

## **Cultura Política e Neoinstitucionalismo: Breves Reflexões**

### **Political Culture and Neoinstitutionalism: Brief Reflections**

Thiago Fidelis\*

**Resumo:** O presente artigo tem como enfoque duas abordagens da Ciência Política no século XX, a cultura política e o neoinstitucionalismo, questionando como esses campos foram desenvolvidos e quais são as principais razões de seu distanciamento, uma vez que estas perspectivas tratam de temas semelhantes, mas com diferentes teorias e métodos. A proposição neste espaço é buscar as convergências e entender melhor as divergências, de modo a compreender melhor as redes de comunicação entre dois mundos aparentemente tão distintos em um universo analítico relativamente próximo.

**Palavras-Chave:** Cultura Política; Neoinstitucionalismo; Ciências Sociais.

**Abstract:** This article has to focus two approaches of Political Science of the XX century, the political culture and the neo-institutionalism, questioning how these fields were developed and what are the main reasons of their detachment, since these perspectives they deal with similar themes, but with different theories and methods. The proposition in this space is seek the convergences and better understand the differences, so as to better understand the communication networks between two worlds apparently so distinct in an analytical universe the relatively close.

**Key-Words:** Political Culture; Neo-institutionalism; Social Sciences.

### **Introdução**

A discussão em relação às formas como a política influencia e é influenciada na sociedade está presente desde os primeiros tipos de organização do pensamento humano sistematizado, podendo ser encontrada nas reflexões dos filósofos gregos (principalmente Platão e Aristóteles), passando pela filosofia política clássica da Idade Moderna até o surgimento das Ciências Sociais propriamente ditas. O assunto ganhou formas e teses distintas, embora com um ponto em comum a boa parte dessas

---

\* Faculdade de Ciências e Letras/UNESP.

análises, que era a busca de compreender melhor como o fenômeno político tomou corpo dentro da sociedade, ou seja, como o comportamento político ganhou forma dentro do convívio humano.

E dentre os vários aspectos discutidos nesses longos debates, a relação entre o indivíduo e a instituição política foi um dos pontos mais debatidos em toda a trajetória, pois a questão em destaque girava em torno do seguinte aspecto: é a ação humana que influencia e direciona o comportamento das instituições políticas ou são as ideologias e as formas de pensamento dessas instituições que influenciam e direcionam o comportamento social dos indivíduos? A discussão que permeia os dois campos é algo que marcou bastante as pesquisas no campo das Ciências Sociais, em especial a Ciência Política: “o comportamento dos atores é determinado por alguma racionalidade endógena ou, de maneira inversa, por algum tipo de restrição exógena, configurada pelo arranjo institucional que delimita o contexto da tomada de decisão? (...)” (PERES, 2008, p. 53).

Durante o século XX, várias tendências explicativas buscaram compreender melhor esse sentido, estudando aspectos para uma visão mais ampla sobre o tema. Nesse breve espaço serão analisadas duas tentativas de explicação dessa problemática: de um lado, o conceito de cultura política traz uma imbricação entre elementos comportamentais e da análise política tradicional, enquanto que de outro lado o neoinstitucionalismo é uma corrente que busca, na tradição dos filósofos políticos modernos, a chave para reinterpretar as relações políticas atuais. Assim, neste artigo a intenção é analisar brevemente essas duas formas, fazendo uma discussão bibliográfica e apontando seus desmembramentos e suas influências para pesquisas e pensadores atuais.

### **Cultura Política: alguns apontamentos**

O conceito de cultura política, embora bastante estudado ao longo dos últimos anos, teve seu uso bastante restrito até o fim dos anos 1990 no âmbito das Ciências Sociais. O debate surgiu nos Estados Unidos no final da década de 1950, com os estudos dos pesquisadores Gabriel Almond e Sidney Verba que, preocupados em analisar como foi possível existir o totalitarismo (no qual incluem o fascismo, o nazismo e o comunismo) em uma cultura herdeira do Iluminismo do século XVIII, buscaram um conceito que levasse em conta a política não como um ato institucional

exercido só por aqueles que estão dirigindo a instituição, mas pelos que não participam diretamente (ou estão excluídos) dela. A própria associação entre os termos política e cultura já era um indicativo importante, uma vez que o termo cultura era problematizado e discutido prioritariamente na Antropologia (KUSCHNIR, 2007, p. 61-64), não tendo abordagens significativas nos estudos relacionados à Ciência Política até então. A ideia básica dos autores foi a de demonstrar que a política faz parte da sociedade como um hábito, e não somente como algo externo ao cotidiano das pessoas:

O termo “cultura política” refere-se a orientações políticas específicas – atitudes em relação ao sistema político e suas variáveis, e atitudes para a sua própria orientação dentro do sistema. Nós falamos da cultura política como podemos falar de uma cultura econômica ou uma cultura religiosa. Isso é um conjunto de orientações para uma análise mais aprofundada sobre os objetos sociais e seus desenvolvimentos (ALMOND; VERBA, 1989, p. 12).

Ao estudarem a política de cinco países (Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, Itália e México) os autores buscaram pesquisar a compreensão sobre o assunto que havia entre a população desses locais – ao todo, mais de 5000 pessoas foram entrevistadas – e, a partir das respostas às questões formuladas, a pesquisa foi “ganhando corpo”. Embora ambos partissem do princípio de que a política era mais desenvolvida em um país do que em outro (em inúmeras partes do texto fica bem claro que, a maior manifestação popular em relação à política nos Estados Unidos e Inglaterra do que em outros países demonstraria maior maturidade de seus eleitores, que possuíam governos mais estáveis comparados com os outros três) (ALMOND; VERBA, 1989, p. 35), as características levantadas nesse estudo evidenciaram que o conceito de cultura política não é uniforme, dependendo de uma série de fatores referentes à cada região, com cultura e história próprias. Além disso, a cultura política de um povo possui tanto permanências (que podem perdurar séculos) como rupturas, evidenciando que em cada local reside sua própria lógica, não cabendo ao pesquisador rotular um determinado grupo de uma mesma forma somente por conter algumas características em comum (ALMOND, 1999, p. 201).

