

RETORNOS CRESCENTES, DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA (*PATH DEPENDENCE*) E O ESTUDO DA POLÍTICA¹

Paul Pierson*

Tradução: Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina, Doutora em Economia Aplicada (USP). Professora do curso de Relações Internacionais da UNESP – Franca. Pesquisadora do NEPPs – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNESP – Franca.

Revisão: Camila De Mario, Doutora em Ciências Sociais (UNICAMP), Pós-doc pelo programa de Gestão de Políticas Públicas (EACH-USP). Professora do curso de Relações Internacionais da Universidade Anhembi Morumbi. Pesquisadora do NEPPs – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNESP – Franca.

Resumo: É cada vez mais comum aos cientistas sociais descreverem os processos políticos como “dependentes da trajetória” (“*path dependent*”). O conceito, no entanto, é muitas vezes empregado sem uma elaboração cuidadosa. Este artigo conceitua dependência da trajetória enquanto um processo social baseado na dinâmica de “retornos crescentes”. Revisando a literatura recente em Economia e sugerindo ampliações para o mundo da Política, o artigo demonstra que os processos sujeitos a retornos crescentes provavelmente são predominantes e que existem boas bases analíticas para explorar suas causas e consequências. A pesquisa sobre retornos crescentes pode fornecer uma base mais rigorosa para o desenvolvimento de alguns

* Paul Pierson é “John Gross Professor” de Ciência Política de Berkeley, Universidade da Califórnia. Doutor em Ciência Política pela Universidade Yale.

¹ Artigo original: PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of Politics. *The American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267, jun. 2000.

dos pontos centrais do conhecimento recente em institucionalismo histórico: que padrões específicos de tempo (*timing*) e sequência (*sequence*) importam, que uma ampla gama de resultados sociais pode ser possível, que grandes consequências podem resultar de eventos relativamente pequenos ou contingentes, que cursos específicos de ação, uma vez iniciados, podem ser quase impossíveis de reverter e que consequentemente, o desenvolvimento político é pontuado por momentos críticos ou momentos (*junctions*) que moldam os contornos básicos da vida social.

Abstract: It is increasingly common for social scientists to describe political process as “path dependent”. The concept, however, is often employed without careful elaboration. This article conceptualizes path dependence as a social process grounded in a dynamic of “increasing returns”. Reviewing recent literature in economics and suggesting extensions to the world of politics, the article demonstrates that increasing returns processes are likely to be prevalent, and that good analytical foundations exist for exploring their causes and consequences. The investigation of increasing returns can provide a more rigorous framework for developing some of the key claims of recent scholarship in historical institutionalism: Specific patterns of timing and sequence matter; a wide range of social outcomes may be possible; large consequences may result from relatively small or contingent events; particular courses of action, once introduced, can be almost impossible to reverse; and consequently, political development is punctuated by critical moments or junctures that shape the basic contours of social life.

É cada vez mais comum aos cientistas sociais descreverem os processos políticos como “dependentes à trajetória” (“*path dependent*”). Alegações de dependência da trajetória aparecem em ambas as obras clássicas da política comparada, como a análise do sistema de partidos políticos europeus de Lipset e Rokkan (1967), e nas análises mais recentes sobre temas como a incorporação do trabalho (*labour incorporation*) na América Latina (COLLIER e COLLIER, 1991), o resultado de processos de construção do Estado na Europa (ERTMAN, 1996) e o desenvolvimento comparado dos sistemas de cuidados de saúde (HACKER, 1998). A noção de dependência da trajetória é geralmente usada para sustentar alguns pontos importantes: padrões específicos de tempo (*timing*) e sequência (*sequence*) importam; partindo de condições semelhantes, uma ampla gama de resultados sociais pode ser possível; grandes consequências podem resultar de eventos relativamente “pequenos” ou contingentes; cursos específicos de ação, uma vez

iniciados, podem ser praticamente impossíveis de reverter; e, consequentemente, o desenvolvimento político é frequentemente pontuado por momentos críticos ou conjunturas que moldam os contornos básicos da vida social (COLLIER e COLLIER, 1991; IKENBERRY, 1994; KRASNER, 1989). Todas estas características estão em nítido contraste com os métodos proeminentes de discussão e explicação na Ciência Política, que atribuem 'grandes' resultados a 'grandes' causas e enfatizam a prevalência de resultados políticos únicos e previsíveis, a irrelevância do tempo e da sequência e a capacidade dos atores racionais em projetar e implementar soluções ótimas (dados seus recursos e restrições) para os problemas que enfrentam. Se os argumentos de dependência da trajetória são, de fato, apropriados em áreas significativas da vida política, isto vai abalar muitos subcampos de pesquisa na Política. Este artigo apresenta argumentos neste sentido.

A análise começa com uma discussão geral sobre a dependência da trajetória que pretende esclarecer algumas ambiguidades importantes que cercam o conceito. Eu, então, delinéo e investigo as características típicas dos processos sociais sujeitos ao que os economistas chamam de "retornos crescentes", que também poderiam ser descritos como processos autorreforçados (*autoreinforced*) ou processos com *feedback* positivos. Para alguns teóricos, os retornos crescentes são a fonte de dependência à trajetória; para outros, eles tipificam somente uma forma de dependência à trajetória. O foco aqui é nos processos com retornos crescentes, tanto porque eles são de grande significância social e porque (ao contrário das concepções mais amplas de dependência da trajetória) os cientistas sociais estão começando a desenvolver argumentações minuciosas sobre as causas e consequências de retornos crescentes. A dinâmica dos retornos crescentes captura dois elementos centrais à dependência da trajetória, em seu sentido analítico mais intuitivo. Em primeiro lugar, eles apontam que os custos da mudança de uma alternativa para uma outra, em certos contextos sociais, aumentará significativamente ao longo do tempo. Em segundo lugar, e de maneira correlata, chamam a atenção para as questões de tempo e sequência, distinguindo momentos

formativos ou momentos críticos (*conjunctures*) dos períodos que reforçam caminhos divergentes. Para processos sujeitos a retornos crescentes não é só uma questão do que acontece mas também de quando acontece. As questões de temporalidade estão no centro da análise.

A seção seguinte analisa o desenvolvimento do argumento de retornos crescentes na área das Ciências Sociais em que eles têm recebido a maior atenção: a Economia. Esta análise sugere uma ampla abrangência de suas aplicações potenciais, mesmo em um campo que pode vir a ser hostil à ideia. Mais importante, estas aplicações econômicas proporcionam as discussões analiticamente mais desenvolvidas a respeito dos retornos crescentes. Os economistas não só esclareceram as principais implicações da dependência da trajetória, mas também identificaram muitos dos aspectos específicos de um dado ambiente social que geram tais processos.

A discussão sobre a Economia prepara o caminho para uma exploração das características distintivas da Política. Ao invés de simplesmente aplicar os contextos existentes na Economia aos fenômenos políticos, é preciso considerar as características do mundo político que exigem modificações no uso dos argumentos de dependência da trajetória. Vou demonstrar que os argumentos de retornos crescentes são, pelo menos, tão relevantes para a compreensão da política como eles são em outras áreas das Ciências Sociais. De fato, fatores como o papel central da ação coletiva na política, o papel central das instituições formais e resistentes à mudança, as possibilidades de uso da autoridade política para ampliar assimetrias de poder e a grande ambiguidade de muitos processos e resultados políticos fazem deste um domínio de vida social que é especialmente propenso a processos com retornos crescentes.

A seção final considera como estes argumentos podem contribuir para a análise política. Eles fornecem uma advertência importante contra a fácil conclusão acerca da inevitabilidade, "naturalidade" ou funcionalidade dos resultados observados. Dada a onipresença de alegações sobre elementos eficientes ou

funcionais na política, isso por si só seria uma alteração importante. Mais significativos, os argumentos de retornos crescentes justificam esforços para alongar os horizontes temporais da análise política. Eles podem redirecionar as perguntas que os cientistas políticos fazem, o que contribuirá para uma apreciação mais rica da centralidade dos processos históricos na geração de alterações na vida política. Eles podem também prestar atenção para variáveis específicas e sugerir hipóteses promissoras a respeito tanto da estabilidade como da mudança política em determinados contextos políticos comuns. Por exemplo, os argumentos de retornos crescentes destacam a necessidade de considerar hipóteses baseadas na ordem temporal – a possibilidade de que uma sequência particular de eventos ou processos pode ser uma parte fundamental da explicação para resultados divergentes. Finalmente, compreender as implicações muito difundidas da dependência da trajetória pode ajudar a orientar os cientistas políticos a um conjunto realista, ou modesto, de aspirações em relação às possibilidades de conseguir a parcimônia e previsibilidade no estudo da Política.

Dependência da trajetória e retornos crescentes

Os analistas estão cada vez mais propensos a utilizar o conceito de dependência da trajetória, mas definições claras são raras. Na prática, o emprego tende a oscilar entre concepções mais amplas e mais limitadas. Na interpretação mais ampla, a dependência da trajetória refere-se à relevância causal de estágios anteriores em uma sequência temporal. William Sewell (1996, p. 262-3), por exemplo, sugere que dependência da trajetória denote “que o que aconteceu em um ponto anterior no tempo afetará os resultados possíveis em uma sequência de eventos que ocorrem em um ponto mais tarde no tempo”. Este uso pode implicar apenas na afirmação solta e não muito útil de que “a história importa”, embora também possa ser apresentada com mais rigor. Considerando um exemplo dado por Andrew Abbott (1983, p. 131), a importância contemporânea de um grupo organizado

que tem 40% de filiação potencial depende muito se a filiação costumava ser 100% ou 10%. Note-se que a definição de Sewell não sugere que um dado caminho em particular seja difícil de ser deixado. Em vez disso, ele afirma que não podemos compreender a importância de uma determinada variável social sem entender “como ela chegou lá” – a trajetória que tomou. Eventos anteriores em uma sequência influenciam os resultados e as trajetórias, mas não necessariamente induzindo um movimento seguinte na mesma direção. Na verdade, a trajetória pode importar justamente porque tende a provocar uma reação em algum outro sentido.

Uma definição alternativa e mais restrita é sugerida por Margaret Levi (1997, p.28):

Dependência da trajetória significa, se é que tem que significar algo, que uma vez que um país ou região começou uma trilha, os custos de reversão são muito elevados. Haverá outras opções, mas os obstáculos em certos arranjos institucionais obstruem uma reversão fácil a partir da escolha inicial. Talvez a melhor metáfora seja uma árvore, ao invés de um caminho. No mesmo tronco há muitos ramos diferentes e galhos menores. Apesar de ser possível voltar ou para pular de um para o outro – e é essencial se o ramo escolhido morre – o ramo em que a pessoa (*climber*) começa é aquele que ela tende a seguir.

Essa concepção de dependência da trajetória na qual as etapas anteriores em uma determinada direção induzem ainda mais movimento na mesma direção, é bem capturado pela ideia de retornos crescentes. Em processos de retornos crescentes, a probabilidade de novos passos na mesma trajetória aumenta a cada passo dado nessa trajetória. Isto ocorre porque os benefícios *relativos* da ação atual comparados às opções anteriormente possíveis aumentam com o tempo. Colocado de maneira diferente, os custos de transição (*exit costs*) – de mudar para alguma alternativa previamente plausível – aumentam. Os processos de retornos crescentes também podem ser descritos como processos de autorreforço ou de *feedback* positivos.

