

Estruturas e instituições: um possível diálogo entre neoinstitucionalismo em políticas públicas e teoria social contemporânea

Social structures and institutions: a possible dialogue between neoinstitutionalism and contemporary social theory

Kleber Garcia Teixeira

Universidade Federal do ABC, Brasil

E-mail: klebergt@gmail.com

Claudio Luis de Camargo Pentead

Universidade Federal do ABC, Brasil

E-mail: claudio.pentead@ufabc.edu.br

Recebido: 29/06/2016 – Aceito: 06/07/2016

Resumo

A proposta deste artigo é realizar um (possível) diálogo entre as categorias (ou conceitos) de *instituições*, presente na escola neoinstitucionalista de análise de políticas públicas, e de *estrutura*, essencial para a teoria social contemporânea de Bourdieu e Jessé de Souza. Através da discussão teórica em torno dessas categorias, o artigo demonstra os pontos de encontro entre ambas abordagens e sua contribuição na análise social para o desenvolvimento do campo de políticas públicas, por meio do uso da teoria disposicional de Bourdieu.

Palavras chave: teoria neoinstitucional; teoria disposicional; instituições; Bourdieu; North,

Abstract

This paper proposal realizes a (possible) dialogue between the features (or concept) of institutions that exist in framework of public policy neoinstitutionalist analysis and social structure, core concept to contemporary social theory of Bourdieu and Jessé de Souza. By theoretical discussion about this features, the article argues the meeting points of both approaches and their contribution to development of public policy field by Bourdieu's theory.

Key words: neoinstitutional theory; dispositional theory; institutions; Bourdieu; North.

1. Introdução

O sociólogo Jessé de Souza, em *A construção social da subcidadania*, afirma que as “práticas’ institucionais”, desempenhadas pelo Estado e mercado, e suas consequências sócias e psicossociais se impõem de forma material e estrutural, e que, conforme vemos em outra obra, *A ralé brasileira*, as “instituições” se impõem por meio de suas diversas práticas no cotidiano como objetivações que influenciam a dinâmica social, especialmente dentro do campo cognitivo em uma dimensão moral.

O Mercado e Estado seriam, no pensamento social de Jessé de Souza, as duas instituições mais importantes das sociedades modernas e ambas são resultado de um processo de “aprendizado social”, isto é, de um processo dinâmico de transformação, resultado de práticas sociais concretas. Esse recorte está em consonância com a teoria relacional ou disposicional de Pierre Bourdieu, para quem, em *Razões Práticas (2011)*, afirma que o Estado (e também o mercado) tem o poder do exercício de uma violência simbólica representada sobre a forma objetiva da estrutura social e ao mesmo tempo com a produção de mecanismos estruturantes que atuam sobre a subjetividade e nos esquemas de percepção e pensamento.

Desta forma, essas instituições contribuem para a conservação ou modificação das estruturas tanto objetivas (o sistema de relações) quanto subjetivas (expressa no conceito de *habitus*¹ de Bourdieu). Esta conceituação de mercado e de Estado como instituições que atuam decisivamente para a reprodução ou transformações das estruturas sociais e mentais, parece-me se coadunar bem com noção de instituição defendida pelo neoinstitucionalista Douglas North (1994), que compreende as instituições como “dispositivos de constrangimento” desenvolvidos pela sociedade para estrutura as relações humanas. North (1994) acredita que as relações sociais são fruto de “constrangimentos” (formais e informais) que se impõem ao comportamento humano. Os constrangimentos funcionam como incentivos estruturais, principalmente na organização da atividade econômica. Essa visão de North, confere as instituições um papel estrutural dentro do funcionamento da vida social.

Mas o que seriam estruturas? Qual a relação entre estruturas sociais e mentais, por um lado, e instituições, como o Estado e mercado, por outro? Se as instituições, de fato, ainda segundo North (1994), são “as regras do jogo” e definem um sistema de “incentivo estrutural”

¹ O Conceito de habitus dentro da teoria bourdiana será discutido mais abaixo.

para a dinâmica social, qual seria então a natureza de sua relação com as estruturas sociais e mentais da sociedade? A proposta deste artigo é realizar um diálogo entre as categorias (ou conceitos) de *instituições*, presente na escola neoinstitucionalista de análise de políticas públicas, e de *estrutura*, essencial para a teoria social de Bourdieu e Jessé de Souza.

2. Estruturas e instituições: categorias concretas e de análise da realidade social

Nas discussões da agenda política é recorrente a afirmação de que no Brasil ainda está por se fazer as reformas estruturais, política, social, econômica, tributária, agrária, etc. fundamentais para o efetivo e pleno desenvolvimento econômico e social do país (SANTOS, 1997). Outras vezes, reafirma-se a importância do fortalecimento das instituições, sobretudo políticas, para promover um ambiente equilibrado e favorável ao crescimento econômico, à equidade e à democratização do poder político (BAQUERO, 2001).

Apesar de não haver um consenso sobre a necessidade de reformas estruturais ou da construção e consolidação de instituições mais eficientes para lidar com as demandas advindas de uma realidade social marcada por desigualdades e assimetrias, existe a necessidade de problematizar teoricamente as estruturas sociais, que seguindo a linha bourdiana, estruturam a sociedade e as instituições sociopolíticas que ordenam e regulam as relações humanas de forma a criar novas possibilidades de análise que consigam conciliar as categorias e indiquem novos caminhos interpretativos para as Ciências Sociais.

Se, por um lado, devemos ao “estruturalismo construtivista” de Pierre Bourdieu um conceito mais preciso de *estruturas*, tanto objetivas como mentais,² por outro, encontramos nos neoinstitucionalistas, ainda mais quando analisados em sua diversidade (institucionalismo histórico, econômico, sociológico e da escolha racional), uma conceptualização sobre instituições mais complexa em determinações e melhor amarrada à processualidade concreta das práticas.