No entanto, a ideia de cultura política não deve ser compreendida como algo homogêneo dentro de um determinado espaço. Em um mesmo país ou mesmo em uma região, há variáveis que podem levar à formação de culturas políticas distintas. Assim, elementos não presentes às instituições políticas influenciam a ideia e as

práticas de determinados grupos, como, por exemplo, a religião, o bairro, a escola, o local de trabalho, etc. Logo, a compreensão política de grupos sociais não leva em conta as instituições políticas de maneira isolada, mas referenciando-se a vários aspectos dentro do convívio social.

As principais fontes para esses autores são o tradicional pensador Max Weber e o cientista social Talcott Parsons. Em relação ao pensador alemão, sua divisão de sistemas políticos tradicionais girariam em torno de 3 modelos: patriarcal, patrimonial e feudal. O modelo patriarcal, fundado na autoridade do patriarca ou líder da família (ou clã), levava em conta a autoridade política sem uma instituição política definida (no caso, a família ou o grupo seria a instituição na qual exerceria seu poder); o modelo patrimonial seria um modelo mais complexo, onde várias famílias e ou grupos estariam reunidos em um mesmo espaço e, assim, as relações de poder seriam mais complexas com menor proximidade e maior imparcialidade entre seus membros, caracterizando a construção do sistema burocrático para objetivar melhor essas divisões.

Por fim, o modelo feudal leva em conta aspectos dos dois outros modelos, uma vez que a relação entre suseranos e vassalos envolveria uma parcialidade quase familiar em relação à “doação” de terras e, ao mesmo tempo, uma relação mais formal a partir do momento em que o vassalo assume essa porção de terras e passa a organizar sua própria estrutura de poder (WEBER, 1999, p. 288-289).

Weber postulou que, em linhas gerais, as relações políticas são concomitantes ou consequentes das relações sociais mais amplas dentro da sociedade. Ao estabelecer a relação entre a consolidação do poder religioso dos protestantes e o desenvolvimento do capitalismo enquanto prática, o autor trabalhou com uma perspectiva integrada de elementos até então díspares, buscando uma melhor compreensão do período através de aspectos até então não analisados em conjunto:

Consciente de estar na plena graça de Deus, e sob a sua visível bênção, o empreendedor burguês, enquanto permanecesse dentro dos limites da correção formal, enquanto sua conduta moral fosse sem manchas e não fosse objetável o uso de sua riqueza, podia agir segundo os seus interesses pecuniários, e assim devia proceder (...) Dava-lhe, além disso, a tranqüilizadora garantia de que a desigual distribuição da riqueza deste mundo era obra especial da Divina Providência (...) (WEBER, 1999, p. 127).

Partindo dos princípios metodológicos weberianos, é possível identificar as divisões feitas pelos autores em relação às diferentes formas de culturas políticas. Existiriam, basicamente, três formas mais básicas (ou gerais): a paroquial, na qual não existiriam instituições políticas bem definidas e a liderança exercida pelo grupo seria a política, sendo que o líder ou líderes geralmente são definidos pela idade ou pelo aspecto religioso. Seria um sistema mais “afetivo” do que “normativo”, uma vez que as relações seriam marcadas pela subjetividade e não por critérios racionalizados. A subjetiva ou sujeita, que seria a base dos governos autoritários, com normas sendo legitimadas somente pelo Estado para o convívio social. Aqui as leis seriam, de certa forma, encobertas pelos acenos e pelas vontades dos líderes, que assumiriam um papel de protagonista frente à própria legislação, estando acima do poder como uma forma de conduzir “seu povo”.

Por fim a participante, que seria a cultura mais “completa” no sentido de que os integrantes desses países ou regiões entenderiam perfeitamente bem como funciona o sistema político, prendendo-se mais às leis e às normas do que aos líderes ou às imagens pessoais daqueles que estão no poder. No entanto, os autores afirmam que, em uma mesma região, pode ser encontrados elementos de culturas políticas distintos, sendo que em um mesmo país pode haver aspectos da cultura política paroquial e sujeita ou sujeita e participante em um mesmo país, por exemplo (ALMOND; VERBA, 1989, p. 17-20).

Em relação ao cientista social estadunidense Talcott Parsons, a principal influência ocorre por conta dos conceitos de *input* e *output*. Embora esses dois pontos não sejam ligados diretamente à política, seu uso foi difundido nas Ciências Sociais estadunidenses por esse autor, que associa o *input* a movimentações internas de um determinado grupo (questões endêmicas, pertencentes ao cotidiano das pessoas) e o *output* relacionado às mudanças levadas ao público (algo que vem de fora e interfere nas ações diárias da população); para Parsons, não há uma relação de quem vem primeiro ou quem é a causa e a consequência, uma vez que não existiria uma ligação causal entre essas visões (PARSONS apud AMORIM, 1979, p. 9-21). Essa relação formaria uma espécie de sistema social, no qual o convívio entre as pessoas (normas estabelecidas, principalmente, através do contato mais afetivo do que formalizado, como as relações familiares ou de bairro, por exemplo) faria parte do *input* e as normas realizadas e a capacidade de influenciar outros grupos (através também dessas normas) seriam as relações de *output*.

Almond e Verba também utilizaram esses dois conceitos: o que parte das práticas do convívio social, influenciando as pessoas desse círculo e sendo influenciadas por elas poderia ser apontado como *input*, e o que é processado, ideias ou características externas que vêm de outros grupos ou outras circunstâncias seriam o modo *output*. Os autores partem do princípio de que é difícil definir uma relação causal: ela existe em alguns casos, porém não é constante.

No levantamento feito pelos autores e sua equipe nos cinco países, as perguntas esquematizadas foram distribuídas no sentido de identificar e analisar quatro aspectos básicos: a importância que as pessoas atribuíam aos acontecimentos políticos; o conhecimento sobre fatos e instituições políticas que essas pessoas possuíam; comparações entre os resultados dos cinco países pesquisados e, por fim, análise das escolhas e opiniões políticas das pessoas entrevistadas. Em linhas gerais, há distinções em dois aspectos nessas regiões, segundo os autores: de um lado, EUA e Grã-Bretanha são representadas como democracias consolidadas (principalmente o país norte-americano), onde as pessoas buscam ter uma maior participação na política tanto opinando e debatendo sobre como participando em associações, partidos ou grupos comunitários. Há uma identificação maior com a *práxis* política, sendo que seus cidadãos seriam mais instados a posicionarem-se em relação a esses acontecimentos.

