

Daniel Béland e Robert Henry Cox (eds.) – Ideas and politics in social science research

New York: Oxford University Press, 2011

Ana Karine Pereira

A obra *Ideas and politics in social science research* é uma coletânea de artigos escritos por diversos acadêmicos das Ciências Sociais e se propõe a ser um manifesto pelas ideias e pela política. O livro tem como objetivo apresentar a literatura existente que relaciona ideia e política, fornecendo um novo modelo para analisar os interesses políticos; a formação, a manutenção e a mudança das instituições; os fatores que influenciam a escolha de algumas políticas públicas em detrimento de outras.

Essa coletânea representa, ao mesmo tempo, uma crítica ao modelo neoinstitucionalista estático de interpretar o mundo social e uma evolução natural dos três tipos de neoinstitucionalismo – o histórico, o sociológico e o da escolha racional –, já que essas três abordagens dão grande enfoque à gênese das instituições, mas enfrentam fortes limitações para explicar a manutenção e a mudança institucional. Assim, é apresentado ao leitor um novo tipo de institucionalismo, o discursivo ou o construtivista, que representa uma transição de uma interpretação de um mundo inercial para um mundo dinâmico.

O livro é dividido em duas partes. A primeira parte explica as dimensões teóricas, epistemológicas e ontológicas do enfoque ideacional e tem o propósito de enquadrá-lo dentro do neoinstitucionalismo. Assim, o capítulo “Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism”, escrito por Vivien A. Schmidt, interpreta o surgimento do institucionalismo discursivo como uma complementação dos três tipos de neoinstitucionalismo e realiza um esforço para harmonizar essas quatro abordagens. Por outro lado, os capítulos de Colin Hay e Mark Blyth, “Ideas and the construction of interests” e “*Ideas, uncertainty, and evolution*”, respectivamente, entendem a criação do institucionalismo discursivo como uma reação crítica às lacunas

do “neoinstitucionalismo tradicional”¹, interpretando o enfoque ideacional como uma ruptura em relação aos três institucionalismos.

A segunda parte é composta por seis capítulos que ilustram a diversidade de pesquisas, em diferentes áreas das Ciências Sociais, em que a abordagem ideacional contribui diretamente para o conhecimento empírico. Os capítulos cinco, seis, sete e dez dessa seção utilizam a abordagem ideacional para explicar como as ideias influenciam fenômenos políticos variados – o declínio do marxismo ortodoxo e a ascensão da social democracia no mundo ocidental no início do século XX; o surgimento da União Europeia; a adoção de políticas no setor de educação e cuidado infantil em países considerados como atrasados na implementação de políticas sociais; a política de inclusão racial nos Estados Unidos. Os capítulos oito e nove, por sua vez, analisam quais os fatores influenciam a produção de ideias – as instituições políticas e econômicas; o papel dos *think tanks*².

A introdução do livro e o capítulo um apresentam os conceitos gerais e os pressupostos da abordagem ideacional, além tentarem convencer o leitor da importância das ideias na vida política. Nesse sentido, Daniel Béland e Robert Henry Cox definem ideias como crenças formadas pelo equilíbrio entre emoções, pensamentos, desejos e interesses. As ideias representam o ordenamento cognitivo do mundo em que vivemos, guiando as pessoas nas suas decisões e preferências. Para eles, a análise ideacional parte de dois pressupostos. Primeiro, acredita-se que o mundo é socialmente construído e que as ideias são a base dessa construção. Segundo, as pessoas desenvolvem ideias para entender e interpretar o mundo em que vivem. Essas ideias guiam o comportamento individual e também moldam a interação social. Nessa perspectiva, as ideias possuem impactos variados na vida política: quando ideias são compartilhadas, elas são transformadas em práticas rotineiras, criando instituições; há um processo constante de redefinição de ideias, o que cria oportunidades para conflitos políticos, desentendimentos, frustrações, duplicidade e cooperação. O capítulo um, “The varied roles of ideas in politics: from ‘wheter’ to ‘how’”, escrito por Jal Mehta, reforça essa

¹ O “neoinstitucionalismo tradicional” se refere aos institucionalismos descritos por Hall e Taylor (1996): o da escolha racional, o histórico e o sociológico. Esta resenha considera essas três abordagens como tradicionais por serem relativamente antigas se comparadas com o mais novo institucionalismo, o discursivo ou o construtivista (Schmidt, 2008).