Enfrentamos, portanto, a escolha entre a concepção mais ampla e a mais restrita de dependência da trajetória. Frequentemente os autores não são explícitos sobre qual destes dois significados eles têm em mente. Para esclarecer, este artigo emprega o termo no sentido mais restrito, ou seja, de processos sociais que apresentam retornos crescentes. A imprecisão que tem marcado o uso deste conceito nas Ciências Sociais sugere que a maior amplitude oferecida pela definição mais ampla custa caro em termos de clareza analítica. A dependência da trajetória tem sido vítima daquilo que Sartori (1970) chamou de alongamento conceitual. Diferentes tipos de eventos relacionados temporalmente são gerados de maneiras diferentes e têm diferentes implicações (ABBOTT 1983, 1990; PIERSON, n.d.b). Esses diferentes tipos de processos sociais, que foram agrupados, devem ser desembaraçados e sistematicamente explorados. Limitar o conceito de dependência da trajetória a processos de autorreforço não exclui a investigação a respeito do fato de que a ordem pode importar ao explicar os resultados sociais. Ele incentiva o uso de argumentos claros aplicados a situações distintas.²

Por mais que tais questões de formação conceituais estejam, em última instância, resolvidas, há duas razões interessantes para dar atenção especial aos processos que apresentam retornos crescentes. Em primeiro lugar, tais processos caracterizam muitas partes importantes do mundo social. Em segundo lugar, os cientistas sociais estão desenvolvendo uma teoria que faz da pesquisa a respeito das causas e consequências dos retornos

² Outra estratégia seria utilizar um conceito mais amplo de dependência da trajetória e, em seguida, distinguir subtipos, explorando as diferentes maneiras como estes são gerados e as diferentes consequências (Mahoney n.d.). Dado que a dependência da trajetória é muitas vezes utilizada sem maiores esclarecimentos, no entanto, esta opção parece mais problemática. Em última análise, estas disputas de definição permanecem difíceis de contornar. O que é importante é que os pesquisadores sejam claros e consistentes sobre o que eles querem dizer quando empregam o conceito e reconheçam a importância da diferenciação entre distintos processos.

crescentes uma área particularmente promissora de investigação. Estas duas razões são desenvolvidas em seções posteriores deste artigo.

A lógica básica dos processos de retornos crescentes pode ser apreendida em uma simples ilustração matemática.³ Imagine uma grande urna que contém duas bolas, uma preta e uma vermelha. Remova uma bola e em seguida devolva-a à urna, acompanhado por uma bola adicional da mesma cor. Repita esse processo até a urna encher. O que podemos dizer sobre a eventual distribuição de bolas coloridas na urna? Ou sobre uma série de ensaios (*trials*) em que enchemos a urna e, em seguida, começamos tudo de novo cem vezes?

* Em cada ensaio individual, não temos ideia de qual será a eventual proporção entre bolas vermelhas e pretas; ela pode ser 99,9% de vermelhas ou 0,01% de vermelhas, ou qualquer coisa entre elas. Se realizarmos 100 ensaios, provavelmente obteríamos 100 diferentes resultados.

* Em qualquer ensaio em particular, a proporção vai, eventualmente, atingir um equilíbrio. As últimas extrações em uma série contribuem só minimamente para a distribuição de bolas na urna. Assim, a distribuição representa um resultado estável.

* A sequência é, portanto, crucial. As primeiras extrações em cada experimento, que têm um elemento aleatório considerável, têm efeito poderoso sob qual dos possíveis equilíbrios será realmente alcançado.

Os matemáticos chamam isso de um processo de urna de Pólya. Suas qualidades características derivam do fato de que um elemento provável (ou obra do acaso) é combinado com uma regra de decisão que liga probabilidades atuais com os resultados de sequências (em parte aleatórias) anteriores.⁴ Os processos de urna

³ A discussão a seguir baseia-se intrinsecamente em Arthur (1994): uma compilação de seus artigos pioneiros sobre retornos crescentes e dependência da trajetória.

⁴ Este caso representa um tipo específico de processo com retornos crescentes, em que a probabilidade de uma extração em particular equivale precisamente

de Pólya apresentam retornos crescentes ou *feedback* positivo. Cada passo ao longo de uma trajetória em particular produz resultados que tornam essa trajetória mais atraente na próxima rodada. Quando tais efeitos começam a acumular-se, eles geram um poderoso ciclo virtuoso (ou vicioso) de atividade autorreforçada.

Processos de retornos crescentes têm características bastante intrigantes, que Arthur (1994, p.112-3) resumiu como se segue.

1. *Imprevisibilidade*. Uma vez que os primeiros eventos têm um grande efeito e são, em parte, aleatórios, muitos resultados podem ser possíveis. Não podemos prever, de antemão, quais dos possíveis resultados finais será alcançado.

2. *Inflexibilidade*. Quanto mais distantes em um processo nós estamos, mais difícil se torna mudar de uma trajetória para outra. Aplicado à tecnologia, uma subvenção a uma técnica em especial poderá mudar o resultado final se ocorrer antes do que posteriormente. Movimentos suficientes ao longo de uma trajetória particular podem, eventualmente, bloquear (*lock in*) uma solução.⁵

3. *Não-ergodicidade*. Eventos acidentais que ocorrem primeiro em uma sequência não se anulam. Eles não podem ser tratados como “ruídos” (ou ignorados), porque eles realimentam as escolhas futuras. Pequenos eventos não são desprezados.

4. *Ineficiência potencial da trajetória*. No longo prazo, o resultado final (*locked in*) pode gerar benefícios (*pay-offs*) menores do que uma outra alternativa não considerada.

à proporção entre as duas alternativas existentes na população. Arthur (1994) mostra que muitas das características deste caso têm uma grande gama de aplicações, mas não todas elas. É fácil modelar processos dependentes à trajetória com apenas dois equilíbrios (por exemplo, HILL, 1997), que provavelmente aproximam-se à essência de muitos processos dependentes à trajetória do mundo social.

⁵ Esta estabilidade representa uma distinção fundamental entre processos com retornos crescentes e processos caóticos, que podem não gerar equilíbrio. Para uma discussão interessante deste quadro divergente, com aplicações à Política, veja Fearon (1996).

A estas pode-se adicionar um ponto geral de interesse particular aos cientistas sociais: estes são processos nos quais a sequência é crítica. Eventos anteriores importam muito mais do que os posteriores e, conseqüentemente, diferentes seqüências podem produzir resultados diferentes. Nestes processos a história importa.

Se essas características são frequentes na Política, então elas trazem grandes implicações tanto para os tipos de perguntas que se deve fazer como para os tipos de respostas que se deve esperar encontrar. Mais importante, elas sugerem a necessidade de focar a dimensão temporal dos processos sociais. Em busca de explicação, precisamos pensar nas causas e efeitos, que são muitas vezes separados com o tempo, ao invés de se concentrar exclusivamente em explicações sincrônicas (HARSANYI, 1960; STINCHCOMBE, 1968). Explorar estas implicações exige uma revisão dos recentes trabalhos econômicos sobre retornos crescentes.

Os argumentos de retornos crescentes na economia

A Economia foca tradicionalmente na busca pelo equilíbrio único.⁶ Este objetivo é atraente porque sugere um mundo potencial de previsibilidade e eficiência. Face a dadas dotações de fatores e preferências, a análise do equilíbrio irá apontar para um único

⁶ Alguns cientistas sociais, tais como Stephen J. Gould, também têm sido atraídos para discussões sobre dependência à trajetória, momentos críticos e equilíbrios baseados na biologia evolutiva (ver especialmente KRASNER, 1989; SPRUYT, 1994). Sem negar a relevância dessa literatura, acho que é um ponto de partida menos útil do que o foco dos economistas nos retornos crescentes. A maioria dos aspectos da Política não têm nada parecido com o mecanismo de seleção natural que impulsiona a teoria Darwinista (relações internacionais e certas características dos sistemas eleitorais constituem importantes exceções). Além disso, a construção social de normas e instituições formais não têm analogia real com a teoria da evolução. Estas construções, contudo, são características cruciais da Política e, como veremos, são um elemento crítico na processos sociais sujeitos a retornos crescentes.

resultado ótimo. Além disso, dado que os economistas assumem um contexto de retornos marginais decrescentes, este objetivo é potencialmente atingível. Com retornos decrescentes, as ações econômicas vão gerar *feedback* negativo, que conduzirá a um equilíbrio previsível. Um forte aumento dos preços do petróleo pode, de imediato, aumentar a conservação, a exploração e a exploração de outras fontes de energia, o que levará a uma queda nos preços do petróleo. Cada passo longe do equilíbrio é mais difícil do que o anterior. Como Arthur (1994, p. 1) resume, “*feedback* [negativo] tende a estabilizar a economia, pois quaisquer grandes mudanças serão compensadas pelas próprias reações que geram. [...] O equilíbrio marca o ‘melhor’ resultado possível sob as circunstâncias: o uso e a alocação mais eficiente dos recursos”.

Durante os últimos quinze anos, no entanto, a tradição dos retornos decrescentes enfrentou um desafio de grandes proporções. Os economistas demonstraram um crescente interesse na ideia de retornos crescentes. Em uma ampla gama de assuntos – incluindo a localização espacial da produção, o desenvolvimento do comércio internacional, as causas do crescimento econômico e o surgimento de novas tecnologias – os argumentos de dependência da trajetória tornaram-se amplos. As ideias desenvolvidas nesta área não são inteiramente novas, mas elas têm sido adotadas e desenvolvidas por economistas do *mainstream*. Este assunto tem recebido atenção considerável nos principais periódicos (*journals*). Douglass North, que dá grande ênfase à tais argumentos em sua análise do desenvolvimento do capitalismo moderno, foi agraciado com o Prêmio Nobel de Economia.

O estudo de tecnologia tem proporcionado o terreno mais fértil para os argumentos baseados em retornos crescentes. Conforme Arthur (1994) e David (1985) enfatizaram, sob condições muitas vezes presentes em setores complexos e intensivos em conhecimento, uma tecnologia específica pode alcançar uma vantagem decisiva sobre os concorrentes, embora não seja necessariamente a alternativa mais eficiente no longo prazo. Isto ocorre porque uma dada tecnologia gera retornos (*payoffs*) mais elevados para o usuário quanto mais ela se torna dominante.

Quando uma nova tecnologia é sujeita a retornos crescentes, ser o pioneiro torna-se fundamental (mesmo que apenas por motivos de acidente histórico). Com rendimentos crescentes, os atores têm fortes incentivos para se concentrar em uma única alternativa e continuar por uma trajetória específica, uma vez os passos iniciais são dados nessa direção. Uma vez que uma vantagem inicial é obtida, efeitos de *feedback* positivos podem travar (*lock in*) esta tecnologia e os concorrentes são excluídos. Os argumentos de dependência da trajetória são aplicados ao desenvolvimento do teclado da máquina de escrever de padrão 'QWERTY', o triunfo do reator nuclear resfriado por água leve nos Estados Unidos, as batalhas entre os videocassetes Betamax e VHS e entre os computadores baseados em DOS e Macintosh, projetos de automóveis pioneiros e padrões concorrentes para correntes elétricas.⁷

Nem todas as tecnologias, no entanto, têm tendência a retornos crescentes. Arthur (1994) aborda não só as características de tais processos, mas também as condições que dão origem a eles. Entender essas condições é essencial, como veremos, porque circunstâncias analiticamente semelhantes ocorrem com frequência no mundo da Política. As características de Arthur fornecem uma base para o desenvolvimento de hipóteses sobre quando os processos de retornos crescentes são possíveis de ocorrer no mundo social.

Arthur (1994, p.112) demonstra as quatro características de uma tecnologia e de seu contexto social que geram retornos crescentes.