Já em relação aos outros três países, todos se situariam em democracias incompletas ou com baixa participação política, uma vez que todas elas passaram por rupturas políticas no século XX: a experiência nazista na Alemanha não tornara os alemães menos interessados na política, mas um pouco mais receosos em relação a uma possível “entrega” de confiança a seus líderes; os italianos, após a experiência fascista, mostravam-se extremamente desconfiados da política, vendo as instituições muito mais como inimigas do que como entidades próximas; por fim, a população mexicana demonstra grande participação com opiniões políticas, mas bastante distantes de suas instituições por conta do predomínio de um governo de partido único (no caso o Partido Revolucionário Institucional, que de certa forma se colocava como o “herdeiro” da Revolução Mexicana de 1910) (ALMOND; VERBA, 1989, p. 45-62).

Embora seja inconcluso definir a cultura política de um único país por esses métodos, Almond e Verba apontam que, mais importante do que determinar essa possível cultura política de um povo, é visualizar os índices que a compõem, bem

como apontar que esses aspectos se organizam de modos distintos e com arranjos não ligados à política diretamente, tais como a afetividade, a economia, as relações sociais e familiares (questões a quais Max Weber também chamou a atenção em suas primeiras análises em relação à ação social para compreender melhor a sociedade através de seus estudos sociológicos, como se pode ver nas primeiras páginas de *Economia e Sociedade*, por exemplo).

O conceito acabou sofrendo inúmeras críticas exatamente pelo seu caráter funcionalista, buscando uma espécie de “hierarquia” entre culturas políticas distintas e um meio de difundir a democracia, que seria o “suprassumo” das formas de se fazer política para outros meios não familiarizados com o princípio democrático. Assim, a democracia liberal seria valorizada como o modelo ideal a ser seguido, e os modelos autoritários e, principalmente, o comunista, seriam justificados através da cultura política e apontados como retrógrados, como formas políticas a serem superadas.

As críticas ao modelo podem ser divididas, segundo o cientista político Henrique Castro (2008, p. 9) em três partes, desde críticas de autores identificados com a perspectiva de Almond e Verba, mas divergentes quanto a alguns pontos, até aos autores não identificados com a perspectiva de cultura política como um todo.

Um primeiro exemplo apontado pode ser colocado das Ciências Sociais francesas, que não acolheram bem a perspectiva funcionalista do conceito dos cientistas sociais estadunidenses. Um dos autores que retratam essa questão opositora foi o cientista social francês Bertrand Badie, que em sua obra *Culture et politique* (1993) fez uma crítica ao próprio sentido do termo cultura política, já que a política em si não estaria restrita aos aspectos culturais, mas sim ligadas a outros termos de análise da sociedade (BADIE, 1993, p. 56).

Em relação às estruturas do método, o autor que mais apontou incongruências em relação ao conceito, porém, sem abandoná-lo, foi o cientista social estadunidense Ronald Inglehart, que nos anos 1980 revigorou os estudos da Ciência Política, chamando novamente ao debate o termo (outros autores, como Seymour M. Lipset e Robert Putman também acompanharam essa perspectiva) cultura política. Embora com um diálogo crítico, Inglehart não abandonou totalmente o conceito e viu nessa chave conceitual uma característica importante para a análise da ciência política em seus mais variados aspectos, desde o comportamento e opinião pública até as instituições propriamente ditas:

Proporciona um marco adequado este conjunto de orientações culturais para o florescimento das instituições democráticas? Ou, pelo contrário, é a experiência de viver muitas décadas com instituições democráticas produz uma cultura caracterizada por níveis altos de satisfação ante a vida, confiança interpessoal, etc? O esclarecimento destas relações causais não é fácil...(INGLEHART, 1988, p. 64).

Por fim, nessa mesma década foi publicada uma nova edição da obra de Almond e Verba, intitulada *The Civic Culture Revisited*, com artigos de vários analistas sobre o tema proposto, com uma serie de autores colocando em perspectiva critica a temática, mas ao mesmo tempo reconhecendo sua aplicação. Sob essas condições, a ideia de cultura política voltou ao debate acadêmico, embora não ficando restrito apenas às Ciências Sociais, mas também em outros campos, com especial ênfase no caso da historiografia.

### **As apropriações do conceito de cultura política**

Embora o conceito em si passou por um amplo questionamento e foi pouco problematizado nas décadas seguintes a sua criação (BERSTEIN apud RIOUX; SIRINELLI, 1998, p. 352-353), sofreu um processo de ressignificação, tendo uma nova aceitação nas próprias Ciências Sociais e também encontrando, na historiografia política francesa, um significado mais amplo e voltando ao vocabulário das ciências humanas, tendo grande acolhida na produção historiográfica brasileira desses últimos anos.

Na ciência política, a partir da década de 1980, passou-se a utilizar um novo termo, a chamada *Nova Cultura Política* (NCP). Esse termo teria como mote os novos objetos de estudo que estariam presentes na política nesse contexto, tais como o caso das mulheres, dos grupos minoritários (vítimas de preconceitos em suas respectivas sociedades), da defesa do meio ambiente, da sexualidade, entre outros. Como o estudo da política “tradicional” não teria uma estrutura para as demandas desses grupos, seria necessário pensar os aspectos políticos a partir dessas novas variáveis (ROCHA, 2009, p. 872).

Assim, a NCP estaria desenvolvendo-se a partir do aumento do capital social, ou seja, com a melhoria de vida das pessoas e com um progressivo aumento da percepção do funcionamento da sociedade, as pessoas estariam cada vez mais

propensas a pensar a organização do seu espaço não apenas pela perspectiva política tradicionalista, mas também pelas novas variáveis que afloravam cada vez mais no espaço público e eram cada vez mais “absorvidas” por essas pessoas (ROCHA, 2009, p. 872-873).