² De acordo com o capítulo nove, escrito por Andrew Rich, *think tanks* são organizações de pesquisa independentes e sem fins lucrativos.

noção de que as ideias são importantes para o estudo de fenômenos políticos ao considerá-las como o núcleo da ação política, já que elas moldam como os indivíduos entendem seus interesses e como eles definem seus valores, preferências, objetivos e estratégias de ação.

Daniel Béland e Robert Cox explicam, ainda na introdução, que o enfoque ideacional esteve por muito tempo em segundo plano nas Ciências Sociais, já que era considerado como uma abordagem imprecisa e por causa da grande popularidade do neomarxismo, que foca nas estruturas para explicar os fatos sociais. A partir da década de 1980, entretanto, a análise ideacional alcançou uma posição central nos debates nas Ciências Sociais como consequência do surgimento do neoinstitucionalismo. Nos últimos anos, pesquisas em diversas áreas têm utilizado a análise ideacional: estudos sobre questões raciais e de gênero, sobre a formação da política externa de um país, sobre a construção da agenda e a definição de problemas políticos etc.

Uma nova abordagem institucionalista

Apesar de a análise ideacional ser utilizada por diferentes áreas das Ciências Sociais e em enfoques variados, já na introdução do livro, Béland e Cox identificam três preocupações centrais que unificam os trabalhos que utilizam essa abordagem: a relação entre ideias e instituições, ideias e interesses e ideias e mudanças políticas. Essas três preocupações são desenvolvidas na primeira parte do livro a partir de uma análise crítica aos pilares do “neoinstitucionalismo tradicional” e da defesa de uma nova tipologia de institucionalismo, o discursivo ou o construtivista.

Os capítulos dois, três e quatro da primeira parte do livro³ apresentam os pressupostos do “neoinstitucionalismo tradicional” para, logo em seguida, introduzir o institucionalismo discursivo. O “neoinstitucionalismo tradicional” interpreta o mundo por meio de um modelo que se baseia nos seguintes pressupostos: primeiro, o mundo é considerado em estado de equilíbrio, sendo que as mudanças são apenas a troca de um equilíbrio para outro; segundo, as relações de causalidade no mundo social são lineares; terceiro, como resultado dos dois primeiros pressupostos, mudanças só ocorrem quando um elemento externo é introduzido no sistema. As três vertentes desse institucionalismo tendem a ser deterministas – seja historicamente,

³ Esses capítulos foram escritos, respectivamente, por Vivien A. Schmidt, Colin Hay e Mark Blyth.

culturalmente ou economicamente – e dão pouca ênfase ao papel da agência⁴ e aos fatores endógenos às instituições. Como consequência, o mundo social é interpretado como previsível e mudanças ocorrem dentro da lógica do *path dependence* ou a partir de fatores externos.