1. *Grandes custos fixos ou de instalação (set-up)*. Estes geram elevados resultados para novos investimentos em uma determinada tecnologia. Com o aumento da produção, os custos fixos podem ser distribuídos por mais produtos, o que levará a menores custos

⁷ Muitos desses exemplos foram contestados por críticos que negam a afirmação empírica de que as tecnologias superiores foram superadas. Uma vez que estes críticos levantam questões mais amplas sobre a utilidade dos argumentos de retornos crescentes, vou adiar a discussão até o final desta seção.

unitários. Quando os custos fixos ou de instalação são elevados, os indivíduos e organizações têm um forte incentivo para identificar e permanecer em uma única opção.

2. *Efeitos de aprendizagem (learning effects)*. O conhecimento obtido na operação de sistemas complexos também leva a retornos crescentes em função do uso continuado. Com a repetição, os indivíduos aprendem como usar os produtos de forma mais eficaz e suas experiências podem induzir mais inovações no produto ou em atividades relacionadas.

3. *Efeitos de coordenação (coordination effects)*. Estes ocorrem quando os benefícios que um indivíduo recebe de uma determinada atividade aumentam à medida que outros adotam a mesma opção. Se as tecnologias incorporam externalidades de rede positivas, então uma determinada tecnologia será mais atrativa quanto mais pessoas a utilizam. Os efeitos de coordenação são especialmente significativos quando uma tecnologia tem de ser compatível com uma infraestrutura a ela relacionada (por exemplo, *software* com *hardware*; automóveis com a infraestrutura de estradas, instalações de reparos e postos de abastecimento). O aumento do uso de uma tecnologia incentiva investimentos na infraestrutura a ela associada, que por sua vez atrai ainda mais usuários para a tecnologia.

4. *Expectativas adaptativas*. Se as opções que não obtêm ampla aceitação trarão desvantagens mais tarde, os indivíduos tenderão a “fazer a escolha certa” (“*pick the right horse*”). Embora a dinâmica aqui esteja relacionada com os efeitos de coordenação, ela deriva do caráter autorrealizável das expectativas. As projeções sobre os padrões esperados de uso futuro levam os indivíduos a adaptarem as suas ações de maneira a contribuir para que as expectativas tornem-se realidade.

Essa discussão sobre tecnologia é importante principalmente porque esclarece um conjunto de relações características de muitas interações sociais. Novas iniciativas sociais – tais como a criação de organizações ou instituições – geralmente implicam em consideráveis custos de instalação; os indivíduos, assim como organizações, aprendem fazendo (*learn by doing*); os benefícios das

atividades individuais ou organizacionais são frequentemente aprimoradas se forem coordenadas ou 'ajustadas' com atividades de outros atores ou organizações, e é frequentemente importante fazer a escolha certa, então nós adaptamos nossas ações à luz de nossas expectativas sobre as ações dos outros.

Apesar dos argumentos sobre tecnologia serem provavelmente os mais conhecidos, os economistas aplicaram análises semelhantes dos processos de retornos crescentes em uma ampla escala de contextos econômicos. Ambos Krugman (1991) e Arthur (1994, p. 49-67) apontam para o papel dos retornos crescentes na localização espacial da produção. Dada a importância da proximidade física em muitos aspectos da vida econômica os efeitos de aglomeração são muito difundidos. Ou seja, os centros iniciais da atividade econômica podem atuar como um ímã e influenciar as decisões locais e os investimentos de outros agentes econômicos. O estabelecimento de empresas atrai fornecedores, mão de obra qualificada, serviços financeiros e jurídicos especializados e infraestrutura física adequada. A concentração desses fatores podem, por outro lado, tornar-se um dado atrativo para outras empresas que produzem bens similares. Assim também fazem as redes sociais, que permitem a fácil troca de informações e *expertise*. Argumentos de retornos crescentes ajudam a explicar a prevalência de bolsões de atividade econômica especializada, do Vale do Silício aos fabricantes de têxteis de alta qualidade do norte da Itália. Krugman (1991, p.80) conclui: "Se existe uma única área da economia na qual dependência da trajetória é inconfundível é na geografia econômica – a localização da produção no espaço. A influência projetada pela história sobre a localização é evidente em todas as escalas, desde o menor até a maior – do *cluster* de empresas de bijuterias em Providence à concentração de 60 milhões de pessoas do Corredor Nordeste".

Estas alegações têm semelhança às análises recentes de comércio internacional, uma área em que os argumentos sobre retornos crescentes ganharam ampla aceitação. Pesquisadores começaram enfocando as tendências econômicas que pareciam anômalas do ponto de vista da teoria do comércio tradicional – mais

notavelmente, a explosão do comércio intrasetorial após a Segunda Guerra Mundial (KRUGMAN, 1996). Se a vantagem comparativa resulta de características “naturais” dos diferentes países, então seria de se esperar que a maior parte do comércio ocorresse entre países bastante diferentes, tal como as trocas entre Norte e Sul de bens manufaturados por matérias-primas. No entanto, a maior parte do comércio é Norte-Norte, incluindo vastas trocas dentro de determinadas indústrias. Este padrão sugere um enigma: por que países muito semelhantes desenvolveram vantagens comparativas em nichos altamente especializados?

Os retornos crescentes proveem uma resposta. Setores intensivos em conhecimento são propensos a um *feedback* positivo. Países que obtêm uma vantagem em uma área particular, por qualquer razão, provavelmente consolidarão esta liderança ao longo do tempo. O resultado é um alto grau de especialização. Mesmo países com dotações iniciais semelhantes desenvolvem áreas de força econômica diferentes. A vantagem comparativa não é simplesmente dada; é frequentemente criada por meio de uma sequência de eventos ao longo do tempo.

Vale ressaltar a pesquisa sobre o comércio tem sido usada para obter algumas controversas implicações políticas. Se as vantagens do pioneirismo (*first movers*) são significativas, então o livre comércio não pode ser uma política ótima para um país cujos parceiros comerciais estão dispostos a subsidiar setores emergentes. Sob certas condições (restritivas), uma política de escolha de vencedores pode fazer sentido econômico (KRUGMAN, 1996; TYSON, 1993). Permanece o controverso debate sobre o significado de tais oportunidades para a intervenção estratégica. Krugman, por exemplo, sustenta que elas aparecerão com pouca frequência, não tanto porque a dependência da trajetória é rara mas porque os governos não serão capazes de identificar os vencedores *ex ante*. Quaisquer que sejam as implicações políticas adequadas,

no entanto, a relevância dos processos com retornos crescentes para a economia do comércio é agora amplamente aceita.⁸

Os economistas também aplicaram os argumentos de retornos crescentes à mudança econômica mais ampla. O mais proeminente desenvolvimento nas discussões recentes sobre crescimento econômico gira em torno da teoria de “crescimento endógeno” (ROMER, 1986, 1990). Os economistas na década de 1980 ficaram intrigados com as taxas de crescimento (principalmente em países desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial) muito maiores do que poderiam ser explicadas por aumentos nos insumos produtivos de capital e trabalho. Romer e outros argumentam que os retornos crescentes, associados às aplicações econômicas do conhecimento, ajudam a explicar a anomalia. Ao contrário do capital e do trabalho, muitos aspectos do conhecimento são não-rivais – seu uso em uma firma não impede o seu uso em outra. Um único ganho de conhecimento pode ser aplicado em muitos contextos e pode levar a melhorias dramáticas na produtividade. O crescimento econômico gera o *feedback* positivo que define os processos de retornos crescentes. Uma análise um pouco diferente do crescimento baseado em retornos crescentes enfatiza a importância das complementaridades (MILGROM e ROBERTS, 1990). Várias atividades econômicas (por exemplo, a tecnologia da informação) são complementares a outras atividades relacionadas. Melhorias em uma atividade central podem transbordar em melhorar a partes relacionadas da economia (diminuindo custos ou aumentando a produtividade). Estas melhorias, por sua vez, podem aumentar a atratividade da atividade principal.

Os economistas estão agora aplicando os argumentos de retornos crescentes em uma ampla gama de fenômenos econômicos importantes, mas a aplicação de Douglass North às questões de surgimento e mudança institucionais talvez seja o mais importante

⁸ Conforme Krugman (1996, p.109-10) nota, no sistema de classificação para artigos em *journals* feito pela *American Economic Association* encontra-se “modelos de comércio com retornos crescentes e concorrência imperfeita” ao lado da categoria de “modelos comerciais convencionais”.

para os alunos da Política. North (1990a, p.95) argumenta que todas as características identificadas por Arthur em investigações de retornos crescentes em tecnologia podem ser aplicadas às instituições. Em contextos de complexa interdependência social, novas instituições implicam frequentemente em altos custos de instalação ou custos fixos, envolvem consideráveis efeitos de aprendizagem, efeitos de coordenação e expectativas adaptativas. Instituições já estabelecidas geram poderosos incentivos que reforçam sua própria estabilidade e desenvolvimento posterior.

North ressalta que não apenas as instituições individuais estão sujeitas aos retornos crescentes. Arranjos institucionais induzem formas organizacionais complementares, que por sua vez podem gerar novas instituições complementares. Para os cientistas sociais interessados em trajetórias de desenvolvimento, a questão-chave é muitas vezes o que North chama de “a rede interdependente de uma matriz institucional”. Esta matriz, ele enfatiza, “produz enormes retornos crescentes” (NORTH 1990a, p.95). Os processos dependentes à trajetória frequentemente serão os mais poderosos não no nível de organizações ou instituições individuais, mas em um nível mais macro que envolve configurações complementares das organizações e instituições (HALL e SOSKICE, 2000; KATZNELSON, 1997).

Este raciocínio fornece o cerne da ampla interpretação que North faz da história econômica. A dúvida central que motiva a pesquisa de North é a limitada convergência do desempenho econômico entre os países ao longo do tempo. A teoria neoclássica sugere que os países atrasados devem rapidamente adotar as práticas daqueles de alto desempenho, o que induziria uma convergência bastante rápida, que de fato não acontece. De acordo com North, o desenvolvimento dependente à trajetória de matrizes institucionais explica a anomalia da divergência contínua em termos de desempenho econômico. Uma vez estabelecidas, as instituições são difíceis de mudar e elas têm um enorme efeito sobre as possibilidades de gerar crescimento econômico sustentado. Os indivíduos e as organizações se adaptam às instituições existentes. Se a matriz institucional cria incentivos à

pirataria, North observa, então as pessoas investirão em tornar-se bons piratas. Quando as instituições não conseguem fornecer incentivos para ser economicamente produtivas é improvável que haja muito crescimento econômico.

Para os cientistas políticos, a percepção do North é crucial por duas razões. Primeiro, ele destaca as semelhanças entre as características tecnológicas e certas características das interações sociais. Neste contexto, é importante notar que os argumentos de Arthur sobre a tecnologia não são realmente sobre a tecnologia em si, mas sobre as características de uma tecnologia *em interação* com certas qualidades da atividade social relacionada. Em segundo lugar, North justamente enfatiza que o desenvolvimento institucional está sujeito a retornos crescentes. De fato, é o papel da dependência da trajetória em explicar os padrões de emergência, persistência e mudança institucional que pode ter maior importância para os cientistas políticos.

As considerações a respeito dos retornos crescentes na área da Economia são o discurso apaixonado de um paradigma emergente. Os economistas falam de “nova” teoria do crescimento, “nova” teoria do comércio e assim por diante – tudo com base em argumentos envolvendo retornos crescentes. No entanto, apesar da prevalência de tais argumentos e do entusiasmo intelectual que lhes estão associados, há excelentes razões para acreditar que a gama de aplicações deva ser tão ampla na Política como é na Economia. Para entender os motivos, é útil considerar as principais objeções aos argumentos de retornos crescentes que recentemente vieram à tona em Economia. A discussão esclarecerá as fontes de dependência da trajetória e identificará os mecanismos sociais que podem equilibrar tais processos. Este esclarecimento fornece uma ponte analítica útil para uma investigação de processos dependentes à trajetória na Política.