No entanto, vários autores relatam que a NCP seria um fenômeno estritamente urbano, uma vez que essas mudanças eram típicas desses centros e em cidades desenvolvidas. Assim, surgiam novas formas de manifestações mas que respondiam a um espaço delimitado, em condições bastante específicas. A crítica feita por vários autores seria no sentido de que as análises baseadas na NCP seriam insuficientes para explicarem as perspectivas a nível micro de participação política na sociedade, ou seja, problemas para perceber como esses grupos se estruturam dentro do meio social, restringindo-se às análises de nível macro, percebendo como esses interagem com a sociedade e com a política como um todo, sem levar em conta sua organização interna e sua relação com o espaço social (ROCHA, 2009, p. 874).

A plasticidade do conceito acabou chamando muito a atenção dos historiadores ligados a análises de caráter político do contexto histórico, pois muitas vezes eram notáveis duas ou mais formas de pensar a política disputando espaços dentro de um mesmo ambiente: essas reflexões foram ganhando bastante corpo na historiografia francesa, exatamente para tentar compreender melhor as contradições presentes na política do país desde os acontecimentos de 1789, no qual uma sucessão de golpes de Estado e disputas pelo poder levaram a inúmeras mudanças nos rumos políticos e sociais do país no século XIX em curtos períodos de tempo, desembocando em confluências múltiplas nas instituições francesas do século XX (BERSTEIN, 1998, p. 353-355).

Além disso, esses historiadores passaram a buscar uma melhor compreensão dessa dinâmica, percebendo que uma nova forma de se fazer política podia ganhar popularidade apenas gerações depois de seu início, e algumas outras formas podiam ir perdendo adeptos ou ganhando novos sentidos, conforme novos atores sociais fossem ocupando novos espaços, em uma disputa simbólica bastante intensa. Logo, para compreender melhor as mudanças de um determinado contexto histórico para o outro, é importante que se conheça (ou que se perceba) essas mudanças de ideias, esse confronto entre o novo e o antigo, a inovação e a tradição que demarcam uma tensão constante que converge, muitas vezes, em imensas mudanças na sociedade e, conseqüentemente, para a história daquelas pessoas e daquele lugar:

O estudo da cultura política, ao mesmo tempo resultante de uma série de experiências vividas e elemento determinante da acção futura, retira sua legitimidade para a história da dupla função que reveste. É no conjunto um fenómeno individual, interiorizado pelo homem, e um fenómeno colectivo, partilhado por grupos numerosos (...) ora, se a cultura política retira sua força do facto de, interiorizada pelo indivíduo, determinar as motivações do acto político, ela interessa ao historiador por ser, em simultâneo, um fenómeno colectivo, partilhado por grupos inteiros que se reclamam dos mesmos postulados e viveram as mesmas experiências (...) (BERSTEIN, 1998, p. 359-361).

Essa retomada da historiografia francesa também trouxe em seu bojo uma disputa historiográfica da segunda metade do século XX, já que nesse período a corrente hegemônica de produção historiográfica, conhecida como *Escola dos Annales*<sup>1</sup>, não renunciou diretamente à política, mas acabou deixando acontecimentos referentes a esses aspectos em segundo plano, dando maior ênfase a aspectos econômicos e sociais nas análises, uma vez que a historiografia do século XIX fora tradicionalmente marcada pelas narrativas dos grandes líderes e reinos europeus.

Embora não trate diretamente do termo cultura política, um grupo de pesquisadores franceses publicou, em 1988, organizados pelo historiador René Rémond, a coletânea *Pour une histoire politique*, uma espécie de manifesto para a consolidação de temas ligados a política na historiografia. Mais do que defender, os autores reunidos (entre eles nomes de grande produção historiográfica, como Serge Berstein, Jean-Pierre Rioux, Jean-François Sirinelli e Pierre Milza, entre outros) passaram a apontar temas a serem estudados e possíveis métodos de análise dentro do campo histórico, tais como partidos políticos, as ligações ou associações em política, os intelectuais, a mídia entre outros, apontando as influências que os outros campos de estudo tiveram para suas formulações:

A outras ciências do homem em sociedade, a história política tomou de empréstimo noções e interrogações. Foi em contato com o que se chama de ciência política que ela se interessou por fenómenos sociais que até então negligenciara, como a abstenção, embora esta seja o inverso e o corolário da participação. Mas mesmo as

---

<sup>1</sup> Tal vertente foi criada no fim da década de 1920, através de uma revista também publicada com caráter de manifesto, a *Annales d'histoire économique et sociale* (seu primeiro número foi publicado em 1929) cuja característica era ir contra o domínio da história política tradicional (que foi acusada de valorizar grandes líderes e grandes acontecimentos históricos, não problematizando esses acontecimentos) (BURKE, 1997, p. 23-32).

manifestações da participação não tinham retido muito a atenção dos historiadores, exclusivamente preocupados com a vida política na cúpula do Estado e num círculo estreito. A ciência política, conjugando seus efeitos com a sociologia, obrigou o historiador a formular perguntas que renovam as perspectivas: assim, as noções de representação ou de consenso, cujo lugar é conhecido na reflexão política contemporânea, quando aplicadas a experiências antigas, lançam uma nova luz sobre acontecimentos e fenômenos cujo segredo se julgava ter descoberto e cuja significação se acreditava ter esgotado (...) (RÉMOND, 2003, p. 30).

A partir dessa publicação, vários desses autores passaram a explorar mais as ideias associadas ao conceito de cultura política, sendo que Berstein foi o que mais pesquisou a temática, com reflexões mais aprofundadas em relação ao sentido da cultura política em si aliada aos estudos da historiografia, publicando inúmeros textos e organizando obras como *Les cultures politiques en France* (1999), buscando uma compreensão mais ampla do termo e sua apropriação, de fato, para a historiografia.

