais. Revendo seu prognóstico a respeito das reações prováveis dos contribuintes às suas políticas fiscal e de guerra, ele reorientou a sua ação.³¹ Às vezes, contudo, antes que uma liderança institucional possa reagir de acordo com o que aprendeu, ocorre uma eleição ou um golpe.

Até aqui tenho explorado somente as decisões dos formuladores de políticas institucionais. Importante também são as decisões dos empregados, clientes e súditos de obedecer as regras institucionais. Estas decisões, como argumentei, representam freqüentemente uma mistura de motivos: elas podem ser respostas à coação ou a pagamentos paralelos, mas podem ser também um componente estratégico baseado em cálculos de como os outros atores irão se comportar. A interdependência entre atores institucionais faz com que as escolhas sejam estratégicas, mas é a desigualdade de poder que condiciona a escolha da estratégia. A desobediência é uma decisão individual, mas pode fazer parte tanto de uma ação individual quanto de uma ação coletiva. Ela pode tomar a forma de um desafio, como o de botar fogo numa ordem de pagamento, ou de um não-esforço, como é o caso de simplesmente esquivar-se ou do *free-riding*.

Concordando com North, proponho que qualquer estrutura institucional, por mais opressiva que seja, contém um elemento contratual. Se aqueles que supostamente devem obedecer não recebem nem a mínima parte de uma má barganha, eles acabam obrigando os líderes institucionais a apelar para formas de implementação cada vez mais custosas. O resultado final será o enfraquecimento da instituição e sua transformação através de uma revolução ou reforma.

Trata-se de algo incontroverso que os indivíduos que se encontram prejudicados por uma instituição tentarão modificá-la se puderem. Neste sentido, os trabalhadores se unem em sindicatos e os camponeses promovem rebeliões. Todavia, a ação coletiva é notadamente difícil para os relativamente mais fracos e despossuídos de poder. A probabilidade de êxito para os grupos que se organizam também é reduzida. Eles não possuem os recursos necessários para sua própria manutenção, para sustentar uma luta e para manter os frutos de uma vitória.³² Nem mesmo o sucesso em influenciar uma mudança qual-quer lhes garante que as alterações seguirão o caminho desejado.

O modelo de mudança nas instituições formais que proponho pode ajudar na tarefa de se atentar para as ocasiões em que os relativamente mais fracos e desprovidos de poder possuem alguma *chance real* de sucesso na tentativa de transformar os arranjos institucionais. No cenário mais vantajoso, eles irão se aproveitar de qualquer recurso novo encontrado pelo caminho ou de qualquer redução no poder relativo de barganha daqueles que controlam a estrutura institucional para, assim, influenciar decisões e políticas que lhes são favoráveis. Entretanto, dado que estes são atores inicialmente pobres no que concerne à posse de recursos coercitivos e de barganha, e devem continuar nesta situação, eles precisam extrair recursos de barganha dos poucos instrumentos que possuem; a capacidade de se organizar coletivamente e a possibilidade de recusa da obediência. Frequentemente, a desobediência individual — mas coletivamente informada — é mais fácil, pois evita problemas de ação coletiva. Dada a operação da norma de *fairness*, contudo, o abandono do consenso contingente torna-se mais provável quando há um rompimento da barganha social que regula a instituição.

Decididamente, tanto os trabalhos estruturalistas voltados para a mudança institucional, como o de Skocpol,³³ quanto abordagens mais antropológicas, como a de Scott,³⁴ se adequam a esta embocadura. Skocpol ilustra casos em que um certo enfraquecimento dos poderosos é suficiente para que os súditos levantem dúvidas a respeito da capacidade dos arranjos institucionais existentes de cumprir as promessas de benefício. Ao mesmo tempo, a deterioração do poder coercitivo dos gerentes institucionais fornece à oposição uma oportunidade de virar o jogo. Scott propõe que uma das mais importantes "armas dos mais fracos" é a sua condição de poder retirar consentimento. Isto pode assumir uma forma passiva, como a da abstenção, ou uma forma ativa, como a da rebelião. Em ambos os casos, há uma redução do poder efetivo daqueles que implementam as regras institucionais, e ela é mais efetiva na medida em que um contrato social está sendo violado.