Em uma crítica contundente, Liebowitz e Margolis (1995) levantam algumas duras críticas sobre a literatura a respeito de retornos crescentes. Dois aspectos de seus raciocínios são relevantes aqui. Eles enfatizam que apenas a dependência da trajetória “corrigível” (“*remediable*”) tem real significado teórico

e que mecanismos de mercado asseguram que a dependência da trajetória corrigível seja rara. Vou considerar um argumento de cada vez.⁹ Citando Williamson (1993), Liebowitz e Margolis (1995) distinguem dependência da trajetória corrigível e não corrigível. A última ocorre se não houver melhorias possíveis na trajetória, seja agora ou no passado. Dependência da trajetória não corrigível “estipula que os efeitos intertemporais propagam o erro” (p.207). *A posteriori*, gostaríamos que alguma outra alternativa tivesse sido escolhida. No entanto Liebowitz e Margolis perguntam se este tipo de dependência da trajetória faz sentido. Se agirmos da melhor maneira possível com as informações disponíveis no momento, então o erro era inevitável e não podemos sensatamente descrever o resultado como ineficiente. Liebowitz e Margolis argumentam que o único tipo de dependência da trajetória com consequências importantes é a dependência da trajetória que é potencialmente corrigível.

Esta rejeição da dependência da trajetória não corrigível é plausível? Conforme notado por Williamson (1993), para propósitos políticos a característica de corrigibilidade é provavelmente um padrão adequado. Reconhecer a existência de dependência da trajetória não pode ajudar muito os formuladores de políticas se não souberem como identificá-lo *ex ante*.¹⁰ Mas essa objeção perde a sua força, se o nosso objetivo é, ao contrário, compreender – talvez *ex post* – porque aspectos das sociedades se movem em determinados rumos e as consequências de tais movimentos. E, é claro, são exatamente estas questões sobre causalidade que são a preocupação central da maioria dos cientistas sociais.

⁹ Note-se que a crítica de Liebowitz e Margolis depende que ambas as partes do raciocínio sejam verdadeiras. O significado de dependência da trajetória para os cientistas sociais pode ser sustentado se ou a relevância da dependência da trajetória não corrigível ou a prevalência de dependência da trajetória corrigível possam ser sustentadas.

¹⁰ Conforme observado antes, exatamente por esta razão Krugman e outros questionam aqueles que fazem amplas alegações a respeito das implicações dos argumentos de retornos crescentes para a política comercial.

A segunda parte da análise de Liebowitz e Margolis é a afirmação de que a dependência da trajetória corrigível é rara. Seu argumento é simples. Se uma das duas opções é superior em longo prazo mas não no curto prazo, os arranjos de mercado garantirão a adoção da melhor trajetória. A capacidade dos atores privados em apreender os retornos de investimentos de longo prazo evita escolhas erradas. O estabelecimento de direitos de propriedade e a existência de patentes e de vastos mercados de capitais significam que as opções com lucros baixos no curto prazo não receberão o apoio que merecem. Os agentes econômicos, em resumo, fazem cálculos à luz do futuro e é pouco provável que incorram em um comportamento míope de maximização no curto prazo ao invés de fazê-lo no longo prazo.

Este raciocínio tem valor considerável,¹¹ mas muito deste mérito depende da força desses mecanismos em superar o pensamento de curto prazo ou *freeriding*. Embora Liebowitz e Margolis sejam mais do que um pouco complacentes sobre a capacidade destes vários mecanismos de mercado, é aconselhável deixar estas questões para os economistas. Duas objeções, entretanto, são extremamente importantes. Em primeiro lugar, os argumentos sobre o conhecimento antecipado (*farsightedness*) dos mercados parecem aplicar-se apenas para alguns tipos de dependência da trajetória na economia. A crítica de Liebowitz e Margolis centra-se nas decisões das firmas em investir em tecnologias ou produtos específicos. Na maioria dos exemplos discutidos anteriormente (por exemplo, aglomerações espaciais, especialização comercial, crescimento endógeno), no entanto, muitos dos benefícios dos retornos crescentes são externos às firmas individuais e não podem ser totalmente capturados por investidores e empreendedores individuais. Assim, o mecanismo identificado por Liebowitz e Margolis não pode assegurar que o melhor resultado no longo prazo será selecionado.

¹¹ De fato, Arthur (1994, p. 28, n.r.11) reconhece explicitamente esta possibilidade, apesar de que tanto quanto eu saiba ele não define sistematicamente as implicações.

Talvez o ponto mais importante seja o de que o argumento de Liebowitz e Margolis (1995) tenha pouca relevância para o desenvolvimento das instituições, que também estão sujeitas a retornos crescentes. Os atores privados não podem obter patentes ou capital de risco de modo a obter ganhos econômicos de longo prazo baseando-se na construção de instituições econômicas chave. De fato, o raciocínio de Liebowitz e Margolis simplesmente pressupõe a presença de instituições que apoiam os mecanismos de mercado. Além disto o argumento dos autores não parece ter muita relevância para a ideia de North a respeito da presença em determinadas redes ou matrizes institucionais e organizacionais. O fato deles nem mesmo citarem o trabalho de North diz por si só. North sustenta que os processos de desenvolvimento institucional dependentes à trajetória são cruciais para a evolução de certas economias de mercado. Previsões dos mercados financeiros são de limitada ajuda em desencadear tal desenvolvimento institucional; em grande medida, são o seu produto.

A falha de Liebowitz e Margolis em tratar questões de desenvolvimento institucional na Economia aponta para mais uma objeção fundamental. Mesmo se aceitarmos sua análise sobre a esfera econômica, seus argumentos ainda têm relevância limitada para os cientistas políticos. Porém os fortes mecanismos do mercado que realizam “previsões” são certamente muito mais fracos na Política. Explico os motivos na próxima seção.

Da economia à política: aplicabilidade dos argumentos de retornos crescentes

A teoria microeconômica destaca importantes características do cenário político em áreas que vão desde o estudo da competição partidária à formação de grupos de interesse e movimentos sociais e da votação ao comportamento legislativo. O valor das ‘exportações’ teóricas dos economistas é melhorado, entretanto, se os ‘importadores’ da Ciência Política considerarem com cuidado as diferentes características do ambiente “local”. Conforme

Terry Moe (1990, p.119) afirma em um contexto relacionado: “O verdadeiro problema é tentar identificar as características essenciais da Política que podem servir de base para a teoria; uma base que pode tirar proveito da nova Economia sem ser esmagado ou mal orientado por ela”. Raciocínios elaborados a partir da Economia devem ser sensíveis à natureza bem diferente do mundo político (LINDBLOM, 1977; MOE, 1984, 1990; NORTH, 1990b).

A Política difere-se da Economia em muitos aspectos. O cerne é especificar quais os aspectos que são mais relevantes para uma investigação das origens e consequências da dependência da trajetória. Após um breve resumo das tarefas distintivas da arena política, esta discussão é dividida em duas partes. A primeira considera quatro aspectos proeminentes e interconectados da política que fazem esta área da vida social seja propícia aos processos de retornos crescentes: (1) o papel central da ação coletiva; (2) a elevada densidade das instituições; (3) as possibilidades de uso da autoridade política em aumentar as assimetrias de poder; e (4) a sua complexidade e opacidade intrínsecas. Após explicar brevemente cada uma, vou discutir a sua relevância à dependência da trajetória. *Cada uma dessas características torna os processos de retornos crescentes predominantes na Política.*

Em segundo lugar, eu explico porque os mecanismos de melhoria que Liebowitz e Margolis identificam nos sistemas econômicos são muitas vezes ineficazes em compensar a dependência da trajetória na Política. Três características da Política mudam este quadro consideravelmente: a ausência ou a fraqueza de mecanismos que aumentam a eficiência (*efficiency-enhancing*) da concorrência e da aprendizagem; o horizonte de tempo mais curto dos atores políticos; e o forte viés pró *status quo* geralmente construído nas instituições políticas. *Cada uma dessas características torna os processos de retornos crescentes particularmente intensos na Política.* Eles aumentam a dificuldade em inverter o rumo que os atores tomaram. Os processos de retornos crescentes são agora fundamentais para a teoria econômica e o argumento aqui é que estas dinâmicas serão amplamente generalizadas e muitas vezes mais difíceis de reverter na Política.

Para os meus propósitos, a característica fundamental da Política é a sua preocupação com a provisão de bens públicos.¹² Tais bens se distinguem pela indivisibilidade da oferta (*jointness of supply*) (os custos de produção para o bem não são afetados ou apenas modestamente afetados pelo número de pessoas que irão consumi-lo) e não-exclusibilidade (*nonexcludability*) (é muito caro ou impossível limitar o consumo àqueles que pagaram pelo bem). Estas características, que são amplamente generalizadas na vida moderna, tornam os bens públicos – da defesa nacional à proteção do meio ambiente – difíceis de serem providos pelos mercados. A não-exclusibilidade cria incentivos ao mecanismo de carona (*free-riding*), uma vez que os indivíduos receberão os benefícios do bem público se eles contribuírem ou não para a sua produção. A característica da indivisibilidade da oferta significa que os mercados privados irão sub provisionar o bem em questão, uma vez que os agentes privados tendem a considerar apenas os benefícios para si próprios.

Essas características dos bens públicos ajudam a explicar porque as características centrais dos sistemas políticos são obrigatórias ao invés de voluntárias. O exercício da autoridade, geralmente combinado com uma complexa matriz de instituições complementares destinadas a circunscrever e legitimar esta autoridade, são necessárias para gerar o aprovisionamento coletivo. Regras juridicamente compulsórias não são apenas uma das bases para a atividade política (como os direitos de propriedade na Economia). Ao contrário, elas são a própria essência da Política (LINDBLOM, 1977; MOE, 1990). Esta qualidade fundamental da Política tem várias consequências para a natureza da vida política, cada qual relevante para uma avaliação das tendências em relação à dependência da trajetória.

¹² Na maioria dos casos, os produtos em questão não são bens públicos “puros” - um fato que complica a análise, mas não altera a minha argumentação básica. Para discussões, ver Mueller (1989, cap.2) e Cornes e Sandler (1996).

A natureza coletiva da Política

Uma rápida comparação com os mercados econômicos pode destacar a prevalência da ação coletiva na Política. Suponha que você trabalhe para uma empresa com um chefe irritante e que te paga mal. Você tem uma opção clara: procurar trabalho em outro lugar, seja em uma empresa dentre tantas outras ou criando seu próprio negócio. Sua capacidade de mudança depende da situação do mercado de trabalho, mas a existência de opções concorrentes estabelece limites claros sobre o quão irritante seu chefe pode se dar ao luxo de ser e sobre o quão ruim o pagamento pode ser.

Ou suponha que você invente um ótimo novo produto. Considerando que você pode obter apoio financeiro (o que você deve ser capaz de fazer - é uma ótima ideia e o mercado tem oferta imediata de capital de risco - *venture capitalist*), suas perspectivas são boas. Nada o impede de entrar no negócio ou vender a ideia para alguém. Em qualquer um dos casos, o novo e melhor produto começa a despontar e você colhe benefícios consideráveis decorrentes da sua inovação.