A influência da historiografia francesa no Brasil é muito presente e o conceito passou a ser bastante problematizado na historiografia brasileira. Vários trabalhos brasileiros no início da década de 1990 trouxeram à tona aspectos ligados a esse conceito, como uma forma de também resgatar a ideia de história política no Brasil, uma vez que a influência dos *Annales* no país sul americano também era enorme:

Nos dias atuais é muito influente a percepção de que a cultura determina o desenrolar dos acontecimentos, da mesma forma como décadas atrás se pensava que a economia ou os interesses sociais ofereciam a chave para compreender a dinâmica da história. Em se tratando do paradigma culturalista, o mais preciso não é falar em dinâmica, ou movimento da história, e sim em permanências e mudanças lentas. Como tudo tem sido explicado pela influência dos fatores culturais, a política não poderia ser exceção, daí o caráter sedutor de cultura política, que permite uma abordagem culturalista dos fenômenos relacionados às disputas pelo poder (MOTTA, 2009, p. 14).

### **Neoinstitucionalismo**

As reflexões sobre o surgimento e o desenvolvimento da ideia do neoinstitucionalismo foram bem sintetizadas em várias análises nesses últimos anos. No artigo *As três versões do neo-institucionalismo* escrito pelos cientistas sociais estadunidenses Peter Hall e Rosemary Taylor (publicado no Brasil em 1996), os

autores situaram o debate a partir da década de 1980, apontando três correntes teóricas que tomaram para si o termo: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico, todas elas também com pelo menos um elemento em comum, que era tecer ideias contrárias ao *behaviorismo*, corrente de pensamento desenvolvida nos Estados Unidos que levava em conta possíveis determinantes que instituíam o comportamento humano, dando uma margem muito maior à essas determinantes na ação humana do que a própria escolha do sujeito.

Esses analistas buscaram pensar nas instituições e suas influências na sociedade, não indicando, necessariamente, em uma relação causal e determinista (HALL; TAYLOR, 2003, p. 193-194). A partir dessas reflexões, vários outros autores passaram a manifestar-se e também à analisar possíveis novas divisões em outros campos do saber, com diversas manifestações e reflexões sobre a temática e seu *modus operandi*.

Partindo da divisão de Hall e Taylor, o institucionalismo histórico procurou uma visão distinta dos estruturalistas e funcionalistas das décadas de 1950 e 1960, buscando um esclarecimento maior na relação entre a dinâmica política e a econômica dentro da sociedade. Partiam do princípio de que as instituições determinavam o comportamento coletivo, e não o princípio funcionalista de que a somatória de ações individuais ou de determinados grupos levaria à uma melhor compreensão das relações políticas de um determinado lugar.

Hall e Taylor apontaram que essa perspectiva traz quatro aspectos originais em relação às outras análises: tratam a relação entre instituição e indivíduo de maneira bastante geral, sem maiores detalhamentos; apontam as assimetrias do poder em relação ao seu funcionamento e em relação à sua extensão na sociedade; valorizam das ações imprevistas e de um possível acaso nas relações sociais; e, por fim, a associação de ideias institucionais ligadas às não institucionais, ambas necessárias para compreender melhor a sociedade (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196).

Partindo do princípio que esses teóricos buscaram, sobretudo, compreender a influência das instituições na ação humana, os autores dividiram as relações entre instituições e indivíduos em dois tipos de perspectivas: a calculadora e a cultural, que responderiam de maneiras distintas (embora dentro da perspectiva histórica) a três perguntas básicas: “como os atores se comportam, que fazem as instituições, por que as instituições se mantêm?” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197).

Em relação à primeira pergunta, a perspectiva calculadora relaciona o comportamento individual a uma estratégia própria para obter o máximo de benefícios possíveis perante uma instituição; já a perspectiva cultural traz em seu bojo a ideia de que o comportamento é datado, ou seja, essa postura é orientada conforme os modelos existentes no meio social, os quais qualquer pessoa não conseguiria fugir de seus postulados mais gerais. A busca por melhores condições é a mesma, mas os modelos são mais influenciadores para essa perspectiva (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197-198).

Quanto à segunda pergunta, as instituições funcionariam, segundo a perspectiva calculadora, como um meio de fornecer aos outros atores sociais certezas quanto ao comportamento das pessoas perante suas determinações e como agir perante essas ações de outros grupos. Assim, uma instituição fornece modelos de comportamento conforme o comportamento do outro, incidindo em grande influência na vida de todos (como a noção de escola, justiça, etc). Já para os “culturalistas” as instituições possuem como aspecto principal o fornecimento de símbolos para as ações humanas, levando informações para a formação da identidade individual no convívio social, podendo ser mais ou menos presente conforme a cognição de cada um dos membros de uma determinada sociedade (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197-198).

No tocante à terceira questão, a perspectiva calculadora destaca que as instituições podem ser apontadas como símbolo de estabilidade, uma vez que há uma ideia comum que o fim de uma instituição pode levar a grandes perdas para todos. Assim, uma instituição é vista como positiva ou negativa de acordo com a capacidade que ela tem de fazer-se presente na vida de seus cidadãos. Já em relação à perspectiva culturalista, a longevidade das instituições pode ser explicada por não serem arbitrárias, ou seja, influenciar mas não interferir ou determinar decisões individuais, os aspectos mais “íntimos” das pessoas (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197-198).

Vários outros pontos foram levantados em relação ao tema, como os aspectos relacionados às assimetrias do poder. Esses teóricos apontaram que as instituições são as principais responsáveis pela distribuição das relações de controle entre grupos sociais, e essa distribuição não é feita de maneira harmônica: em determinadas sociedades, há grupos que se apropriam de maiores relações de poder, outros de poucas relações e grupos que ficam praticamente alijados desse processo (HALL; TAYLOR, 2003, p. 199-200).

As ações não previstas também constituem um ponto importante nessa corrente: as instituições não produzem reações iguais em locais distintos. O poder judiciário não possui o mesmo funcionamento e não cativa a mesma visão das populações do Brasil e da Rússia, ou dos Estados Unidos e da China, por exemplo; mais além, pode-se problematizar que mesmo dentro de um mesmo país, as visões em relação às instituições são bastante distintas (principalmente em países de dimensões continentais, como é o caso do próprio Brasil). Daí o aspecto histórico ser extremamente valorizado, uma vez que são essas condições que influenciam as pessoas a reagirem de acordo com as instituições:

No mesmo espírito, numerosos teóricos dessa escola tendem a distinguir no fluxo dos eventos históricos períodos de continuidade e “situações críticas”, vale dizer, momentos nos quais mudanças institucionais importantes se produzem, criando desse modo “bifurcações” que conduzem o desenvolvimento (...) (HALL; TAYLOR, 2003, p. 201).