Estes dois importantes trabalhos sobre a transformação institucional enfatizam os fatores exógenos como o motor inicial do processo de tomada de decisões

que, em última instância, conduz às alterações nas relações de poder e na capacidade de efetuar mudanças. De acordo com Skocpol, uma guerra reduz o volume de recursos fiscais e militares e enfraquece tanto a capacidade quanto a legitimidade necessária do Estado para obter consentimento doméstico às suas políticas. Segundo Scott, a Revolução Verde, ao tornar os senhores de terra menos dependentes do trabalho camponês, alterou os incentivos para a manutenção de suas relações tradicionais — ainda que institucionalizadas. No primeiro caso, as decisões dos atores de alto nível do Estado em reação à guerra os enfraquece, em última instância, perante seus agentes e súditos. No segundo, a introdução das máquinas aumenta o poder de barganha dos senhores de terra. Em ambos os casos, verifica-se um declínio no grau de aprovação dos arranjos sociais existentes e na confiança de que cada qual continuará barganhando. Na medida em que a revisão das escolhas dos atores altera ou aumenta seu poder, a instituição sofre uma transformação.

O abandono do consenso contingente é apenas um — e analiticamente nem sempre o mais importante — dos fundamentos de alteração na distribuição dos recursos de poder dentro de uma instituição. De maior importância, com frequência, tem sido a criação ou descoberta de novos recursos pelos que desafiam o sistema ou a deterioração dos recursos daqueles que correntemente definem os arranjos institucionais. Por exemplo, nos casos em que se verifica o sucesso de uma revolução social, surge a necessidade de que os rebeldes aumentem sua capacidade de engajamento em ação coletiva efetiva e, ao mesmo tempo, que ocorra uma concomitante redução na capacidade dos agentes estatais de bloquear esta mudança.³⁵

A maioria das mudanças institucionais, no entanto, caracteriza-se por ser um processo incremental, ao invés de totalmente reconstrutivo ou destrutivo. Uma vez estabelecidas, as instituições tendem a desenvolver uma vida própria. O processo de criação institucional é um processo que tende também a aumentar a sobrevivência das instituições. Grande parte das instituições formais são estabelecidas por lei. A incorporação de empresas e negócios e a regulamentação pública para o estabelecimento de serviços de bem-estar e de saúde são exemplos de como a lei e, conseqüentemente, o governo fazem valer a própria existência da instituição. Isto torna a dissolução de uma instituição deste tipo algo difícil — embora isto não seja impossível. Todavia, ela permanece suscetível à mudança, sendo esta produto, por sua vez, de decisões institucionais internas que alteram, em geral de forma sutil, a distribuição de recursos.

Às vezes estas mudanças resultam de ações intencionais dos gerentes institucionais. Luis XIV, Henrique VIII, Franklin Delano Roosevelt, Lee Iacocca, e Robert Moses são alguns dos poucos nomes que surgem à mente entre os vários

exemplos de chefes de Estado e executivos de agências ou empresas que agiram propositadamente no sentido de aumentar seu poder para transformar as instituições que comandavam e, assim, realizar seus fins com mais facilidade. Estes variam entre tentar alcançar maior eficiência institucional, até a mera veinalidade pessoal. Ofereci diversas e extensas ilustrações de ações deste tipo em *Of Rule and Revenue*.³⁶ Documentei, por exemplo (cap. 4), um certo número de transformações fundamentais do sistema tarifário efetuadas por líderes militares de Roma. Uma receita crescente lhes permitiu derrotar inimigos e estender o território sob domínio. O efeito, passados vários séculos, foi o de uma alteração total nas instituições governamentais romanas.

Algumas das mais importantes transformações institucionais evoluíram de forma incremental a partir de conseqüências não-intencionais de decisões rotineiras. A teoria do materialismo histórico de Marx apresenta uma abordagem deste tipo, particularmente em sua análise do capitalismo. Marx demonstra como as ações dos capitalistas visando fazer valer seus interesses solaparam seus recursos de poder, aumentando, ao mesmo tempo, os da classe trabalhadora.³⁷ Brenner, North e Levi³⁸ aplicam esta forma de análise em problemas de mudança secular e de longo prazo.