Desta forma, esse artigo busca fazer um diálogo teórico entre a sociologia de Bourdieu, que consiste em “descobrir as estruturas enterradas de maneira mais profunda nos

² Do próprio Bourdieu retiramos o que se deve entender por estruturalismo construtivista: “Por estruturalismo, ou estruturalista, quero dizer que existem, no próprio mundo social e não apenas nos sistemas simbólicos – linguagem, mito, etc. –, estruturas objetivas, independentes da consciência e da vontade dos agentes, as quais são capazes de orientar ou coagir suas práticas e representações. Por construtivismo, quero dizer que há, de um lado, uma gênese social dos esquemas de percepção, pensamento e ação que são constitutivos daquilo que chamo de *habitus* e, de outro, das estruturas sociais, em particular do que chamo de campos e grupos, e particularmente do que se costuma chamar de classes sociais” (BOURDIEU, op. cit. PETERS, 2013: 51).

diversos mundos sociais que compõem o universo societário, bem como os ‘mecanismos’ que tendem a assegurar sua reprodução ou transformação” (BOURBIEU op. cit. PETERS, 2013:48), com o pensamento de Douglass North, um neoinstitucionalista da vertente econômica, para quem as “Instituições formam o incentivo estrutural de uma sociedade, e as instituições políticas e econômicas, em consequência, são os determinantes fundamentais da performance econômica” (NORTH, 1994:359). Em outros termos, pretende-se problematizar o papel que as instituições jogam na estruturação social, na produção e reprodução de sistemas de relações sociais fundados em práticas cujos sentidos e motivações são socialmente construídos e historicamente cambiantes, assim como explorar os desdobramentos e implicações de uma teoria social que se concentra enfaticamente na “relação dialética entre condutas individuais propelas por disposições socialmente adquiridas e reunidas em um *habitus*, de um lado, e estruturas objetivas ou ‘campos’ de relações entre agentes diferencialmente posicionados e empoderados, de outro” (PETERS, 2013: 47), em síntese, a relação entre agentes e estruturas.

Parece perfeitamente legítimo sustentar haver uma aproximação, mas ainda não plenamente explorada, entre o *neoinstitucionalismo*, especialmente em sua vertente sociológica, e a *abordagem praxiológica* (ou filosofia relacional ou disposicional) de Bourdieu. Isto porque, como será melhor explicado a seguir, as instituições podem e devem ser analisadas e entendidas da mesma forma que a categoria ou conceito de *habitus*, isto é, como “estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes” (BOURDIEU, 2013: 87), embora, e assim se distinguindo, não como sistemas de disposições duráveis, “rotinas corporais e mentais inconscientes, que nos permitem agir sem pensar” (THIRY-CHERQUES, 2006: 33) que é o *habitus*, ou seja, como estruturas mentais. E sim como estruturas objetivas, como complexo de práticas sociais materializadas, objetivadas em um conjunto de regras inscritas nas, e mantidas pelas instituições (estruturas estruturadas); regras que, uma vez inscritas nestas instituições, sobre os agentes tentam, com relativo sucesso, seja através de sanções ou de incentivos (acesso a certos recursos), impor determinadas condutas.

Enquanto o *habitus* diz respeito às estruturas incorporadas, portanto subjetivas, mentais, as instituições, por sua vez, constituem-se em estruturas objetivas, externas aos sujeitos, que embora por eles mantidas, sobre eles exercem certo grau de coação: são práticas sociais recorrentes cujo sentido se objetivou em regras (fez-se estrutura) e que, a partir de sua consolidação, estruturam as interações sociais travadas em seu interior; ou, em outros termos,

são frações de relações sociais estruturas, regidas, organizadas por regras, social e historicamente instituídas e atualizadas.

3. Estruturas objetivas e mentais em Bourdieu

Para ser possível compreender a noção de instituições como certo conjunto de relações sociais estruturadas por regras, social e historicamente instituídas e atualizadas, é preciso mergulhar a fundo na noção ou categoria de estruturas, tanto objetivas quanto mentais. E aqui reside nosso interesse especial pela teoria disposicional de Bourdieu, para quem, não por acaso, o pesquisador “objetiva apreender estruturas e mecanismos que, ainda que por razões diferentes, escapam tanto ao olhar nativo quanto ao olhar estrangeiro” (BOURDIEU, 2011: 15).

Da semiologia de Ferdinand de Saussure, Bourdieu toma o conceito de estruturas como “regularidades objetivas (estruturas, leis, sistemas de relações) independentes da consciência e das vontades individuais” (BOURDIEU, 2013: 44); um “Sistema de relações constantes, independentes das consciências e das vontades individuais e irredutíveis à sua execução nas práticas ou nas obras (por exemplo, língua como código ou cifra)” (IDEM: 45); isto é, como muito bem compendiado por Gabriel Peters, que indica haver “padrões de conduta e sistemas de relações que se reproduzem independentemente da intencionalidade e da consciência de quaisquer dos atores individuais que compõem uma dada formação societária” (PETERS, 2013: 49).³

Portanto, as estruturas são um conjunto de relações entre os agentes que se reproduzem ao longo do tempo e de certa forma invariantes. Nos próprios termos de Bourdieu, a estrutura seria uma “partitura não escrita de acordo com a qual as ações dos agentes, cada um dos quais acredita estar improvisando sua própria melodia, estão organizadas” (BOURDIEU op. cit. PETERS, 2013: 49). Estamos nos referindo a sistemas de práticas e interações sociais que se reproduzem recorrentemente e que distinguem, em seu conjunto articulado, determinada formação societária. Mas o que explicaria a manutenção, mais ou menos invariável, de determinadas práticas e relações sociais? Por que recorrentemente nos comportamos como nos comportamos e nos envolvemos nas interações em que nos envolvemos? Aqui se faz necessário introduzir, primeiramente, a ressignificação conceitual ou categorial de *habitus* empreendida por Bourdieu.

³ E assim caberia à sociologia empírica “apanhar o invariante, a estrutura, na variante observada” (BOURDIEU, 2011: 15).