Em contrapartida ao “neoinstitucionalismo tradicional”, os autores apresentam o institucionalismo discursivo como um novo modelo para interpretar o mundo social, em que há o predomínio da incerteza, da agência, dos fatores endógenos às instituições e do *path-shaping*⁵. Vivien Schmidt define, no capítulo dois, o institucionalismo discursivo como uma abordagem que considera o discurso “(...) em que os atores sociais se inserem no processo de geração, deliberação e legitimação de idéias sobre a ação política, em contextos institucionais, de acordo com uma ‘lógica da comunicação’”. (Schmidt, 2008, p. 47). Essa nova vertente do institucionalismo lê o mundo social como sendo incerto e possuindo uma natureza evolutiva. A incerteza é consequência da natureza dos fatos sociais, pois é possível ver com clareza apenas os resultados sociais, mas não seus geradores. Além disso, nas Ciências Sociais, há uma interdependência entre sujeito e objeto, o que torna a previsibilidade e a clareza ainda mais difíceis. A evolução é consequência da agência exercida pelos atores internos às instituições que exercem um *path-shaping* ao remodelar, negociar e redefinir as instituições. A ação desses atores depende da percepção que eles possuem do mundo social, o que torna o processo evolutivo das instituições extremamente imprevisível. Nessa perspectiva, a estabilidade aparece como um fenômeno entrópico, de difícil manutenção e de constante negociação entre os atores.

Além de realizar uma análise crítica ao “neoinstitucionalismo tradicional” e de apresentar o institucionalismo discursivo, a primeira parte do livro dá grande ênfase à contribuição desse novo institucionalismo para explicar tanto a formação como a manutenção e a mudança das instituições. Em relação à formação das instituições, as ideias têm o papel de estimular as ações dos indivíduos. Essas ações formam rotinas, resultando em instituições sociais.

⁴ De acordo com Ferejohn e Pasquino, a agência “(...) consiste nas escolhas das ações à luz das crenças e dos desejos” (Ferejohn e Pasquino, 2001, p. 4).

⁵ *Path-shaping* é um termo utilizado no capítulo 3, escrito por Colin Hay, em contraposição ao *path-dependence*. Ao contrário do *path-dependence* – em que os atores possuem pouca participação na manutenção e na alteração de instituições, já que essa abordagem enfatiza o determinismo histórico –, o *path-shaping* é um enfoque em que os atores políticos, por meio das ideias, exercem grande influência na inovação, adaptação e mudança institucional.

As instituições também são consideradas como incorporações de ideias que são negociadas entre atores que possuem percepções e *status* de poder diferenciados. Assim, o processo de criação de uma instituição é marcado pela luta pelo predomínio de uma certa ideia, e o processo de manutenção e mudança institucional é reflexo da negociação da interpretação da ideia adotada e também do conflito entre a ideia predominante e as ideias concorrentes

No caso das mudanças políticas, o capítulo “Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism” argumenta que o institucionalismo discursivo é capaz de explicá-las porque as instituições são interpretadas aqui não apenas como estruturas que limitam os parâmetros da escolha política, mas como memórias coletivas que são desafiadas e contestadas ao longo do tempo por atores que possuem ideias diferentes e não-fixas sobre as instituições. As mudanças institucionais são entendidas a partir da análise de como as ideias são geradas entre os atores políticos e como elas são difundidas publicamente a partir do discurso. Este, entendido como a troca de ideias, permite que os atores pensem a partir de um referencial externo às instituições em que eles se localizam, fazendo com que eles sejam capazes de criticá-las. O discurso ainda permite que os atores convençam o público a alterar as instituições, formando coalizões discursivas.

Cabe ao capítulo “Ideas and the construction of interests” elaborar melhor a análise das mudanças políticas de acordo com o institucionalismo discursivo ao destacar as ações endógenas às instituições, a agência política e o *path-shaping*. Nessa perspectiva, as instituições e sua lógica *path-dependent* são remodeladas pela agência política. Esse enfoque coloca uma grande ênfase nos atores e nas ideias: os atores são considerados como seres estratégicos que lutam para realizar objetivos complexos, que são constantemente alterados a partir da percepção que eles possuem do mundo.