A situação dos consumidores, pelo menos no caso dos livros-texto, é igualmente atomizado. Minhas decisões são essencialmente independentes da minha expectativa a respeito das escolhas dos outros consumidores.¹³ Não há necessidade de tentativas explícitas de coordenar o comportamento; o mercado simplesmente agrega as decisões isoladas dos indivíduos.

Estes exemplos altamente estilizados ilustram a flexibilidade, a fluidez e a atomização dos mercados econômicos. Ao contrário,

¹³ Isto representa uma diferença fundamental entre a Economia e a Política, mas uma série de esclarecimentos importantes precisam ser feitos. Por exemplo, o consumo muitas vezes envolve externalidades significativas, que tornam as escolhas de consumo interdependentes. Como já observado, as condições de consumo independentes muitas vezes não se aplicam a produtos de alta tecnologia (high-tech), que muitas vezes envolvem externalidades de rede. Para uma boa discussão de algumas dessas complicações, ver Hirsch (1977).

os “mercados” políticos estão longe de serem flexíveis e fluidos. Na Política as consequências das minhas ações são altamente dependentes das ações de outros. O que eu obtenho não depende apenas do que eu faço, mas (principalmente) do que os outros fazem. Após o trabalho pioneiro de Olson (1965), os estudiosos da Política há muito tempo reconhecem a “lógica da ação coletiva”. A maior parte dos “bens” produzidos na Política são bens públicos; é difícil limitar o seu consumo àqueles que ajudaram a provê-los. Como resultado, os indivíduos têm uma forte tendência ao carona (*free-ride*). Criar condições favoráveis à ação coletiva é a questão principal na vida política.

O problema não se limita ao fato de que o setor público produz bens públicos. Dada a dependência da Política em mecanismos de decisão coletiva baseados na autoridade, as próprias leis têm caráter de bem público para aqueles que se beneficiam delas. Nas palavras de Marwell e Oliver (1993, p.42) “influenciar a política governamental sempre teve alta característica de indivisibilidade da oferta (*jointness of supply*)”. Estas circunstâncias geram grandes problemas de ação coletiva.

Há uma outra razão pela qual a ação política frequentemente exija coordenação. Muitos dos objetivos perseguidos pelos atores políticos têm atributos “desiguais” (“*lumpy*”) ou do tipo “o vencedor leva tudo” (“*winner-take-all*”) (políticos que buscam a reeleição, golpistas e lobistas ou ganham ou perdem; leis são aprovadas ou rejeitadas). Ao contrário dos mercados econômicos, em que geralmente há espaço para muitas empresas, em Política terminar em segundo lugar pode não representar muito. De fato, pode ser extremamente problemático – lembrando os mencheviques de 1917. Uma vez mais a eficácia das minhas ações depende fortemente das ações dos outros. Isto é menos verdadeiro em alguns aspectos da Política – tal como a resposta a uma pesquisa de opinião ou uma votação – do que outros. Mesmo no caso da votação, no entanto, a irregularidade (*lumpiness*) dos resultados eleitorais (na ausência de um sistema puro de representação proporcional) pode significar que as ações de uma pessoa que não quer “desperdiçar” o seu voto

podem muito bem se transformar naquilo que ela espera que os demais façam.

Uma característica fundamental da maioria das ações coletivas na Política é a ausência de uma relação linear entre causa e efeito. Ao contrário, a ação coletiva frequentemente envolve muitas das qualidades que conduzem ao *feedback* positivo (MARWELL e OLIVER, 1993). A razão central é a prevalência de expectativas adaptativas. Quando fazer a escolha errada (*picking the wrong horse*) pode ter custos muito elevados, os atores devem constantemente ajustar seus comportamentos à luz de como eles esperam que os outros ajam. Empreender esforços no desenvolvimento de um novo partido, juntar-se a uma potencial coalizão ou prover recursos a um grupo de interesse depende consideravelmente do grau de confiança a respeito de se um grande número de outras pessoas irão fazer o mesmo. Além disto, muitos tipos de ação coletiva envolvem altos custos de instalação, o que reflete o fato de que recursos consideráveis (materiais ou culturais) precisam ser gastos na sua organização antes que o grupo se torne autosuficiente.

Na Política, o fato dos processos de ação coletiva serem frequentemente sujeitos a retornos crescentes explica porque os cientistas sociais são muitas vezes impressionados com a considerável estabilidade dos padrões de mobilização política ao longo do tempo. O trabalho de Lipset e Rokkan (1967) sobre os partidos políticos na Europa exemplifica essa dinâmica: momentos históricos importantes produziram grandes divisões políticas. Estas divisões políticas tornaram-se organizadas em partidos políticos. Uma vez que eles superaram os custos de instalação e alimentaram processos de expectativas adaptativas, esses partidos são reproduzidos através do tempo, o que gera sistemas partidários “imutáveis” (“frozen”).

Um trabalho recente de Skocpol (1999) em grandes associações voluntárias nos Estados Unidos fornece fortes evidências adicionais de que a persistência organizacional pode resultar do *feedback* positivo. Skocpol identificou todas as organizações das quais participam mais de 1% da população estadunidense (ou metade desta quantidade para os grupos de gênero único)

e rastreou-as ao longo do tempo. Os resultados, que cobrem 58 grupos desde a década de 1830, revelam marcantes continuidades organizacionais. Embora algumas tenham cruzado o limiar de 1% apenas por um período relativamente curto, 26 permanecem acima disto atualmente. Destes, 16 tinham atingido a marca de 1% em 1940, e um certo número delas remontam muito tempo antes. Um grande número saiu da lista mas eles conseguiram permanecer nela por muitas décadas. Entre as 40 organizações fundadas antes de 1900, 19 ficaram acima do percentual de 1% por pelo menos cinco décadas. Dez das 40 ainda estão acima desse limite um século ou mais após a sua fundação.¹⁴ Em resumo, apesar das enormes mudanças sociais, econômicas e políticas ao longo do tempo, a dinâmica de autorreforço associada a processos de ação coletiva significam que as organizações têm uma forte tendência a persistir uma vez institucionalizadas.

A Densidade Institucional da Política

Conforme ressaltado em vários trabalhos recentes em Ciência Política, esforços para coordenar os atores na obtenção de bens públicos muitas vezes exigem a construção de instituições formais. Uma vez estabelecidas, estas restrições institucionais podem aplicar-se a todos – àqueles que não a aprovam, bem como aqueles que o fazem – e são apoiados, em última instância, pela força. A alternativa de saída (*exit option*), tão fundamental para o funcionamento do mercado, é muitas vezes indisponível (ou proibitivamente cara) para atores que se sentem mal atendidos pelos arranjos políticos existentes. Na Política, as limitações institucionais são onipresentes. A Política envolve lutas pela

¹⁴ Deve-se ressaltar que esta evidência subestima a persistência organizacional, uma vez que muitos grupos que estão abaixo da exigência mínima de 1%, no entanto, continuam a ter uma grande adesão ao longo do tempo. Além disso, eles podem ter existido como uma organização bastante grande por longos períodos, antes de cruzar o limite mínimo.

autoridade de estabelecer, aplicar e alterar as regras que regem a ação social em um determinado território. Em resumo, muito da Política é baseada na autoridade ao invés da troca. Ambas as instituições formais (como as disposições constitucionais) e as políticas públicas estabelecem grandes e compulsórias restrições legais ao comportamento.

Embora pouco ortodoxa, a inclusão de políticas públicas bem como as instituições formais nesta formulação é importante (PIERSON, 1993). As políticas são comumente alteradas de maneira mais fácil do que as regras constitutivas das instituições formais, mas elas são, no entanto, extremamente importantes ao restringir as características do ambiente político. Políticas, fundamentadas na lei e apoiadas pelo poder coercitivo do Estado, sinalizam aos atores o que tem que ser feito e o que não pode ser feito, e estabelecem muitas das recompensas e penalidades associadas a dadas atividades. A maioria das políticas são extremamente duráveis (ROSE, 1990). Especialmente nas sociedades modernas, vastos arranjos políticos moldam fundamentalmente os incentivos e recursos dos atores políticos.

O fato de tais instituições estarem propensas a retornos crescentes está implícita na pesquisa recente acerca das instituições. Estudiosos enfatizam como as instituições podem ajudar os agentes a superar vários dilemas decorrentes de situações de escolha coletiva – especialmente a necessidade de coordenar seu comportamento avaliando as expectativas sobre o comportamento dos outros. O que está ausente ou minimizado, no entanto, é o reconhecimento de que estas características tornam os processos de desenvolvimento institucional dependentes da trajetória.

Como já discutido, North destaca como as instituições induzem processos de autorreforço que fazem com que as reversões de curso sejam cada vez menos atraentes ao longo do tempo. Em contextos de complexa interdependência social, novas instituições e políticas têm altos custos para serem criadas e muitas vezes incorrem em efeitos de aprendizagem, efeitos de coordenação e expectativas adaptativas. Instituições e políticas podem incentivar as pessoas e organizações a investir em habilidades especializadas,

aprofundar as relações com outros indivíduos e organizações e desenvolver determinadas identidades políticas e sociais.¹⁵ Essas atividades aumentam a atratividade dos arranjos institucionais existentes em relação às alternativas hipotéticas. Uma vez que os atores sociais assumem compromissos com base nas instituições e políticas existentes, o custo de saída dos arranjos preestabelecidos aumenta dramaticamente.

Autoridade Política e Assimetrias de Poder

No famoso debate sobre poder na comunidade das décadas de 1960 e 1970, Bachrach e Baratz (1962) e Lukes (1974) argumentaram enfaticamente que as assimetrias de poder são muitas vezes escondidas; onde o poder é mais desigual, muitas vezes não precisa ser empregado abertamente. Vários críticos responderam essencialmente que uma avaliação sistemática desta alegação era impossível (POLSBY, 1963; WOLFINGER, 1971). Embora não apresente a questão exatamente desta maneira, Gaventa (1980) demonstra que assimetrias de poder podem refletir o funcionamento de processos de *feedback* positivos ao longo de períodos significativos. Processos de retornos crescentes podem transformar uma situação de conflito relativamente equilibrado, em que um conjunto de atores deve impor abertamente suas preferências em outro conjunto (“a primeira face do poder”), em uma outra em que as relações de poder tornaram-se tão

¹⁵ É comum referir-se a tais conseqüências como custos irrecuperáveis (sunk costs). Apesar de intuitiva, esta terminologia é infeliz. Os economistas a usam para representar gastos anteriores que não podem ser recuperados e devem ser considerados irrelevantes para escolhas correntes entre as opções. O ponto central da dependência da trajetória, no entanto, é que estas escolhas prévias são muitas vezes relevantes para a ação atual. Em casos de retornos crescentes, as adaptações sociais representam investimentos que geram benefícios contínuos. Os atores podem ficar restritos a uma opção atual porque novos investimentos maciços podem ser necessários antes que alguma alternativa teoricamente superior gere um conjunto maior de benefícios.

desiguais que reações antecipadas (“a segunda face do poder”) e a manipulação ideológica (“o terceiro rosto”) tornam o conflito político aberto desnecessário. Assim, o *feedback* positivo ao longo do tempo simultaneamente aumenta as assimetrias de poder e torna relações de poder menos visíveis.

A alocação da autoridade política para atores específicos é uma das principais fontes desse tipo de *feedback* positivo. Na verdade, esta representa uma fonte de dependência da trajetória bastante distinta daquelas discutidas por Arthur e North. Quando certos atores estão em posição de impor regras aos outros, o uso de poder pode ser autorreforçado (MAHONEY, 1999). Atores podem utilizar autoridade política para gerar mudanças nas regras do jogo (tanto em instituições formais quanto em diversas políticas públicas) projetadas para aumentar seu poder. Disparidades relativamente pequenas de recursos políticos entre grupos antagônicos podem ampliar-se dramaticamente ao longo do tempo enquanto resultado do *feedback* positivo.