A palavra latina *habitus*, consagrada pela tradição escolástica, segundo Maria da Graça Setton, “traduz a noção grega *hexis* utilizada por Aristóteles para designar então características do corpo e da alma adquiridas em um processo de aprendizagem” (SETTON, 2002: 61). Designação que Bourdieu mantém, mas ampliando para congregar as noções de: “sistema de estruturas cognitivas e motivadoras” (BOURDIEU, 2013: 87); “sistema de disposições estruturadas e estruturantes que se constitui na prática e que é sempre orientada para funções práticas” (IDEM: 86); “espécie de hipóteses práticas fundadas na experiência passada” (IDEM: 89); “princípio gerador duravelmente acrescido de improvisações reguladas” (IDEM: 94); “lei imanente, *lex insita*”, lei enxertada, “inscrita nos corpos por histórias idênticas, que é a condição não somente da concertação das práticas, mas também das práticas de concertação” (IDEM: 98). O *habitus* é, portanto, a “lei interna”, que, produto da história, “produz as práticas, individuais e coletivas, portanto, da história, conforme esquemas engendrados pela história” (IDEM: 90).

Assim, dessa ampliação criada por Bourdieu, o sistema de disposições constituinte do *habitus* “são as rotinas corporais e mentais inconscientes, que nos permitem agir sem pensar. O produto de uma aprendizagem, de um processo do qual já não temos mais consciência e que se expressa por uma atitude ‘natural’ de nos conduzirmos em um determinado meio” (THIRY-CHERQUES, 2006: 33). Em outros termos, compreende as regras de comportamento generalizáveis, capacidades cognitivas e categorias da percepção (estruturas cognitivas, em geral) que interiorizamos através do processo de socialização levado a cabo, desde a mais tenra idade, em vários campos sociais (família, escola, trabalho, etc.) nos quais os sujeitos estão inseridos, e que, de modo inconsciente, serve de guia, diretriz às ações: “o *habitus* é um sistema de disposições, modos de perceber, de sentir, de fazer, de pensar, que nos levam a agir de determinada forma em uma circunstância dada” (IDEM).

Ora, o *habitus* é a categoria mediadora (agenciadora) entre o agente e as estruturas objetivas, o “sistema de relações constantes, independentes das consciências e das vontades individuais”,⁴ do mundo social, uma vez que se constitui justamente na interiorização destas mesmas estruturas na forma de esquemas de percepção e de verdadeiros *scripts* comportamentais, “Uma espécie de programa, no sentido da informática, que todos nós

⁴ Preciso insistir nesta definição de estrutura enquanto sistema de relações objetivas, pois o conceito de estruturas objetivas pode levar ao equívoco de acreditar que estas se referem, em Bourdieu, a coisas ou objetos concretos, como edifícios, fábricas, escolas, etc. Estas relações podem ser entre categorias de percepção e esquemas de disposições contidas no *habitus*, ou simplesmente relações entre agentes, relações sociais estruturadas e estruturantes.

carregamos” (THIRY-CHERQUES, 2006: 34). Ou, como aparece na apropriada síntese do conceito realizada por Thiry-Cherques:

O *habitus* é infraconsciente. É como uma segunda natureza, parcialmente autônoma, já que histórica e presa ao meio. Isto quer dizer que ele nos permite agir em um meio dado sem cálculo ou controle consciente. O *habitus* não supõe a visada dos fins. É princípio de um conhecimento sem consciência, de uma intencionalidade sem intenção. É adquirido por aprendizagem explícita ou implícita, e funciona como um sistema de esquemas geradores de estratégias que podem ser objetivamente conformes aos interesses dos seus autores, sem terem sido concebidas com tal fim (IBIDEM).

Como estruturas incorporadas e predisposto a estruturar, condicionar, organizar, de um modo semiautomático, semiconsciente, nossas ações, percepções, sentimentos e pensamentos, o *habitus* é a categoria social e historicamente determinada que nos permite compreender como as estruturas objetivas, o sistema de relações duráveis, se reproduzem com certa invariância ao longo do tempo. Portanto, muito do que nós, os agentes, somos, é determinado pelas estruturas incorporadas; modos de pensar e agir internalizados que, em grande medida, coincidem com as estruturas objetivas nas quais se espelham⁵. Esta “coincidência” é o que Bourdieu chama de “cumplicidade ontológica” entre as estruturas mentais incorporadas pelos agentes e as estruturas objetivas, e que determina a possibilidade de manutenção das disposições, das práticas, que garantem a reprodução das estruturas sociais fundamentais de uma dada ordem social. Esta cumplicidade ontológica entre estruturas mentais incorporadas e estruturas objetivas não são rígidas e podem ser contingentemente quebradas. Como observa Peters, ao comentar Bourdieu:

a tendência à reprodução das estruturas sociais objetivas por meio da coordenação espontânea e não intencionada de uma multiplicidade de ações individuais subjetivamente impulsionadas por *habitus* semelhantes ou

⁵ “A ordem simbólica apoia-se sobre a imposição, ao conjunto dos agentes, de estruturas cognitivas que devem parte de sua consistência e de sua resistência ao fato de serem, pelo menos na aparência, coerentes e sistemáticas e estarem objetivamente em consonância com as estruturas objetivas” (BOURDIEU, 2011:118).

reciprocamente “harmonizados” (por exemplo, na relação cúmplice entre dominantes e dominados que caracteriza a “violência simbólica”) não é tida por ele [Bourdieu] como um caso sociológico universal, mas sim como uma condição histórica particular, proveniente da identidade ou homologia estrutural entre as circunstâncias de constituição e as circunstâncias de operação do *habitus*. Este também poderia experimentar situações críticas de discrepância nos momentos de desaparecimento de tal cumplicidade ontológica entre o universo subjetivo do agente (“um mundo dentro do mundo”) e o universo objetivo que o circunda (PETERS, 2013: 54).