A primeira parte do livro, especialmente o capítulo “Ideas and the construction of interests”, também demonstra como o institucionalismo discursivo representa um novo olhar para entender interesses políticos. A abordagem tradicional da escolha racional interpreta interesses como o resultado do contexto material e econômico em que o indivíduo se insere. Na verdade, o grande enfoque nos interesses individuais e na lógica estratégica racional é uma forma de naturalizar as arenas políticas e sociais a fim de transformá-las em objetos previsíveis e compreensíveis. Isso ocorre da seguinte forma: a condição material dos indivíduos determina seus interesses

e, como consequência, os atores agem na arena política de forma racional para concretizar esses interesses. Nessa perspectiva, o comportamento dos atores é totalmente previsível de acordo com o contexto material em que ele se situa. Entretanto, o institucionalismo discursivo critica essa análise, já que ela ignora a natureza dos atores sociais como seres ativos, capazes de remodelar o ambiente em que vivem. Além disso, os atores sociais realizam reflexões sobre o contexto em que se inserem e, logo, um mesmo contexto material é percebido de forma diferente pelos atores de acordo com as ideias que eles possuem sobre o mundo a que pertencem. Assim, os interesses que movem a ação política não refletem diretamente o contexto em que o ator vive, já que dependem também da percepção que cada ator possui sobre esse contexto. Os interesses, nesse caso, são construções subjetivas.

É importante ressaltar que o institucionalismo discursivo não nega totalmente a abordagem estruturalista e o “neoinstitucionalismo tradicional”. Assim, a segunda parte do livro apresenta alguns estudos de caso em que esse novo institucionalismo é aplicado a partir de uma análise que mistura a abordagem ideacional com a estruturalista e a institucional⁶. O capítulo “Ideology, history, and politics”, de Sheri Berman, estuda a decadência do socialismo ortodoxo como a ideologia dominante no mundo ocidental e a ascensão da social-democracia na virada do século XIX para o século XX como o resultado tanto da estrutura social – crises econômicas e guerras – como da agência – a ação de atores políticos que remodelaram as principais ideias marxistas, trocando, por exemplo, a luta de classes pela cooperação entre as classes. A estrutura, representada por mudanças sociais e políticas, criou uma demanda por uma nova ideologia; e a agência política produziu uma ideologia mais adequada para esse novo contexto a partir da reforma incremental do marxismo ortodoxo.

O capítulo “Ideas and institutions in race politics”, escrito por Robert C. Lieberman, examina a política racial nos Estados Unidos a partir da análise do conflito entre duas ideias: a consciência racial, que reconhece grupos raciais como alvos legítimos de políticas públicas; e a cegueira racial, que rejeita a legitimidade da raça como uma categoria política⁷. Para o autor, só é possível

⁶ A abordagem institucional mencionada aqui se refere ao institucionalismo tradicional, que interpreta as instituições como estruturas que limitam os parâmetros da escolha política.

⁷ Cegueira racial e consciência racial são as minhas traduções para os respectivos termos: *color-blindness* e *race-consciousness*.

entender a política de ação afirmativa nos Estados Unidos a partir de uma abordagem que foca tanto nas instituições, que limitam o comportamento humano, como nas ideias. Essa análise mista é feita pelo autor a partir do estudo de coalizões, que sofre tanto a influência das ideias – que fornecem os motivos para a ação dos agentes, além de ajudar na definição de problemas políticos e de estratégias de ação – como das instituições – que fornecem oportunidades políticas, limitando e incentivando as estratégias dos atores e definindo quem possui mais poder na arena política.

O que influencia o sucesso de certas ideias

O primeiro capítulo do livro, “The varied roles of ideas in politics: from ‘whether’ to ‘how’”, escrito por Jal Mehta, discute uma questão importante para os estudiosos de políticas públicas: por que certas políticas são adotadas em detrimento de outras. Mehta realiza essa análise a partir do estudo dos três níveis das ideias: ideias como a solução de um problema, como a definição de um problema e como *zeitgeist*. No primeiro caso, existem três modelos que explicam a adoção de uma ideia específica para a solução de um problema: a visão de Peter Hall, que acredita que a adoção de ideias políticas para solucionar um problema depende da viabilidade política e administrativa; a percepção de John Kingdon (1984), que acredita que certas ideias são adotadas quando ativistas políticos conseguem conectá-las a problemas concretos e a certas correntes políticas; o trabalho de acadêmicos com inclinação histórica, que acreditam que algumas ideias predominam como reflexo de políticas passadas.