Por fim, os teóricos da corrente institucional histórica apontam que as instituições não são os únicos elementos que influenciam as relações políticas dentro da sociedade. Assim, fatores relacionados à cultura, à religião, à ideologia, entre outros aspectos, são tão influenciadores da visão política que cada um possui (e, conseqüentemente, de suas ações políticas) quanto as próprias instituições em si.

O institucionalismo da escolha racional surgiu a partir de pesquisas estruturadas em relação ao Congresso Nacional dos Estados Unidos, buscando uma melhor compreensão sobre a dinâmica dessa instituição:

Se os postulados clássicos da escolha racional são exatos, deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano, onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria (...) No entanto, as decisões do Congresso são de notável estabilidade (HALL; TAYLOR, 2003, p. 202).

Em linhas gerais, essa perspectiva leva em conta uma maior ação das instituições sobre a ação individual, focando na relação de poder mantida entre a instituição e a movimentação em conjunto (o que explicaria, grosso modo, a ação de certa forma coesa do congresso estadunidense ao longo do tempo). Vários estudos foram desenvolvidos para explicar como a forma de operação do congresso

influenciou o modo de ação dos legisladores americanos; no entanto, a partir da década de 1990, esses teóricos passaram a estruturar também temas fora das problemáticas do legislativo estadunidense, expandindo a análise.

Em linhas gerais, esses autores têm em comum quatro aspectos: busca de pressupostos comerciais para determinados grupos; vida e ação política como um risco para a ação coletiva (quebra de estabilidade); interações estratégicas para “melhorar” o funcionamento de certos aspectos políticos; e, por fim, pensar as instituições como grupos que “atendem” aos interesses dos atores políticos (HALL; TAYLOR, 2003, p. 205).

Essas análises são bastante próximas à perspectiva da relação entre custo e benefício, ou seja, “a forma de organização da empresa se explica por referência ao modo como ela minimiza os custos de transação, de produção e de influência (...) Os regulamentos do Congresso norte-americano são explicados em termos dos ganhos obtidos nas trocas de seus membros (...)” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 206).

Por fim, o institucionalismo sociológico teria surgido a partir de uma outra discussão, que tinha em vista a teoria das organizações, modelo o qual remonta às primeiras reflexões de Weber sobre a organização social e de vários outros pensadores na forma como as relações dentro desses grupos seriam estruturadas. Nesse aspecto, as reflexões surgiram quando se questionou a distinção entre a esfera do mundo social (reflexo da racionalidade, relacionada à burocracia) e as esferas influenciadas pela cultura (HALL; TAYLOR, 2003, p. 207). Em linhas gerais havia grande dificuldade em associar o funcionamento das instituições e a cultura, visto que eram duas coisas estudadas tradicionalmente separadas. Essa nova corrente começou a partir do princípio de que a racionalidade e a estruturação burocrática respondiam de maneiras distintas em locais diferentes, em linhas gerais, por conta dos aspectos culturais. Embora tal perspectiva fosse até então “contraditória” na análise sociológica, os institucionalistas sociológicos passaram a sustentar essa tese, pois toda instituição “incorpora” em seus meios hábitos culturais que, de certa forma, moldam o funcionamento dessas instituições.

Outras três características são comuns a essa perspectiva, segundo Hall e Taylor: as instituições são vistas de maneira mais global, com uma perspectiva de relações com outros pontos; a cultura passa a ser vista como sinônimo ou parte constituinte da ideia de instituição; e, por fim, passaram a repensar melhor a relação entre instituição e indivíduo, buscando um novo equilíbrio para a formulação de

novas teses a respeito, a partir dos novos aspectos incorporados para as análises (HALL; TAYLOR, 2003, p. 208).

Todas as correntes institucionais convergem na busca em delimitar a influência das instituições sobre os grupos sociais e vice-versa, preocupação também presente no debate sobre a cultura política. No entanto, mesmo com métodos distintos, essa busca acabou levando à novos estudos e um alargamento das perspectivas nas Ciências Sociais. Ainda acompanhando o raciocínio de Hall e Taylor, todos os institucionalismos possuem aspectos positivos e negativos para as pesquisas, conforme segue no quadro abaixo<sup>2</sup>:

	Institucionalismo Histórico	Institucionalismo da Escolha Racional	Institucionalismo Sociológico
Vantagens	- Compreensão mais ampla sobre a relação entre as instituições e o comportamento social.	- Modelo melhor definido das relações entre instituições e comportamento. - Maior eficiência nos estudos teóricos.	- Aliar a cultura ao estudo das instituições, tornando essas mais “humanizadas”.
Desvantagens	- Falta de encadeamento dos fatos, abrindo possíveis lacunas na análise.	- Superficialidade de muitos estudos, não buscando a compreensão do comportamento social. - Explica muito bem como uma instituição funciona, mas não se preocupa com sua origem.	- Pensar a origem das instituições de maneira contratualista, não problematizando as relações que levaram à criação dessas.

Por fim, os autores defendem que os teóricos de cada uma dessas perspectivas não devem fechar-se em seus redutos analíticos, mas sim manter um diálogo

<sup>2</sup> O quadro foi criado com base em informações apresentadas em HALL; TAYLOR (2003, p. 213-219).

constante entre as formas, uma vez que elas se complementarizam e não se excluem, necessariamente. As desvantagens de uma linha podem ser sanadas facilmente pelas outras; um estudo mais eficaz sobre as instituições deve levar em conta essas perspectivas distintas, fazendo com que os seres humanos, de maneira geral, sejam sujeitos de suas próprias ações e não meros fantoches ou marionetes de ações já pré-determinadas (HALL; TAYLOR, 2003, p. 222-223).