Se por um lado, através do *habitus* podemos compreender como o sistema de relações objetivas pode se reproduzir ao longo do tempo e de modo invariável (ou quase) através das próprias práticas e interações dos agentes, por outro, precisamos entender como as estruturas objetivas, justamente este sistema de relações, condicionam as práticas sociais. Aqui se faz necessário introduzir o conceito ou categoria de *campos sociais*: o “campo de forças, e também de lutas que visam transformar esse campo de forças”; o “espaço de obrigações (violências) que quase sempre possuem a propriedade de operar com a cumplicidade do *habitus* sobre o qual se exercem” (BOURDIEU, 2013:38).

As estruturas objetivas são formadas pelos diversos campos sociais, que, nas sociedades modernas, tendem a funcionarem como “microcosmos autônomos no interior do mundo social” (THIRY-CHERQUES, 2006: 36) – portanto, campos sociais e estruturas objetivas são sinônimos na teoria disposicional de Bourdieu.⁶ Segundo Thiry-Cherques, “Todo campo desenvolve uma *doxa*, um senso comum, e *nomos*, leis gerais que o governam” (IDEM: 37), ou, em outros termos, é composto por regras/normas e por opiniões conceituais aceitas de modo natural⁷, que funcionam como um campo de força, como “uma estrutura que constrange os agentes nele envolvidos” (IDEM: 35). Este senso comum compartilhado e as regras aceitas como legítimas estão incorporadas no *habitus*, o que permite que, com certa invariância, entre este e os campos social exista uma relação dialética de cumplicidade. Esta cumplicidade recorrente, mas contingencial entre *hábitos* (estrutura mental) e campo

⁶ Isto pode ser visto na própria caracterização da filosofia da ação ou disposicional realizada por Bourdieu. Segundo ele esta se “condensa em um pequeno número de conceitos fundamentais – *habitus*, campo, capital – e... tem como ponto central a relação, de mão dupla, entre as **estruturas objetivas (dos campos sociais)** e as estruturas incorporadas (do *habitus*)” (BOURDIEU, 2011:10 – grifos meus).

⁷ “A *doxa* contempla tudo aquilo que é admitido como ‘sendo assim mesmo’: os sistemas de classificação, o que é interessante ou não, o que é demandado ou não” (THIRY-CHERQUES, 2006: 37).

(estrutura objetiva) possibilita a reprodução do campo e de sua estrutura de posições de força, isto porque “O campo estrutura o *habitus* e o *habitus* constitui o campo. O *habitus* é a internalização ou incorporação da estrutura social, enquanto o campo é a exteriorização ou objetivação do *habitus*” (IDEM: 36).

Os campos sociais são além de campos de força (certo tipo de *habitus*, *doxa* e *nomos*)⁸, também campos de lutas, no sentido de que em seu interior se travam as lutas entre os seus diversos agentes, detentores de diferentes volumes e estruturas de capital global (composto, por exemplo, por capitais do tipo cultural, econômico, ou outro próprio do campo)⁹, pelo poder de ditar as regras que estruturam o campo:

A estrutura do campo é dada pelas relações de força entre os agentes (indivíduos e grupos) e as instituições que lutam pela hegemonia no interior do campo, isto é, o monopólio da autoridade que outorga o poder de ditar as regras, de repartir o capital específico de cada campo. A forma como o capital é repartido dispõe as relações internas ao campo, isto é, dá a sua estrutura (THIRY-CHERQUES, 2006: 37).

Em síntese os campos sociais são espaços do universo social, microcosmos sociais relativamente autônomos, parcelas das estruturas objetivas, "espaço de possíveis, que transcendem os agentes singulares", funcionando "como uma espécie de sistema de coordenadas" (BOURDIEU, 2011: 54). É formado por um campo de força, regras e opiniões consensuais que estruturam a luta dos agentes (campo de luta) – dotados de um *habitus* e de determinado volume e estrutura de seu capital global, apropriados ao campo em questão – pela dominação do campo. É por este motivo que “todo campo vive o conflito entre os agentes que o dominam e os demais, isto é, entre os agentes que monopolizam o capital específico do campo, pela via da violência simbólica (autoridade), contra os agentes com pretensão à dominação” (IDEM).

⁸ “As propriedades de um campo, além do *habitus* específico, são a estrutura, a *doxa*, ou a opinião consensual, as leis que o regem e que regulam a luta pela dominação do campo” (THIRY-CHERQUES, 2006:36).

⁹ “Aos interesses postos em jogo Bourdieu denomina ‘capital’ — no sentido dos bens econômicos, mas também do conjunto de bens culturais, sociais, simbólicos etc. Como nos confrontos político ou econômico, os agentes necessitam de um montante de capital para ingressarem no campo e, inconscientemente, fazem uso de estratégias que lhes permitem conservar ou conquistar posições, em uma luta que é tanto explícita, material e política, como travada no plano simbólico e que coloca em jogo os interesses de conservação (a reprodução) contra os interesses de subversão da ordem dominante no campo” (THIRY-CHERQUES, 2006:36/37).

E assim temos na teoria social de Bourdieu, de um lado, as estruturas objetivas, ou a constelação dos campos sociais, campo literário, artístico, burocrático, científico, etc., microcosmos sociais que funcionam "como uma espécie de sistema de coordenadas", e, de outro, as estruturas mentais, o *habitus*, "essa espécie de senso prático do que se deve fazer em dada situação" (BOURDIEU, 2011: 42), estruturas cognitivas incorporadas, "um corpo socializado, um corpo estruturado, um corpo que incorporou as estruturas imanentes de um mundo ou de um setor particular desse mundo, e um campo, e que estrutura tanto a percepção desse mundo com a ação nesse mundo" (IDEM: 144).

Mergulhado nas categorias analíticas de Bourdieu, o próximo passo é inferir o papel que as instituições jogam na estruturação do mundo social, da produção e reprodução dos campos sociais, das estruturas objetivas, mas também, e isto é decisivo, das estruturas mentais, o *habitus*. Para isto teremos de nos aventurar, mesmo que de modo breve, sobre a teoria neoinstitucionalista que oferece importantes aportes para pensar sobre as instituições e seu papel estrutural e disposicional.