No caso da escolha de uma ideia para definir um problema político, Mehta elenca vários fatores que explicam a adoção de uma ideia: o poder material e moral dos atores envolvidos no processo de definição do problema; como os demandantes ‘enquandram’⁸ suas questões políticas; o contexto em que o problema é divulgado; quem são os atores afetados pelo problema; a existência de uma solução política para uma certa definição de um problema.

O terceiro nível das ideias são os *zeitgeists*, definidos como um conjunto de ideias sociais, econômicas e políticas que predominam no discurso político num dado momento. O *zeitgeist* participa do processo de escolha de

⁸ O termo ‘enquadrar’ se refere a situações políticas em que os atores sociais relacionam uma ideia defendida por eles com ideias mais amplas e que geralmente possuem grande aceitabilidade a fim de facilitar a aprovação das suas propostas.

políticas públicas ao influenciar a eleição de políticos que defendem uma ideologia coerente com as suas ideias; ao fornecer parâmetros para que os atores sociais percebam e interpretem questões políticas; ao ajudar na legitimação de políticas públicas específicas.

Alguns capítulos da segunda parte do livro ilustram essa análise dos fatores que determinam o fracasso ou o sucesso da adoção de uma ideia como diretriz política ou como uma política pública. Em “Ideas, position and supranationality”, Craig Parson busca explicações para a adoção do ideal de supranacionalidade na Europa, refletido na criação da União Europeia, em um contexto de competição entre várias ideias – o modelo tradicional, o modelo da confederação a partir da liderança franco-britânica e o modelo comunitário. O autor conclui que a agência política, possibilitada pela eleição de políticos que apoiavam o modelo comunitário, foi essencial para o surgimento da União Europeia. Em “Ideas, expertise and think tanks”, Andrew Rich analisa a supremacia de ideias conservadoras na política americana em detrimento de ideias liberais. O autor conclui que o sucesso de uma ideia depende de uma infraestrutura que a promova e a divulgue, os *think tanks*. Rich explica por que os *think tanks* que defendem ideias conservadoras são mais bem-sucedidos: eles trabalham com o poder das ideias e, logo, utilizam estratégias de comunicação e de *marketing*; enquanto os *think tanks* liberais se dedicam a produção de pesquisas rigorosas, objetivas e neutras.

Limites e críticas

A leitura de *Ideas and politics in social science research* é essencial para os acadêmicos que utilizam a abordagem institucionalista, não apenas por introduzir um novo modelo para entender fenômenos importantes na Ciência Política – como a mudança institucional, os interesses dos atores sociais e o processo de adoção de uma ideia –, mas também porque a obra apresenta os limites do enfoque ideacional. Vivien Schmidt resume bem esses limites no capítulo “Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism” ao afirmar que o institucionalismo discursivo é muito voluntarista por causa do grande enfoque na agência política, além de destacar que esse novo institucionalismo dá pouca ênfase ao contexto em que os discursos se localizam. A abordagem ideacional enfrenta ainda a dificuldade metodológica de estabelecer causalidade e de determinar com clareza quais ideias determinam certos fatos políticos. Esses limites, juntamente com as críticas

ao “neoinstitucionalismo tradicional”, concentradas na primeira parte do livro, permitem que o leitor seja capaz de identificar qual corrente institucionalista é mais adequada para a análise de fenômenos políticos específicos. Além disso, a segunda parte do livro, ao utilizar enfoques variados – como o papel da estrutura e da agência – para analisar acontecimentos políticos, faz com que os acadêmicos da área se sintam estimulados a mesclar diferentes correntes institucionalistas numa mesma pesquisa.