Freqüentemente, as decisões de gerentes institucionais e de sua equipe que produzem conseqüências não-intencionais prejudiciais ao seu poder são importantes catalisadores da mudança institucional incremental. Várias ditaduras militares foram derrubadas pelos exércitos criados para aumentar o poder do próprio ditador. Certamente, a Guerra à Pobreza não foi imaginada para aumentar o potencial de engajamento dos relativamente pobres e desprovidos de poder em ações coletivas e de militância contra o governo. Uma vez que muitas decisões se baseiam em considerações estratégicas a respeito de como será o comportamento do próximo, um prognóstico falso pode conduzir a resultados não-antecipados. Isto, por sua vez, produzirá uma mudança institucional se os formuladores de política institucional não estiverem capacitados, provavelmente por falta de tempo (ou, quem sabe, por estupidez), para corrigir o erro e se for suficiente uma realocação de recursos de poder que favoreça os desafiadores.

De acordo com a perspectiva de North, uma mudança nos preços relativos de arranjos institucionais particulares produz uma alteração de poder. Pode até ser, mas a linguagem implícita nos termos preços e contratação obscurece o combate social por sua vez implícito neste preço ou nesta barganha que contrata. Interações não-mercadoógicas podem ser traduzidas por oferta, demanda e dividendos do comércio, mas o resultado institucional provavelmente não guardará semelhança com a clarificação de preços de mercado embutida numa curva de indiferença.

Bates e Bianco³⁹ sustentam enfaticamente, no que concordo, que a escolha racional não é simplesmente uma aplicação generalizada da ciência econômica. Economistas neoclássicos assumem que todos os atores possuem auto-interesse, e vários deles igualam auto-interesse a maximização de bem-estar. Para os teóricos da escolha racional, o conteúdo das funções de preferência depende dos atores e do contexto. Ao discutir o problema dos governantes, defino seus interesses como os de maximizar a receita do Estado, mas não imputo tal conteúdo aos pagadores de impostos.⁴⁰ Os economistas neoclássicos enfocam o mercado como o mecanismo pelo qual preferências são agregadas em escolhas coletivas. Os teóricos da escolha racional consideram uma série de mecanismos possíveis de agregação. Mais importante para o ponto que desenvolvo aqui é o fato de que os economistas neoclássicos tendem a omitir o efeito do acesso desigual a recursos, que determina o contrato e o preço. Para alguns teóricos da escolha racional, particularmente para aqueles que se autodenominam de "marxistas analíticos",⁴¹ a desigualdade na posse de poder coercitivo e de barganha constitui o núcleo das explicações dos conflitos e das mudanças históricas.

Quais são as implicações do que acabo de argumentar para a investigação da mudança institucional? Para se analisar o fenômeno da mudança institucional, é necessário entender não só a distribuição de poder dentro da instituição, mas também as conseqüências, intencionais ou não, de decisões individuais no contexto de interações estratégicas. Além disso, espero ter mostrado que a manutenção da obediência é crucial para a manutenção de instituições. O poder dos formuladores de decisões institucionais repousa na sua capacidade de oferecer benefícios em troca de obediência e na sua capacidade de monitorar e reprimir os desobedientes. Crucial também é a capacidade destes formuladores de inspirar confiança através da demonstração de que a barganha social é boa e está sendo mantida.

(Recebido para publicação em março de 1990)

NOTAS:

1. Karen Cook e Margaret Levi, eds., *Limits of Rationality*, Chicago, The University of Chicago Press, 1990. [Este artigo foi escrito originalmente para esta coletânea. Por isso, algumas vezes a autora se remete aos demais artigos constantes do livro, o que, no entanto, não prejudica o desenvolvimento de seu argumento.]
2. Robert Michels, *Political Parties* [1919], Nova Iorque, Free Press, 1962, p. 61, originalmente criou o termo para descrever a organização dos que são relativamente desprovidos de poder. Mais recentemente, James C. Scott, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven, Yale University Press, 1985, apropriou-se do termo para se referir às várias formas, rotineiras e diárias, de resistência dos camponeses na Malásia contemporânea.