4. O neoinstitucionalismo e o papel das instituições na estruturação social

Trilhando o caminho apontado acima, nessa parte do artigo busca-se constituir um diálogo entre a teoria disposicional de Bourdieu e o neoinstitucionalismo, principalmente como modelo de análise de políticas públicas. O centro da análise das políticas públicas se concentra no papel que as instituições têm sobre o processo, ao mesmo tempo político e técnico, de decisão, formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, significa que o foco passou a ser a relação entre agência e estrutura, isto é, entre a ação dos indivíduos e seu condicionamento ou estruturação pelas instituições, e, vice-versa, entre estas e sua reprodução e atualização pelo comportamento recorrente ou subversivo dos agentes. Vejamos como, por exemplo, Telma Menicucci caracteriza o novo institucionalismo:

abordagem busca responder de forma diferente à pergunta sobre como as escolhas sociais são modeladas, mediadas e conduzidas por arranjos institucionais, entendendo que as preferências e os significados não são estáveis nem exógenos, mas podem ser moldados pelas experiências políticas ou por instituições políticas relativamente autônomas... Na teoria social, o novo institucionalismo implica a necessidade de combinar tanto a agência quanto a estrutura em qualquer explicação do comportamento e dos

resultados sociais, rompendo com modelos explicativos polarizados ao reconhecer que as preferências dos indivíduos vêm de estruturas e experiências passadas, mas que, ao mesmo tempo, é preciso ter agentes que sejam portadores dos imperativos estruturais e que no processo de reproduzir as estruturas sejam capazes também de moldá-las (MINICUCCI, 2007, n. 1)

Esta preocupação em torno de problemáticas como as escolhas individuais são direcionadas por arranjos institucionais, da combinação analítica entre agência e estrutura, e de como os agentes moldam estas últimas é recursiva na teoria disposicional de Bourdieu. Se, por um lado, Manicucci (2007) chama a atenção para a intensão dos neoinstitucionalista de ver os agentes como “portadores dos imperativos estruturais”, que, no processo de reproduzir as estruturas, também contribuem para atualizá-las, por outro, a abordagem praxiológica de Bourdieu, em perfeita sintonia, estabelece que a investigação sociológica deve ser capaz de levantar “as contribuições funcionais não intencionadas e não conscientes que suas práticas oferecem à reprodução das configurações macrossociais objetivas onde esses indivíduos atuam” (PETERS, 2013: 51).

Mas, para ficar mais claro, primeiramente é necessário caracterizar melhor a teoria neoinstitucionalista.

Se existe um novo institucionalismo é porque existe um velho. Segundo Emerson Nascimento (2009: 101), “para o velho institucionalismo, instituições representavam apenas estruturas materiais”, ou, “em outras palavras, instituições referir-se-iam somente a órgãos do Estado ou, mais precisamente, ao governo”. O foco da análise era o funcionamento das instituições, a sua organização interna enquanto um tipo de sistema autônomo e a função este desempenham no processamento das demandas externas, e não a sua natureza e contribuição para a estruturação social, enquanto “o argumento central dos neo-institucionalistas é que as instituições moldam a ação”, e que “a teorização dentro da ciência política deve levar em conta o fato de que a ação jamais ocorre no vácuo institucional” (NASCIMENTO, 2009: 103). O novo institucionalismo, assim como a teoria relacional de Bourdieu, é, ao mesmo tempo, uma aproximação e recusa das análises estruturalistas:

os institucionalistas afirmam que a ação social é determinada por instituições, e não meramente pelo somatório das preferências. Mas, por outro lado, os institucionalistas também

rejeitam o estruturalismo, o qual atribui a uma determinada estrutura social a força causal de todas as situações sociais (NASCIMENTO, 2009:97).

Embora se possam traçar alguns pontos de convergência, o neoinstitucionalismo, enquanto modalidade teórica, é bastante diverso, podendo ser indicado sete vertentes principais (NASCIMENTO, 2009). Pelo menos quatro importantes correntes neoinstitucionalista podem ser estabelecidas: neoinstitucionalismo histórico, sociológico e econômico e da escolha racional (embora se afirme que estes dois últimos poderiam ser agrupados em uma única corrente).

Segundo Peter Hall e Rosemary Taylor (2001: 97), os neoinstitucionalistas históricos “veem a organização institucional da política e da economia como o principal fator estruturador do comportamento coletivo e gerador de resultados distintos. Eles enfatizam o ‘estruturalismo’ implícito nas instituições políticas”, e definem instituições como “procedimentos, rotinas, normas e convenções formais e informais incorporadas na estrutura organizacional da política e economia” (IDEM: 938). Além disto, quatro características podem ser destacadas do institucionalismo histórico: 1) conceptualização da relação entre instituições e comportamento individual; 2) a assimetria de poder; 3) ênfase na dependência da trajetória e consequências não intencionais; e 4) a relevância das ideias e outros fatores para os resultados da política. De certa forma, como defende Hall e Taylor (2001), os neoinstitucionalistas da vertente histórica podem ser colocados entre duas abordagens comportamentais: a abordagem calculista, própria dos neoinstitucionalistas econômicos ou da escolha racional, e a abordagem cultural, enfatizada pelos neoinstitucionalistas sociológicos.

Os que adotam a abordagem calculista “focam naqueles aspectos do comportamento humano que são instrumentais e baseados na estratégia do cálculo. Eles assumem que indivíduos procuram maximizar a obtenção de um conjunto de objetivos dados por uma específica função de preferência” (HALL, TAYLOR, 1996: 939), enquanto que a abordagem cultural, de um ponto de vista crítico à primeira, tende “a ver indivíduos mais como perseguidores de satisfação do que maximizadores de utilidade, e a enfatizar o grau em que a escolha de um curso de ação depende mais da interpretação de uma situação, do que do puro cálculo instrumental” (IBIDEM).