### **Exemplos práticos**

Um exemplo de estudo sistematizado em relação às instituições que teve grande aceitação entre os cientistas sociais foi o do estadunidense Robert Dahl, intitulado *Poliarquia: participação e oposição*, publicado originalmente em 1972. Como o próprio autor indica, o estudo busca compreender quais condições que podem levar um regime a ser democrático, mais ou menos aberto em relação à participação política de seus membros (DAHL, 1997, p. 25)<sup>3</sup>.

Dahl define democracia como o diálogo entre o governo e seus cidadãos, considerados iguais em relação a direitos políticos. No entanto, o autor aponta que essa definição é mais próxima à consolidação de um tipo de ideal (nos moldes weberianos) do que a realidade propriamente dita. Após listar uma série de direitos que os cidadãos deveriam ter para serem considerados iguais e suas ações em relação às instituições, o texto esclarece que há dois aspectos fundamentais para pensar a democracia: contestação pública e direito de participação. Assim, quanto maior a participação nesses dois aspectos, maior será a capacidade de um regime chegar à democracia. A tabela a seguir busca sintetizar os quatro tipos de regime que se originam a partir desses dois aspectos<sup>4</sup>:

Combinações	Tipos de regime
Baixa participação e baixa contestação pública	Hegemonias fechadas

<sup>3</sup> Embora sua publicação tenha ocorrido antes da periodização de Hall e Taylor, sua análise traz inúmeros elementos que discutem exatamente a relação entre indivíduo e instituição, que é o fio condutor desse artigo.

<sup>4</sup> A tabela abaixo procurou sintetizar alguns dados extraídos de DAHL (1997, p. 29-30).

Baixa participação e alta contestação pública	Oligarquias competitivas
Alta participação e baixa contestação pública	Hegemonias inclusivas
Alta participação e alta contestação pública	Poliarquias

Embora a divisão não seja estanque, os quatro polos são importantes para delimitar qual tipo de sistema cada sociedade pode considerar-se inclusa. Entre esses termos, a ideia de poliarquia seria a mais próxima de um sistema democrático, embora o autor admita que haja mais elementos para se definir uma democracia e ela, especificamente (ou idealizadamente), não pode ser vista em nenhum regime existente (DAHL, 1997, p. 31). Em linhas gerais, Dahl estruturou seu conceito da seguinte forma:

As poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública (DAHL, 1997, p. 31).

O autor passou, então, a tratar de maneira mais minuciosa sobre a contestação pública, e como esse mecanismo é situado dentro das instituições políticas mundiais. No caso europeu, o continente passou por três processos de democratização: durante o século XIX, quando grande parte das sociedades deixou o posto de oligarquias para quase poliarquias (aumento de participação política); na primeira metade do século XX, na qual houve um desenvolvimento de quase poliarquias para poliarquias (aumentando tanto a participação política quanto a contestação); e, na segunda metade desse século, seria o palco de um desempenho mais amplo das poliarquias (embora ainda não cheguem a ser democracias no sentido pleno ou idealizado, já que esse ponto seria praticamente impossível) (DAHL, 1997, p. 33).

Conforme essas mudanças foram ocorrendo, os conflitos entre governantes e governados aumentaram, uma vez que uma maior participação levou a um conflito maior de ideias. Assim, a tolerância entre os grupos políticos é um elemento fundamental para pensar o desenvolvimento desse sistema político, uma vez que sem essa característica, o conflito pode entrar o desenvolvimento político dessa

sociedade. Assim, se um sistema caminha para uma maior participação política, mas a oposição acaba sendo suprimida da participação do debate político, não ocorreria nenhum desenvolvimento efetivo, da mesma forma que se a oposição tomar o poder e não der espaço para a participação dos ex-governantes, o sistema político também não conheceria nenhum tipo de desenvolvimento (DAHL, 1997, p. 36-37).

No entanto, Dahl apontou que esses sistemas não são fechados e nem isolados de seu contexto. Embora não cite ideias e autores relacionados à cultura política, o autor admitiu que há mais variáveis para compreender o desenvolvimento de determinadas sociedades e que, dependendo do tempo e do espaço, duas ou mais formas de sociedade podem coexistir, já que a organização política muitas vezes é desigual em determinados territórios (DAHL, 1997, p. 47-48).

De maneira bastante resumida, o quadro abaixo sintetiza as possíveis variáveis que podem ser pensadas a partir da análise de Dahl<sup>5</sup> para a definição de como determinada sociedade se comporta politicamente:

Pontos	Explicações
1. Liberdades liberais clássicas	Manifestações de ideias sem pensar em possíveis represálias ou perseguições.
2. Competitividade política	Chegada de representantes de grupos sociais no poder até então alijados, fazendo com que a política passe a responder a novas demandas devidamente representadas.
3. Participação política	Derivada da anterior, um sistema que pretende tornar-se mais abrangente tende a buscar uma abertura cada vez maior a representações políticas de novos grupos sociais
4. Variedade política	Quantos mais grupos participando do poder, maior o leque de ideias políticas estarão disponíveis, fazendo com que o debate político na sociedade seja mais fecundo.

<sup>5</sup> Informações organizadas e interpretadas a partir de DAHL (1997, p. 41-49).

5. Influência no cotidiano	O peso da política na vida das pessoas tem novos índices de acordo com o tipo de política, sendo que a busca por maior participação e contestação leva a mudanças significativas nas próprias instituições.
6. Política e cultura	As ações políticas não influenciam nem causam consequências apenas políticas, mas sim culturais; assim, ocorrências de campos considerados “não políticos” podem influenciar diretamente as instituições, e vice-versa.

Por fim, Dahl apontou que suas definições não caminham para uma convergência autoritária de símbolos, na qual todas as sociedades serão poliarquias com moldes específicos. Ao contrário, ele indicou que, ao pensar aspectos não políticos para a política e datar vários tipos de desenvolvimento, há inúmeras variáveis que podem levar cada sociedade para rumos bem distintos, embora com inúmeras características em comum (DAHL, 1997, p. 49). Assim, tal análise é um exemplo bastante interessante da convergência pressuposta por Hall e Taylor, uma vez que, alguns elementos de análises institucionais distintas aparecem na obra (mesmo que a base da análise seja o institucionalismo da escolha racional, é inegável a presença de aspectos dos institucionalismos histórico e sociológico na obra, mesmo que em apenas alguns aspectos).