A obra pretende ser um marco do institucionalismo discursivo na Ciência Política, intenção explicitada por Colin Hay em “Ideas and the construction of interests”. O autor introduz esse capítulo afirmando que, nos últimos anos, houve uma proliferação de estudos sobre o neoinstitucionalismo e o surgimento de diversas correntes: em 1996, Peter Hall e Rosemary Taylor descreveram três tipos de institucionalismo; em 1998, Guy Peters identificou sete tipos de institucionalismo. O autor argumenta, entretanto, que “(...) nenhum desses autores fez referência ao construtivismo, muito menos para a variante institucional do construtivismo” (Peters, 1998, p. 65). Nesse sentido, a primeira parte do livro foca na introdução do institucionalismo discursivo como um novo modelo para entender as instituições e o mundo social. Esse modelo é caracterizado pela grande ênfase à agência política, aos fatores endógenos às instituições e ao *path-shaping*.

Entretanto, existe uma vasta literatura na Ciência Política que já havia destacado a importância de alguns desses elementos para a análise institucional, apesar de não os reunir numa única categoria e nem rotulá-los como institucionalismo discursivo ou construtivista. Cabe citar aqui o trabalho de Shepsle (2006), que representa uma crítica ao “neoinstitucionalismo tradicional” ao trabalhar com a “objeção de Riker”. Assim como os autores de “Ideas and politics in social science research”, a “objeção de Riker” critica o “institucionalismo tradicional” por interpretar as instituições como estáticas e exógenas. Nesse sentido, o trabalho de Shepsle também propõe um novo modelo para estudar as instituições em que suas características dinâmicas e endógenas são destacadas.

O trabalho de Mantzavions, North e Shariq (2004) também enfatiza a importância de fatores endógenos às instituições e o papel das ideias para a formação e a alteração de instituições. Essa análise é realizada pelos autores a partir do estudo do processo cognitivo e da aprendizagem do ser humano, que se assemelha muito com a análise apresentada em “Ideas and politics

in social science research” de como os atores sociais utilizam as ideias para perceberem seus interesses e o mundo social em que vivem. Nessa mesma linha, o livro *Elements of reason: cognition, choice, and the bounds of rationality* – organizado por Lupia, McCubbins e Popkin (2000) – representa uma reformulação do institucionalismo da escolha racional ao considerar o debate crítico sobre a racionalidade e ao enquadrar modelos mentais e limites cognitivos como elementos da racionalidade.

Referências bibliográficas

- FEREJOHN, John & PASQUINO, Pasquale. 2001. “A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 45, p. 5-25.
- HALL, Peter A. 1989. *The political power of economic ideas: keynesianism across nations*. Princeton: Princeton University Press.
- HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R. 1996. “Political science and the three new institutionalisms”. *Political Studies*, v. 44, n. 5, p. 936-957.
- KINGDON, John W. 1984. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Longman.
- LUPIA, Arthur; McCUBBINS, Mathew & POPKIN, Samuel (orgs.). 2000. *Elements of reason: cognition, choice, and the bounds of rationality*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- MANTZAVINOS, Chris; NORTH, Douglass C. & SHARIQ, Syed. 2004. “Learning, institutions, and economic performance”. *Perspectives on Politics*, v. 2, n. 1, p. 75-84.
- PETERS, B. Guy. 1998. *Institutional theory in political science: the “new institutionalism”*. London: Pinter.
- SCHMIDT, Vivien A. 2008. “Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse”. *The Annual Review of Political Science*, v. 11, p. 303-326.
- SHEPSON, Kenneth A. 2006. “Old questions and new answers about institutions: the riker objection revisited”. In: WEINGAST, Barry R. & WITTMAN, Donald A. (eds.). *Oxford handbook of political economy*. New York: Oxford University Press.