As implicações distintas de cada uma destas duas abordagens são evidentes. Institucionalistas da escolha racional ou econômicos, claramente associados à abordagem calculista, concentram “sua atenção mais precisamente sobre as regras do jogo político, as quais tendem a ser associadas à estrutura material dos cenários e aos interesses dos autores,

independentemente se, no mundo real, afastam-se dos parâmetros tangíveis” (NASCIMENTO, 2009:101), como se as estruturas materializadas nas instituições fossem apenas constrangimentos instituídos para orientar e dar previsibilidade ao comportamento dos agentes.¹⁰ Vejamos, por exemplo, a definição a bem conhecida definição de Douglas North, um neoinstitucionalista econômico, para instituições:

Instituições são as regras do jogo de uma sociedade, ou, mais formalmente, são constrangimentos inventados pelo homem que estruturam a interação humana. Elas são compostas de regras formais (lei estatutária, leis comuns, regulações), constrangimentos informais (convenções, normas de comportamento, e códigos de conduta auto-impostos), e as características de execução de ambos (NORTH, s/d: 5/6).

As instituições, aqui, são vistas como dispositivos racionalmente concebidos "para reduzir as incertezas das trocas humanas" (Ibidem: 2) em situações em que os intercâmbios geram custo em função da sua imprevisibilidade: “Quando é custoso transacionar, então as instituições são relevantes” (NORTH, 1994:360). Mas a ideia de indivíduos racionais buscando maximizar seus benefícios é mantida sem alteração – como diz North (s/d: 3), "somente se obtém mercados eficientes com resultado na teoria neoclássica onde não há custos de transação. Onde há, instituições são relevantes". A variável incorporada, portanto, ao modelo econômico e à teoria social, aí implícita, é a variável institucional, entendi como constrangimentos, dispositivos coercitivos, que moldam o comportamento humano e, desta forma, garantem a previsibilidade das interações humanas.

Para Minicucci (2007), em síntese, o novo institucionalismo econômico sustenta que as instituições podem ser entendidas ou como “costumes e regras em uma sociedade” com funções de constrangimento voltados para direcionar as relações entre os homens e prover “incentivos e de desincentivos”, ou como forma de organização (arranjo) social criados para diminuir os “custos de transação” e a incerteza por meio de definição de regras e padrões econômicos.

¹⁰ “Instituições afetam o comportamento primeiramente por providenciar aos atores um maior ou menor grau de certeza sobre o comportamento presente e futuro de outros atores. Mais especificamente, instituições providenciam informações relevantes para o comportamento de outros, fortalecendo mecanismos de acordo, penalidades, deserções, etc.” (HALL, TAYLOR, 1996: 939).

De fato, o tributo de North à teoria da escolha racional e, portanto, à ainda influente economia neoclássica, transparece em seu modelo explicativo da mudança econômica. Sua tese é de que:

A mudança econômica é um oblíquo e contínuo processo incremental, consequência de escolhas individuais de atores e empreendedores de organizações que são feitas todos os dias”, e que, por inferência, as “modificações ocorrem porque indivíduos percebem que eles podem fazer melhor através de uma reestruturação das trocas (políticas e econômicas) (NORTH, 1994:361).

Ora, mas como nasce este desejo de melhorar o desempenho? Em poucas palavras, do processo de aprendizagem pelo qual os indivíduos passam no interior das instituições e organizações, e que para North é “a fonte de transformação de longo prazo mais fundamental” (IDEM: 362).

Entretanto, parece-me que ao colocar o acento sobre a aprendizagem no processo de transformação econômica, North reconhece o papel fundamental que o processo de socialização (que mesmo dentro de uma visão economicista, tem o papel de aprendizado social), que em sua teoria é tematizado através da aprendizagem, na modelação das estruturas mentais e se aproxima estreitamente da abordagem praxiológica de Bourdieu:

A aprendizagem implica no desenvolvimento de uma estrutura pela qual se interpreta sinais variados recebidos pelos sentidos. A arquitetura inicial da estrutura é genética, mas o subsequente andaime (scaffolding) é um resultado de experiências individuais. As experiências podem ser classificadas em dois tipos – aquelas que derivam do ambiente físico e as que vêm do ambiente sociocultural linguístico. As estruturas consistem de categorias – classificações que gradualmente se desenvolvem na primeira infância para organizar nossa percepção e manter o controle de nossa memória sobre os resultados analíticos e experiências. Construída sobre estas classificações, formamos modelos mentais para explicar e interpretar o meio ambiente –

de modo tipicamente relevante para algum objetivo (NORTH, 1994:362).

Ainda segundo North, as “Estruturas de crenças”, na forma de religiões, mitos e dogmas, “são transformadas em estruturas sociais e econômicas por instituições” e arremata afirmando que as “instituições são o mecanismo individual externo (à mente) criado para estruturar e ordenar o meio ambiente” (NORTH, 1994:363).

Modelos mentais, portanto, são estruturados por instituições e funcionais para o sistema social e econômico, pois “uma herança cultural comum providencia um meio de reduzir a divergência entre os modelos mentais que têm as pessoas em uma sociedade e constitui o meio de transferência intergeracional de percepções unificadas” (NORTH, 1994:363). A semelhança da conceituação de modelos mentais e da aprendizagem enquanto implicada no desenvolvimento de uma estrutura pela qual se “interpreta sinais variados recebidos pelos sentidos”, com o conceito de *habitus* aqui é substancial.

Mas talvez a vertente do novo institucionalismo que mais se aproxime da teoria disposicional de Bourdieu seja o neoinstitucionalismo sociológico, que, como dito acima, se distancia da vertente econômica por relativizar a ideia, bastante cara à abordagem calculista, de que o comportamento humano é, sobretudo, racional e propositivo, adotando a noção alternativa da abordagem cultural de que “a escolha de um curso de ação depende mais da interpretação de uma situação, do que do puro cálculo instrumental” (HALL, TAYLOR, 2001:939).¹¹ Isto tem evidentemente desdobramentos sobre a forma como institucionalistas sociológicos conceituam as instituições.