### **Cultura política e neoinstitucionalismo: um diálogo necessário**

No artigo *Democracia em duas dimensões: cultura e instituições*, o cientista social Carlos Vasconcelos Rocha apontou os caminhos “paralelos” traçados entre essas correntes nas análises da segunda metade do século XX, indicando uma busca por novas pesquisas de aspectos ou situações não contempladas pelos chamados “clássicos” do pensamento da Ciência Política.

O autor também apontou um aspecto que seria central na discussão: ao mesmo tempo em que se buscou desenvolver uma espécie de “institucionalidade cívica” com base na participação cidadã, também foi abandonada, cada vez mais, a ideia de

cidadania no sentido clássico, ou seja, um cidadão participativo e cômico de seu peso dentro da política institucional. Por conta disso, tender-se-ia a valorizar, cada vez mais, os órgãos de instâncias regionais, em uma espécie de democracia participativa, já que nessas circunstâncias seria possível, de fato, exercer a cidadania, ter uma maior participação política em detrimento da democracia representativa, onde o cidadão participa apenas no momento do voto (ROCHA, 2009, p. 864). Transparece, em linhas gerais, uma possível divergência entre caminhos, pois os institucionalistas e culturalistas partem de pontos distintos para, muitas vezes, por estradas diferentes procurarem um mesmo objetivo.

A busca pela descentralização na análise passou a ter um maior enfoque a partir da década de 1980, com o arrefecimento da disputa entre os blocos capitalistas e socialistas que buscaram, durante as últimas décadas da *Guerra Fria* (1947-1991) centralizar o poder em busca de um domínio pleno. O autor apontou que muitos analistas estavam voltados, cada vez mais, para o tema da descentralização como busca de melhorias na relação entre sociedade e política no país. É nesse ínterim que as perspectivas institucionalistas e culturalistas travaram um embate, pois segundo o autor:

O sucesso dos espaços democráticos dependeria, para a perspectiva culturalista, das características da sociedade civil; já para a perspectiva institucionalista, o desenho e as características das instituições explicariam os resultados do processo de democratização. A questão de fundo, que demarca a polêmica, é se a cultura política explica o desenho das instituições políticas ou, antes, se o caráter das instituições – com a manutenção de regras e procedimentos específicos ao longo do tempo – produz uma cultura política afim. Em outros termos, o que está em jogo é se cultura produz instituições ou se instituições configuram cultura (...) (ROCHA, 2009, p. 867)

Rocha apontou que essa divergência faz, de maneira geral, com que as Ciências Sociais fiquem mais pobre em relação às análises políticas, não havendo uma convergência necessária para o enriquecimento das análises (ROCHA, 2009, p. 875-877) (em um sentido bem próximo aos que foram apontados por Peter Hall e Rosemary Taylor). Embora os métodos e os focos das análises possam divergir, é inegável que a preocupação central é muito próxima em toda essa discussão, ou seja, a relação entre o sujeito e as instituições, e como esses dois pontos se relacionam na formação da estabilidade política.

E tal discussão ainda não é restrita somente às Ciências Sociais, uma vez que outros campos (além da História, Economia e Filosofia, já analisados no corpo do texto) também exploram essa questão há muito tempo, como a Psicologia e a Geografia, entre outras formas de estudo. Em linhas gerais, é importante frisar que esse diálogo, como aponta Rocha, é essencial para um amadurecimento maior da perspectiva de pesquisa, uma vez que os campos que não dialogam tendem a crescer sozinhos mas sem contato, alimentando uma esterilidade entre essas chaves interpretativas que, no fim das contas, termina por diluir o conhecimento em vários caminhos novos que não levam, necessariamente, a novos lugares.

## REFERÊNCIAS

- ALMOND, Gabriel A. **Una disciplina segmentada: escuelas y corrientes en las ciencias políticas**. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sidney. **The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations**. 3º ed. Newbury Park: Sage Publications, 1989.
- BADIE, Bertrand. **Culture et politique**. Paris: Economica, 1993.
- BERSTEIN, Serge. **A cultura política**. In: RIOUX, Jean P.; SIRINELLI, Jean. **Para uma história cultural**. Tradução de Ana Moura. Lisboa: Estampa, 1998.
- BERSTEIN, Serge. **Les cultures politiques en France**. Paris: Seuil, 1999
- BURKE, Peter. **A Escola dos Annales (1929-1989): a Revolução Francesa da historiografia**. Tradução de Nilo Odalia. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1997.
- CASTRO, H. C. O. **"Cultura política: a tentativa de construção de um conceito adequado à América Latina."** *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v.ol. 2, nº.1, jan-jun. 2008.
- DAHL, Robert A.. **Poliarquia: participação e oposição**. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: EDUSP, 1997.
- INGLEHART, Ronald. **Cultura política y democracia estable**. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 42, 1988.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Tradução de Gabriel Cohn. *Lua Nova*, nº 58, 2003.
- KUSCHNIR, Karina. **Antropologia da Política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.
- MOTTA, Rodrigo P. S. (org). **Cultura política na história: novos estudos**. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009.
- PARSONS, Talcott. **Poder, partido e sistema**. In: AMORIM, Maria S. de A. **Sociologia política, II**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.
- PERES, Paulo S. **Comportamento ou instituições? A evolução histórica do**

**neo-institucionalismo na ciência política.** RBCS, Vol. 23, nº 68, out 2008.

RÉMOND, René (org). **Por uma história política.** Tradução de Dora Rocha. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ROCHA, Carlos V. **Democracia em duas dimensões: cultura e instituições.** Sociedade e Estado, Brasília, v. 24, n. 3., set/dez 2009.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo.** Tradução de M. Irene de Q. F. Szmrecsanyi, Tomas J. M. X. Szmrecsanyi. 13. ed. São Paulo: Pioneira, 1999 (Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais. Sociologia).

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

*Recebido em Agosto de 2017  
Aprovado em Outubro de 2017*