A complexidade e a opacidade da Política

A teoria econômica é construída em grande parte, em torno da eficiente e plausível suposição de que os atores buscam a otimização e são relativamente bons no que fazem. As firmas buscam maximizar os lucros. A métrica para o bom desempenho é relativamente simples e transparente. Os preços enviam sinais fortes que facilitam a análise de como várias características do ambiente econômico afetam o desempenho da firma. Indicadores observáveis, claro e muitas vezes quantificáveis existem para muitos destes aspectos. Os trabalhadores podem obter boas informações sobre os salários e as condições de trabalho ofertadas em diferentes empresas. Os consumidores, também, são razoavelmente hábeis em navegar na maioria dos aspectos do mundo econômico. As relações entre as escolhas e os resultados são geralmente claras: escolha um novo emprego e sua renda aumenta; compre um carro novo e o saldo na sua conta de poupança diminui. A qualidade dos

produtos é geralmente evidente em um curto espaço de tempo e as compras repetidas permitem aos consumidores experimentar outras alternativas.

Claro que pode-se acrescentar muitas complicações para esta simples imagem da esfera econômica. O mercado é muitas vezes altamente complexo e confuso. No entanto, o papel esclarecedor dos preços, a prevalência de interações repetidas, a ausência da necessidade de coordenar muitas decisões econômicas com aquelas dos outros atores e a presença de pequenas relações em cadeia entre as escolhas e os resultados facilitam bastante os esforços dos agentes econômicos para corrigir erros ao longo do tempo.

A Política é um ambiente muito, muito mais sombrio (MOE, 1990; NORTH, 1990b). Ela não tem nada parecido com o sistema (*measuring rod*) de preço. Os atores políticos perseguem uma série de objetivos. Além disso, geralmente é muito difícil observar ou medir aspectos importantes do desempenho político. E, se acreditarmos que um sistema não está funcionando bem, é ainda mais difícil determinar quais elementos nestes sistemas altamente complexos são responsáveis e que ajustes levariam a melhores resultados. A dependência de procedimentos elaborados para lidar com situações de escolha coletiva na Política é inevitável, mas isso prejudica a transparência, ou seja, aumenta grandemente os custos de transação (CORNES e SANDLER, 1996; MUELLER, 1989). A complexidade dos objetivos da política, bem como as ligações difusas entre as ações e os resultados, torna a Política inerentemente ambígua.

Mesmo que os erros ou falhas na Política sejam aparentes, a melhoria por meio de processos de tentativa e erro está longe de ser automática. Muitos participantes da política (eleitores, membros de grupos de interesse) se envolvem em atividades apenas esporadicamente. Suas ferramentas de ação são muitas vezes brutas, tais como o instrumento contundente do voto, e suas ações tem consequências apenas quando agregadas. Pode haver longas defasagens e complexas cadeias causais que conectam essas ações políticas aos resultados políticos. A consequência é que compreensões equivocadas muitas vezes não se corrigem.

O ponto não é que o aprendizado nunca ocorra na Política. Em vez disso, o aprendizado é muito difícil e não se pode assumir que ocorrerá. Ao contrário, os entendimentos do mundo político deveriam ser vistos como suscetíveis a dependência da trajetória. Baseando-se em trabalhos tanto da psicologia cognitiva como da teoria organizacional, os pesquisadores argumentam que os atores que operam em um contexto social de alta complexidade e opacidade são fortemente viesados na maneira com que filtram as informações em “mapas mentais” existentes (ARTHUR, 1994; DENZAU e NORTH, 1994). Informação certificada tende a ser incorporada e informação não certificada é desconsiderada. As interpretações sociais de ambientes complexos como a Política estão sujeitos ao *feedback* positivo. O desenvolvimento de compreensões sociais básicas envolve altos custos de instalação e efeitos de aprendizagem; eles são frequentemente compartilhados com outros atores sociais de forma a criar efeitos de rede e expectativas adaptativas. A necessidade de empregar mapas mentais induz a retornos crescentes. Isto é verdade tanto para ao nível individual como para o nível do grupo, uma vez que “comunidades de discurso” compartilham e reproduzem uma ideologia semelhante (WUTHNOW, 1989).¹⁶

Este recente trabalho converge com opiniões de longa data daqueles que estudam cultura política, bem como as contribuições recentes da ciência cognitiva.¹⁷ Uma vez estabelecida, as perspectivas básicas sobre Política, que vão desde as ideologias

¹⁶ A análise sutil de Wuthnow (1989) sobre o desenvolvimento comparativo das ideologias, com sua ênfase em períodos relativamente breves de abertura histórica, seguido por processos que selecionam e institucionalizam uma faixa específica de desenvolvimento ideológico, é coerente com o quadro sugerido aqui.

¹⁷ Considere a afirmação de Mannheim (1952, p.298), em seu famoso artigo sobre as gerações: “É de importância considerável para o formação de consciência que experiências aconteçam para fazer as todo-importantes ‘primeiras impressões’. [...] Impressões iniciais tendem a se aglutinar em uma visão natural do mundo”.

às compreensões de aspectos particulares dos governos ou de orientações em relação a grupos e partidos políticos, são geralmente persistentes. Elas são dependentes à trajetória.¹⁸

Há, portanto, razões convincentes para acreditar que a vida política, muitas vezes, será marcada por uma dinâmica de retornos crescentes. Tendências de *feedback* positivo caracterizam quatro processos centrais aos ambientes políticos: a ação coletiva, o desenvolvimento institucional, o exercício da autoridade e a interpretação social. Em cada caso, há razões para antecipar que passos em uma determinada direção podem desencadear uma dinâmica de autorreforço. Esta conclusão deve ser destacada. Por si só, sugere porque os retornos crescentes são um conceito fundamental para aqueles que procuram entender as fontes de estabilidade e de mudança política. O reconhecimento de que processos de autorreforço são significantes está agitando a Economia e os cientistas políticos precisam, pelo menos, considerar as suas implicações.

Há também razões para acreditar que estes efeitos na Política são muitas vezes particularmente intensos. No restante desta seção considero porque isso é geralmente mais difícil reverter o curso na Política do que seria em Economia. Os economistas argumentam que o mercado oferece dois mecanismos poderosos para sair de trajetórias problemáticas: a competição e a aprendizagem. As

¹⁸ Na verdade, como os vendedores conhecem bem, os efeitos negativos da dependência da trajetória são evidentes até mesmo no mundo menos ambíguo de consumo. É por isto que anunciantes cobiçam a atenção dos jovens, que têm de fazer escolhas explícitas (e resilientes). Um exemplo recente é o esforço de marketing da Liga Nacional de Futebol [Americano], que está alarmada com indicações de que os jovens estão cada vez mais atraídos para basquete e futebol (soccer). Um ex-executivo da MTV, atualmente trabalhando em eventos especiais, menciona os retornos crescentes: "É tudo uma questão de colocar uma bola de futebol [...] nas mãos de uma criança, o mais rapidamente possível. Seis anos de idade, se possível. Você deseja colocar uma bola de futebol [americano] em suas mãos antes de alguém coloque uma bola de basquete em suas mãos, um taco de hóquei, uma raquete de tênis ou um taco de golfe" (SEABROOK, 1997, p.47).

pressões competitivas numa sociedade de mercado significam que novas organizações com estruturas mais eficientes serão desenvolvidas e, eventualmente, substituirão as organizações que estão abaixo do ideal (ALCHIAN, 1950). Os processos de aprendizagem dentro das firmas também pode levar à correção. Segundo Williamson (1993, p. 116-7), pode-se contar com

a 'propensão à previsão' ou o 'espírito racional' que a economia atribui aos agentes econômicos. [...] Uma vez que as consequências imprevistas são compreendidas, esses efeitos serão posteriormente antecipados e as ramificações retornam ao desenho organizacional. Custos não desejados serão, então, mitigados e os benefícios não previstos serão reforçados. O melhor desempenho econômico será normalmente obtido.

Naturalmente, nenhum mecanismo representa uma correção garantida no contexto de retornos crescentes. Alternativas que obtêm uma vantagem inicial, muitas vezes, reforçam-se ao longo do tempo, mesmo que tenham deficiências graves. O que eu desejo ressaltar, no entanto, é que os mecanismos de correção de Williamson são ainda menos eficazes quando se passa de firmas em mercados privados para o mundo das instituições políticas (MOE, 1984, 1990; PIERSON, n.d.a). Isto é ainda mais claro para os mecanismos de concorrência. As instituições políticas raramente enfrentam um ambiente denso de instituições concorrentes que irão capitalizar imediatamente sobre o desempenho ineficaz, precipitando-se para transportar "clientes" de uma instituição e conduzi-la à falência. Modelos de concorrência podem ser úteis para compreender alguns aspectos importantes da Política (tais como as relações internacionais e as eleições), mas não pode haver a menor dúvida de que os ambientes políticos são tipicamente mais "permissivos" do que os econômicos (KRASNER, 1989).

Como acabamos de discutir, a complexidade e ambiguidade da Política criam sérios problemas para os argumentos de

aprendizagem. Pode ser apropriado argumentar que a Política às vezes envolve processos de aprendizagem em que as respostas para problemas comuns procedem de tentativa e erro (HALL, 1993; HECKLO, 1974). Há pouca razão, no entanto, para pensar que esta atua como um mecanismo de seleção semelhante às propriedades que aumentam a eficiência da concorrência do mercado na Economia ou da seleção natural de Darwin na Biologia. Tendo em vista que a realidade política é tão complexa, e a tarefa de avaliação do desempenho público e de determinação de quais opções seriam superiores é tão hercúlea, a autocorreção é muitas vezes limitada.

Mesmo quando o aprendizado ocorre, enfrenta obstáculos adicionais. Nas palavras de Williamson (1993, p. 117), o aprendizado deve ainda “voltar-se ao projeto organizacional”. Todos os obstáculos à mudança em sistemas sujeitos a retornos crescentes tornam-se relevantes: longos movimentos por uma trajetória particular irão aumentar os custos de mudança para alguma alternativa previamente renunciada. Além disso, na Política a busca de tais mudança enfrenta dois obstáculos adicionais: os horizontes de curto prazo dos atores políticos e o forte viés pró *status quo* associado com as regras decisórias que regem a maioria das instituições políticas. Esses fatores muitas vezes tornam os efeitos dependentes à trajetória particularmente intensos na Política.

Horizontes temporais. Uma declaração atribuída a David Stockman, diretor de orçamento durante o governo Reagan, é incomum entre os gestores políticos só pela sua franqueza. Ao ser questionado por um assessor, em 1981, sobre os graves problemas de financiamento de longo prazo da seguridade social, Stockman logo cortou o assunto. Ele explicou que ele tinha pouco interesse em perder “muito do capital político em um problema de outro cara em [no ano] 2010” (citado em GREIDER, 1982, p. 43).

Muitas das implicações das decisões políticas – intervenções políticas especialmente complexas ou grandes reformas institucionais – só ocorrem no longo prazo. No entanto, atores políticos, especialmente os políticos profissionais, estão muitas

vezes mais interessados nas consequências a curto prazo de suas ações; efeitos a longo prazo tendem a ser fortemente minimizados. A principal razão é a lógica da política eleitoral. Uma vez que as decisões dos eleitores são consideradas no curto prazo, as autoridades eleitas geralmente empregam uma elevada taxa de desconto. Eles vão prestar atenção às consequências de longo prazo apenas quando estas se tornam politicamente salientes ou quando eles têm pouca razão para temer a retribuição eleitoral a curto prazo. Tal como John Maynard Keynes uma vez observou, no longo prazo estaremos todos mortos; políticos em sistemas democráticos têm razão especial para acreditar nisto.