Mais do que regra, procedimentos e normas, formais ou informais, como tendem os institucionalistas econômicos ou da escolha racional a enfatizar, os institucionalistas sociológicos tendem a ver as instituições também como sistemas simbólicos, esquemas cognitivos e modelos morais que orientam a ação e as interações humanas, isto é, não apenas como constrangimentos à conduta, mas também como fornecedoras de modelos mentais pelos quais a realidade é interpretada:

¹¹ Sociólogos, segundo Hall e Taylor, “começaram a argumentar que muitas das formas e procedimentos institucionais usadas pelas organizações modernas eram adotadas não simplesmente porque eram mais eficientes para as tarefas tomadas, em linha com alguma racionalidade transcendental. Ao invés disso, argumentaram que muitas destas formas e procedimentos deveriam ser vistos como práticas especificamente culturais, semelhantes a mitos e cerimônias criadas por muitas sociedades e assimiladas no interior de organizações, não necessariamente para melhorar sua eficiência formal de meios-fins, mas como um resultado do tipo de processo associado com a transmissão de práticas culturais mais gerais” (HALL, TAYLOR, 2001:946/947).

muitos institucionalistas sociológicos estabelecem uma nova ênfase sobre o que nós deveríamos pensar como sendo a ‘dimensão cognitiva’ do impacto institucional. Isto é, enfatizam a forma pela qual as instituições influenciam o comportamento ao fornecer **esquemas (scripts) cognitivos, categorias e modelos que são indispensáveis para ação**, isto porque, é importante destacar, sem esses o mundo e o comportamento dos outros não poderiam ser interpretados. Instituições influenciam o comportamento não simplesmente através da especificação do que alguém deveria fazer, mas também por especificar o que alguém pode se imaginar fazendo no mesmo dado contexto (HALL, TAYLOR, 2001:948 – grifos meus).

Em conformidade, muitos institucionalistas sociológicos enfatizam a elevada interatividade e mutual-constitutivo caráter da relação entre instituições e as ações dos indivíduos. Quando agem da forma como uma convenção social específica, indivíduos simultaneamente constituem-se como atores sociais, no sentido de se engajarem em *atos socialmente significativos*, e reforçam a convecção a qual eles aderiram. Central para esta perspectiva é a noção de que *a ação é hermeticamente atada à interpretação*. Portanto, institucionalistas sociológicos insistem que, quando em face de uma situação, o indivíduo tem de encontrar uma forma de reconhecer e respondê-la, sendo os esquemas e modelos implícitos no mundo institucional que fornecem os meios para realizar estas duas tarefas, muitas vezes de modo mais ou menos simultâneo. A relação entre indivíduo e instituição, portanto, é construída sobre um tipo de *“raciocínio prático”* por meio do qual o indivíduo opera com e retrabalha os modelos institucionais disponíveis para formar um curso de ação (IDEM:948/949 – grifos meus).

Esta ideia de que as instituições fornecem “Esquemas (scripts) cognitivos, categorias e modelos que são indispensáveis para ação” que se tornam “Atos socialmente significativos”, um tipo de “raciocínio prático”, mais do que uma escolha baseada no cálculo racional, que orienta a ação, nos faz lembrar imediatamente a categoria ou conceito de *habitus* de Bourdieu, às estruturas metais incorporadas que, em muito, estão materializadas nas instituições. Como mesmo observa Jessé de Souza a respeito da relação entre *habitus* e instituições: “As instituições, desse modo, precisam estar objetificadas não apenas em coisas e lógicas de

funcionamento que transcendam os agentes, mas têm também que estar representadas nos ‘corpos’ e em disposições de comportamento durável” (SOUZA, 2012: 46).

Pensemos, por exemplo, em uma das instituições mais importantes da modernidade, o Estado.¹² Segundo Bourdieu, e este ponto é central para a análise comparativa que estou desenvolvendo, “um dos poderes principais do Estado, o de produzir e impor (especialmente por meio da escola) as categorias de pensamento que utilizamos espontaneamente a todas as coisas do mundo, e ao próprio Estado” (BOURDIEU, 2011: 91). Portanto, mais do que uma instituição que cria, através um complexo de arranjos institucionais, constrangimentos (regras, normas, leis, sistema de sanções e prêmios, etc.) à ação humana, o Estado é estruturador do habitus, “esta gramática geradora de condutas” (BOURDIEU, 2003: 355), dos esquemas mentais pelos quais nossa percepção é estruturada e com as quais nosso comportamento é conduzido em grande medida. É por esta capacidade de estruturar, em grande medida, a práxis humana que torna o Estado capaz de organizar a ordem social sem uso da violência física constante:

Nas nossas sociedades, o Estado contribui de maneira determinante na produção e reprodução dos instrumentos de construção da realidade social. Enquanto estrutura organizacional e instância reguladora das práticas, ele exerce permanentemente uma ação formadora de disposições duradouras, através de todos os constrangimentos e disciplinas corporais e mentais que impõe, de maneira uniforme, ao conjunto dos agentes (BOURDIEU, 2011: 116).

O Estado não tem, necessariamente, necessidade de dar ordens, ou de exercer coerção física, para produzir um mundo social ordenado: “pelo menos enquanto puder produzir estruturas cognitivas incorporadas que estejam em consonância com as estruturas objetivas,

¹² Seguindo Weber, e, de certa forma, também Bourdieu, Jessé de Souza entende que a racionalização da vida é a característica distintiva da modernidade. É esta racionalização progressiva de todas as esferas da vida que tornaram o Estado e o mercado, as duas instituições centrais das sociedades modernas: “É esta ‘racionalização da vida’ (Durchrationalisierung des Lebens) segundo um princípio único – a transformação da realidade externa em nome de princípios religiosos – que está por trás da constituição de todas as criações institucionais que singularizam o Ocidente, dentre estas, acima de tudo, a constituição de mercado competitivo e Estado racional centralizado” (SOUZA, 2012: 80).

assegurando assim a crença da qual falava Hume, a submissão dóxica à ordem estabelecida” (IDEM: 119).

Portanto, em síntese, “o Estado pode impor e inculcar de modo universal, na escala de um certo âmbito territorial, estruturas cognitivas” (BOURDIEU, 2011:115). Este peso maior dado ao Estado, enquanto instituição que regra e inculca esquemas mentais, na estruturação social também é destacado pelo argumento neoinstitucionalista.

March e Olsen (1984:740) afirmam que as “observações empíricas do sistema político (...) frequentemente enfatizam a complexidade institucional dos Estados modernos e identificam um mais complicado entrelaçamento de instituições, indivíduos e eventos”. Minicucci (2007: 01) sustenta que na perspectiva neoinstitucional o Estado atua “como instituição política fundamental, não é apenas afetado pela sociedade, mas também a afeta”. Isto porque, como vimos, o Estado não somente é capaz de criar constrangimentos à ação humana, como também de fornecer os modelos mentais de pensamento e comportamento. Não é preciso destacar mais uma vez que esta noção aparece fortemente no neoinstitucionalismo econômico de Douglas North, especialmente quando este trata da relação estreita entre modelos mentais e instituições: “Modelos mentais são as representações internas que os sistemas cognitivos individuais criam para interpretar o meio ambiente; instituições são o mecanismo individual externo (à mente) criado para estruturar e ordenar o meio ambiente” (NORTH, 1994:363).

5. Considerações finais

Dentro desse enfoque, é legítimo postular que o complexo de instituições das sociedades modernas, como o Estado e suas instituições, constitui-se em estruturas objetivas, sistemas de relações objetivas que se reproduz, ao longo do tempo e de modo mais ou menos invariável, independente da consciência e vontades individuais. O próprio termo “instituição”, segundo Bourdieu, é “palavra que vem de stare, manter-se” (BOURDIEU, 2011:229), e que, em Minicucci, tem o sentido de “padrão de comportamento estável, recorrente e valorizado” (MINICUCCI, 2007). Em ambas as denotações pode-se ler a importância das instituições na consolidação de estruturas objetivas para regular a vida social em termos materiais e cognitivos.

Mas, ampliando o que foi dito acima, as instituições são um complexo de valores, pensamentos e práticas sociais que se materializaram, objetivaram, tornaram-se corporificadas em um conjunto de regras e normas, formais e informais (estruturas estruturadas), que

regulam, com certo sucesso, as interações humanas (estruturas estruturantes). Esta noção de instituições como regras estruturantes de relações sociais – uma definição dita como de tipo materialista – é consenso em todas as vertentes do neoinstitucionalismo. Mas é, sobretudo, no institucionalismo sociológico – aproximando-o definitivamente da teoria disposicional de Bourdieu – é que à capacidade das instituições de impor regras comportamentais, acrescenta-se outra, a de fornecer os modelos mentais de pensamento e ação, portanto, de estruturar o habitus. Como muito bem caracterizado por Nascimento, “institucionalistas sociológicos têm definido instituições de uma maneira não-materialista, ao tratarem de crenças, valores e modelos cognitivos”, e que, portanto, as “instituições podem ser vistas como um arquétipo, no sentido de que elas internalizam elementos da cultura e princípios normativos” (NASCIMENTO, 2009: 101).

Esse possível diálogo, aqui brevemente iniciado, parece fornecer importantes pistas para a construção de novos modelos de análise de políticas públicas que se inspirem na teoria disposicional de Bourdieu. Esses modelos podem apontar para diferentes leituras que possibilitem um desenvolvimento do campo de políticas públicas, muito amarrado dentro do arranjo da teoria política normativa com elementos da gestão pública. Assim, abrir caminhos novos para o estudo de políticas públicas, bem como de modelos de avaliação que estejam atentos as estruturas estruturantes que regem a vida social.

Referências

- BAQUERO, Marcello. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. São Paulo em perspectiva, 2001, 15.4: 98-104.
- BOURDIEU, Pierre. A economia das trocas simbólicas: introdução, organização e seleção de Sérgio Miceli. São Paulo: Ed. Perspectiva, 5º ed., 2003
- BOURDIEU, Pierre. Razões práticas: sobre a teoria da ação. 11ª ed. – Campinas, SP: Papirus, 2011.
- BOURDIEU, Pierre. A sociologia de Pierre Bourdieu. (org.) Renato Ortiz. – São Paulo: Olho d'água, 2013.
- BOURDIEU, Pierre. O senso prático. (Coleção Sociologia) 3º ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2013.
- HALL, Peter A. and TAYLOR, Rosemary C. R. Political Science and the Three New Institutionalisms. Political Studies, XLIV, 936-957, 1996.
- MARCH, James G, OLSEN, Johan P. The new institucionalism: organizational factors in political life. The American Political Science Review, Vol. 78, no. 3, 734-749, set., 1984.

- MENICUCCI, Telma M. G. “Os argumentos analíticos: a perspectiva histórica e institucional” (Capítulo 1). In: Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil: Atores, Processos e Trajetória. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.
- NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. “Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica”. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 1. Brasília, pp. 95-121, janeiro-junho, 2009
- NORTH, Douglass C. Economic Performance Through Time. The American Economic Review, vol. 84, n.o 3, pp. 359-368, 1994
- NORTH, Douglas. The new institutinal economics and development. Acesso em <<http://www2.econ.iastate.edu/tesfatsi/NewInstE.North.pdf>, s/d
- PETERS, Gabriel. Habitus, reflexividade e neo-objetivismo na teoria da prática de Pierre Bourdieu. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 28, n. 83, p. 47-71, Out., 2013.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. Dados, 1997, 40.3.
- SETTON, Maria da Graça Jacintho. A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. Rev. Bras. Educ., Rio de Janeiro , n. 20, p. 60-70, Ago. 2002.
- SOUZA, Jessé. A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica. 2º ed. – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.
- THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. Rev. Adm. Pública [online]. vol. 40, n.1, pp. 27-53, 2006.