Os cientistas políticos têm dado atenção limitada à questão dos horizontes temporais. Uma literatura interessante é desenvolvida sobre os “compromissos críveis” – a tentativa dos atores políticos em criar mecanismos que facilitam a cooperação alongando os horizontes temporais (NORTH, 1993; NORTH e WEINGAST, 1989; SHEPSLE, 1991). Sabemos relativamente pouco sobre os horizontes temporais dos diferentes atores políticos ou sobre os arranjos institucionais propícios para reduzir suas taxas de desconto (ou seja, aumentando a relevância política do futuro). Uma pesquisa recente sugere que determinados desenhos institucionais (tais como bancos centrais independentes) que empoderam determinados tipos de atores políticos (por exemplo, banqueiros) podem ter sucesso em alongar os horizontes de tempo na Política.

De maneira geral, no entanto, estes mecanismos são menos eficazes na Política do que na Economia. Conforme se observa, o mercado possui alguns fortes mecanismos de alongamento dos horizontes de tempo – especialmente os direitos de propriedade e os mercados de capitais. Os mecanismos na Política são geralmente muito mais fracos. Monitorar o comportamento político ao longo do tempo é difícil porque os indicadores de desempenho são geralmente limitados. Não é por acaso que grande parte da discussão geralmente otimista da escolha racional de “compromissos críveis” na Política tem se concentrado em questões econômicas relativamente transparentes (por exemplo, os déficits orçamentais

e política monetária). Nesses casos, os indicadores de desempenho são claros e o comportamento é fácil de monitorar. Embora estes problemas sejam claramente importantes, deve ser salientado que, por razões já notadas, eles são fundamentalmente diferentes dos tipos de assuntos tratados na Política. Não só o monitoramento é muitas vezes excepcionalmente difícil na Política, mas também a mudança relativamente rápida nas posições mais importantes (*key-positions*) faz com que seja difícil avaliar os atores responsáveis. A Política, em suma, não tem os característicos direitos de propriedade que facilitam a vinculação das decisões dos atores ao longo do tempo, que há na esfera econômica. Em muitos casos, o longo prazo é, essencialmente, para além do horizonte político. Um estadista, conforme atribuído a Bismarck, é um político que pensa em seus netos.

A natureza diferente dos horizontes de tempo na Política e na Economia importa muito. Isto pode ser compreendido revendo a crítica de dependência da trajetória de Liebowitz e Margolis (1995). Eles apontam corretamente para as instituições-chave no mercado como uma proteção (parcial) contra (certo tipos de) dependência da trajetória corrigíveis. Se acredita-se que uma opção (por exemplo, Amazon.com) traga grandes benefícios a longo prazo; então os investidores devem ser atraídos a esta opção, mesmo que no curto prazo ela tenha um desempenho mais fraco do que uma outra alternativa. Eles argumentam que mecanismos de mercado devam possibilitar resultados mais eficientes.

Na Política o resultado pode ser bem diferente. Considere que o tomador de decisões cruciais seja um político candidato à reeleição em dois anos. Neste contexto, os efeitos após o ciclo eleitoral podem não importar muito.¹⁹ Um político que enfoca

¹⁹ Estes efeitos a longo prazo vão contar se um ator com horizontes temporais mais amplos (como um grupo de interesse) puder torná-los relevantes para os políticos, tais como campanhas de contribuição ou votos. A questão é se tais mecanismos são tão eficazes como as operações nos mercados de capitais na esfera econômica. Na minha opinião, há fortes razões para ser cético, mas é uma questão que merece atenção considerável.

resultados de curto prazo vai escolher uma opção diferente dos cautelosos investidores econômicos. Esta diferença de horizontes de tempo tem profundas consequências. Se os horizontes temporais tendem a ser curtos, então podemos esperar que os custos e benefícios a longo prazo terão um efeito limitado sobre a trajetória. Além disso, uma vez em uma dada trajetória, os atores políticos geralmente têm fortes incentivos para permanecer nela. Os custos de transição são normalmente suportados no curto prazo e os benefícios geralmente só são acumulados a longo prazo, ou seja, para outra pessoa.

O viés pró status quo das instituições políticas. Arranjos políticos são extraordinariamente difíceis de mudar. No âmbito econômico, um indivíduo com uma nova ideia para um produto só precisa obter financiamento para colocá-lo no mercado. Se consumidores suficientes (que escolhem de forma independente) acharem que ele é suficientemente atraente, o produto será um sucesso. A mudança pode ser projetada por meio da competição contra os produtos existentes. Da mesma forma, aqueles com direitos de propriedade sobre uma empresa estão bastante aptos em refazer suas organizações como quiserem. As linhas de autoridade são claras e os tomadores de decisão relevantes tendem a compartilhar o mesmo objetivo geral de maximização dos lucros.

Por outro lado, as principais características da vida política – políticas públicas e (especialmente) instituições formais – são resistentes à mudança. Ambos são geralmente *concebidos* para serem difíceis de derrubar por duas razões gerais. Em primeiro lugar, aqueles que desenham as instituições e as políticas podem querer comprometer seus sucessores. De acordo com Moe (1990), isto reflete o problema da “incerteza política”. Ao contrário dos atores econômicos, os atores políticos podem antecipar que seus rivais políticos poderão, em breve, controlar o governo. Para se protegerem, eles podem criar regras que fazem os acordos pré-

existentes difíceis de reverter.²⁰ Conforme colocado por Moe (1990, p.125) os planejadores “não querem que ‘suas’ agências caiam sob o controle de adversários. E dada a forma como a autoridade pública é alocada e exercida em uma democracia, eles podem muitas vezes excluir seus adversários, excluindo-se também. Em muitos casos, então, eles propositadamente criam estruturas que mesmo eles não podem controlar”.

Em segundo lugar, em muitos casos, os agentes políticos também são compelidos a associarem-se. A chave da compreensão da literatura sobre os “compromissos críveis” é que os atores podem muitas vezes fazer melhor, a curto prazo, bem como a longo prazo, se removerem algumas opções do cardápio futuro. A economia de um país vai crescer mais rápido, por exemplo, se um monarca puder, com certeza, se comprometer a não expropriar uma quantidade excessiva da duramente conquistada riqueza de seus súditos (NORTH e WEINGAST, 1989). Isso pode ser feito se ele aderir ao controle parlamentar sobre o poder de tributar.

Para restringir a si mesmos e os outros, os planejadores criam grandes obstáculos à mudança institucional. As barreiras para a reforma podem ser extremamente altas, como requisitos unânimes na União Europeia e vários percentuais de maioria para alterar a Constituição dos EUA. Naturalmente estes obstáculos facilitam formas de cooperação e troca que de outras formas seriam impossíveis. O ponto relevante aqui é que esse viés *pró status quo* característico dos sistemas políticos reforça as já consideráveis dificuldades de se mover para fora de uma dada trajetória.²¹ Combinado com a falta de mecanismos de concorrência,

²⁰ Assume-se que os atores envolvidos se preocupam com o que o governo faz depois que seu grupo perde uma eleição. Por razões apenas notadas (e como Moe observa) o problema da incerteza política a longo prazo é provável que seja de maior interesse para os grupos de interesse do que para os políticos.

²¹ Uma característica importante dos sistemas políticos contraria esta linha de argumentação. Dado que a Política é um sistema poderoso para mobilização do poder coercitivo, os governos podem às vezes estar em uma posição de orquestrar um “salto” de uma trajetória para outra. Empregando sanções,

a fragilidade dos processos de aprendizagem e os horizontes temporais de curto prazo característicos da Política, o viés significa que a tendência de retornos crescentes no desenvolvimento político é particularmente intensa.

A Política difere da Economia de muitas maneiras. Aplicar as ferramentas de análise econômica à Política é traiçoeiro a não ser que essas diferenças sejam sistematicamente consideradas. No caso de argumentos sobre dependência da trajetória, focar o caráter da Política sugere um impressionante resultado. O mundo político é extraordinariamente propenso a retornos crescentes. Tanto a prevalência como a intensidade de processos de retornos crescentes sugerem que os argumentos da dependência da trajetória oferecem *insights* importantes para a compreensão da dinâmica política.

eles podem coordenar os ajustes de um modo que os mercados nunca podem ser capazes de atingir. Por exemplo, o governo britânico promulgou uma mudança para o sistema métrico, que teria sido difícil ou impossível de se obter por meio dos mecanismos mais atomísticos do mercado. Os governos são claramente capazes de vez em quando de mobilizar recursos para mudanças mais dramáticas. Tais possibilidades, no entanto, não devem ser exageradas. O sistema métrico representa um exemplo modesto de reversão na dependência da trajetória. Os custos de transição foram relativamente baixos; o principal problema foi de coordenação, de induzir a todos para fazerem a troca, ao mesmo tempo. Para esta tarefa, a capacidade de definição de regras autoritárias por parte do governo é de grande ajuda. Pelas razões já discutidas, é bem menos evidente que os governos, em geral, disponham-se ou sejam capazes de projetar mudanças para uma trajetória diferente quando os custos de mudança são altos. Casos de reformas básicas ou revolucionárias em sistemas políticos bem institucionalizados chamam a nossa atenção precisamente porque são muito raros.

Dependência da trajetória e o estudo da política

Para resumir, em contextos nos quais ocorrem retornos crescentes ou processos dependentes da trajetória, é provável que a vida política seja marcada por quatro características.

1. *Múltiplos equilíbrios*. Sob um conjunto de condições iniciais propícias aos retornos crescentes, uma série de resultados - talvez uma ampla gama - são geralmente possíveis.

2. *Contingência*. Eventos relativamente pequenos, se ocorrerem no momento certo, podem ter grandes e duradouras consequências.

3. *O papel crítico do sincronismo (timing) e sequenciamento (sequence)*. Em processos com retornos crescentes, *quando* ocorre um evento pode ser crucial. Dado que eventos mais recentes em uma sequência importam muito mais que eventos mais tardios, um evento que acontece “tarde demais” pode não ter efeito, embora pudesse ter grande importância se o *timing* tivesse sido diferente.

4. *Inércia*. Uma vez que um processo de retorno crescente é estabelecido, o processo de *feedback* positivo pode conduzir a um único equilíbrio. Este equilíbrio, por sua vez, será resistente a mudanças.

Há também boas razões para pensar que os processos com retornos crescentes sejam comuns na Política, uma vez que eles serão característicos do desenvolvimento institucional, da ação coletiva, do exercício da autoridade e da emergência de nossa compreensão do mundo político.

Se os processos de retornos crescentes são vastos na Política, haverá implicações teóricas fundamentais. Precisamos mudar ambos os tipos de perguntas que fazemos sobre a Política e os tipos de respostas que damos. No que diz respeito às questões, a implicação mais importante é a necessidade de se concentrar em pontos de ramificação e sobre os fatores específicos que reforçam as trajetórias estabelecidas sob estes pontos. Os alunos de política comparada e desenvolvimento político estadunidense têm se interessado há muito tempo pelos momentos críticos. A dinâmica dos retornos crescentes estabelece o que Collier e Collier (1991,

p.31) chama de “mecanismos de reprodução”, que transportam e frequentemente amplificam os efeitos de um momento crítico através do tempo. Discussões a respeito da dependência da trajetória e momentos críticos são muitas vezes confundidos, mas como Hacker (1998) sublinhou, é importante mantê-los distintos. Argumentos sobre dependência da trajetória explicam porque determinados momentos históricos têm consequências duradouras. No entanto, apesar das alegações sobre momentos críticos parecem repousar sobre afirmações de processos de retornos crescentes (caso contrário, não está claro por que o momento é “crítico”), o inverso não se sustenta. Argumentos dependentes à trajetória baseados no *feedback* positivo sugerem que não apenas eventos “grandes” têm grandes consequências; os pequenos que acontecem no momento certo do tempo podem ter grandes consequências igualmente.

O foco nos processos de retornos crescentes justifica um recorrer à História. De um lado, é claro, todos os cientistas sociais concordam que a História importa. As condições atuais, que influenciam os resultados sociais atuais, surgiram de alguma forma. Os processos anteriores são relevantes para uma compreensão completa dos eventos sociais contemporâneos. No entanto, o pressuposto padrão é que para a maioria dos propósitos podemos seguramente colocar essas questões de lado. Olhar para trás nos leva ao conhecido problema da regressão infinita. Uma exploração de cada evento precedente leva à conclusão de que alguma outra ocorrência anterior também foi parte da cadeia de acontecimentos necessários, e assim por diante. Os cientistas sociais precisam romper a uniformidade da história em algum lugar e o presente é um lugar tão bom para fazê-lo assim como qualquer outro. Homans (1967, 92-3) compara esta situação àquela enfrentada por caça minas da Marinha, que precisam saber a carga magnética de um navio. Tal carga é resultado de uma gama infinita de pequenos fatores acumulado ao longo da vida do navio. Para propósitos práticos, no entanto, um simples recurso pode ser usado: a carga atual do navio pode ser utilizada. Se a tarefa é entender a

vulnerabilidade do navio às minas, pode-se simplesmente cortar o nó górdio da regressão histórica.²²

Para muitos propósitos esta é uma abordagem adequada. Os cientistas sociais muitas vezes têm um bom motivo para se concentrar na causalidade sincrônica – tentar entender como as alterações nas variáveis atuais afetam os resultados sociais presentes. Quando processos de retornos crescentes são significativos, no entanto, esta estratégia pode ser problemática. Argumentos de retornos crescentes apoiam-se em uma concepção de “causas históricas” (HARSANYI, 1960; IKENBERRY, 1994; STINCHCOMBE, 1968, p.103-18), ou seja, alguns eventos especiais ocorridos em dados momentos do tempo desencadearam padrões particulares e a atividade é reproduzida continuamente embora a evento original não ocorra mais. Sob condições de dependência da trajetória é verdade que as circunstâncias atuais em certo sentido “provocam” os resultados atuais, mas o foco nessas ocorrências simultâneas é altamente enganoso. Elas fornecem uma explicação “fotográfica” para o que deveria ser visto como uma imagem em movimento. As condições necessárias para os resultados atuais ocorreram no passado. O objeto fundamental de estudo torna-se o ponto crítico ou os eventos que o desencadearam (*triggering events*) e que definem o desenvolvimento ao longo de uma determinada trajetória e os mecanismos de reprodução da atual trajetória – que à primeira vista podem parecer banais ou, pelo menos, analiticamente desinteressantes.

O conhecimento dos processos de retornos crescentes pode mudar não apenas as perguntas que fazemos, mas também a respostas que damos. Dito de outro modo, uma compreensão a respeito dos retornos crescentes pode ser uma fonte fecunda de hipóteses sobre as fontes dos resultados sociais. Um mérito dos argumentos de retornos crescentes é que eles fornecem um contra-argumento plausível para explicações funcionalistas na Ciência Política, que muitas vezes passam em branco. Embora nem sempre

²² Para uma discussão sobre o argumento de Homans, ver Knapp (1984, p.43-5).

explicitamente, os argumentos funcionalistas são prevalentes entre os cientistas políticos. Eles são comuns, por exemplo, entre aqueles que enfatizam as escolhas racionais dos atores individuais que são a base da atividade política e a natureza razoavelmente eficiente das respostas coletivas às necessidades sociais (KEOHANE, 1984; SHEPSLE, 1986; WEINGAST e MARSHALL, 1988).

Argumentos funcionalistas têm a seguinte forma: o resultado X (por exemplo, uma instituição, política ou organização) existe porque serve à função Y. Em um mundo de atores intencionais, pode de fato ser o caso de que os efeitos de uma instituição tenham algo a ver com uma explicação para o seu surgimento e persistência. A argumentação acerca dos retornos crescentes, no entanto, sugere o grande perigo de se assumir a hipótese de que uma dada instituição surge porque serve para algum propósito útil em específico. Pensar em termos funcionalistas sobre uma instituição, política ou organização social pode ser uma boa maneira de derivar hipóteses causais, mas as considerações funcionalistas estão longe de serem as únicas plausíveis. Muitas alternativas para o desfecho em questão podem ter sido possíveis e a dinâmica de retornos crescentes pode ter trancado (*locked in*) uma determinada opção, mesmo que originada por acidente, ou que os fatores que deram-lhe uma vantagem original podem já ter passado há muito tempo. *Em vez de assumir a eficiência relativa como uma explicação, nós temos que regressar e observar.* Assim, reconhecer a possibilidade de dependência da trajetória necessariamente leva os cientistas sociais a uma investigação na história, mesmo que apenas para avaliar a validade das afirmações funcionalistas.

Mais positivamente, uma investigação de dependência da trajetória pode prover a base para o desenvolvimento de hipóteses importantes sobre as fontes de estabilidade e de mudança política. Retomando, o trabalho de Arthur sobre retornos crescentes é inovador não simplesmente porque ele descreve as características desses processos; ele identifica condições propícias para a dependência da trajetória. A maior ambição deste artigo, baseado no trabalho do North, é começar o processo de adaptação desses argumentos ao estudo da Política. Isso requer uma atenção

cuidadosa às características distintivas do mundo político, tais como a sua ambiguidade intrínseca, a prevalência de instituições resistentes à mudança, a proeminência de problemas de ação coletiva e as perspectivas de utilização da autoridade política para amplificar assimetrias de poder. Nem todos os aspectos da vida política estão sujeitos a retornos crescentes. Além disso, este artigo destacou as características mais específicas dos ambientes políticos que provavelmente influenciam o início e o reforço de processos de retornos crescentes. Em suma, este é um território fértil para o desenvolvimento de novas proposições sobre as condições que facilitam ou impedem vários tipos de mudança política.

Considere um exemplo. Um tema de destaque na recente pesquisa em Economia Política Comparada são as “variedades do capitalismo”. Apesar do aumento na interdependência econômica internacional, o que parece gerar pressões para a convergência, as sociedades industriais avançadas continuam a apresentar diferenças fundamentais em suas estruturas institucionais centrais (BERGER e DORE, 1996; HALL, 1999; HOLLINGSWORTH e BOYER, 1997; SOSKICE, 1999). Até agora, esta literatura tem se dedicado mais a identificar e descrever a diversidade do que em explicar o que a gera e sustenta. Hall e Soskice (2000) fizeram um importante avanço ao enfatizar o papel das complementaridades institucionais. Os benefícios de determinadas instituições e organizações econômicas aumentam se elas operam em um ambiente povoado por tipos específicos de instituições e organizações.

As análises sobre as “variedades de capitalismo” convincentemente respaldam diferentes equilíbrios em diferentes economias, mas não aborda como esses equilíbrios distintos emergem. A partir da análise atual, pode-se facilmente ver porque os elaborados sistemas de produção das economias modernas estariam sujeitos a retornos crescentes. Os custos de instalação não apenas para novas empresas, mas mais fundamentalmente para as principais organizações e instituições que ligam os atores privados, são enormes. As organizações e os acordos formais e informais (tanto públicos como privados) que ajudam a estruturar suas interações, criam matrizes institucionais densamente ligadas.

As organizações econômicas e sociais e as instituições políticas (tanto disposições constitucionais básicas como estruturas de políticas públicas) co-evoluíram durante longos períodos. Os efeitos de coordenação são comuns; cursos particulares de ação fazem sentido por causa das ações previstas dentro do sistema. As empresas desenvolveram sofisticadas estratégias adequadas à uma dada matriz institucional que eles enfrentam, ou seja, enormes quantidades de *learning by doing* ocorreram ao longo do tempo nestes sistemas complexos. Em resumo, os sistemas econômicos nacionais são altamente dependentes da trajetória. Provavelmente apresentam uma resiliência substancial, mesmo no contexto de grandes choques exógenos, tais como as recentes mudanças na economia global.

Além de destacar processos causais específicos que geram ou mantêm um *feedback* positivo, o argumento de retornos crescente também dirige a atenção às hipóteses explicitamente baseadas no tempo e sequenciamento. Em condições propícias à dependência da trajetória, o mesmo evento (por exemplo, um choque exógeno tal como a depressão ou a guerra) pode ter um efeito diferente dependendo de quando ele ocorre, entre uma sequência de eventos (COLLIER e COLLIER, 1991; ERTMAN, 1996). Skowronek (1993) argumenta convincentemente que não podemos compreender as oportunidades, restrições e exigências que um presidente sofre sem colocá-lo dentro da sequência de mandatos (*presidencies*) que apoiam ou opõem-se à coalizão dominante em dado período. A dependência da trajetória fornece uma base mais sólida para o princípio de Tilly (1984, p.14) de que “o momento de tempo em que as coisas acontecem em uma sequência afeta como eles acontecem”.

Isso destaca a grande importância teórica dos argumentos da dependência à trajetória: eles podem ajudar os cientistas políticos a pensar mais claramente e explicitamente sobre o papel do tempo e da história na análise social. Isto é crucial, porque alguns afirmam estar testemunhando uma “virada histórica” nas Ciências Sociais (McDONALD, 1996), mas há muita confusão sobre o que tal virada poderia significar. Para alguns, determinados resultados históricos

são de interesse intrínseco. Para muitos, a análise histórica é essencialmente um método, uma maneira de expandir o universo de casos que podem ser usados para ilustrar modelos teóricos supostamente gerais. A ideia aqui é bem diferente. Nós devemos recorrer à História porque importantes aspectos da realidade social podem ser mais bem compreendidos enquanto processos temporais. Não é o passado *per se*, mas o desdobramento de processos ao longo do tempo que é teoricamente central.

As principais propriedades dos processos de retornos crescentes proveem apoio considerável para muitas das importantes alegações das análises “institucionalistas históricas” em Ciência Política. A frase é afortunada, uma vez que capta dois temas críticos abordados aqui. Este trabalho é histórico porque reconhece que o desenvolvimento político deve ser entendido como um processo que se desenrola ao longo do tempo. É institucionalista porque enfatiza que muitas das implicações políticas contemporâneas desses processos temporais são incorporados às instituições – sejam regras formais, estruturas políticas ou normas.

Destes dois elementos, o lado institucional, em geral, tem recebido maior atenção. Apesar de notáveis exceções (KATZNELSON, 1997; ORREN e SKOWRONEK, 1994; SKOCPOL, 1992; SKOWRONEK, 1993; THELEN, 1999) o significado de processos temporais na análise institucionalista histórica é geralmente deixado implícito ou minimizado. No entanto, o trabalho empírico nesta tradição destaca a necessidade de examinar os processos temporais de modo a explicar importantes resultados políticos. A discussão sobre institucionalismo histórico enfatiza frequentemente os momentos críticos na Política, as sequências de desenvolvimento específicas e a rigidez que tornam difícil para atores sociais escapar de trajetórias estabelecidas.

É claro que as obras recentes do institucionalismo histórico chamaram a atenção na área das Ciências Sociais para a História. Especialmente para aqueles que querem respostas a questões críticas, derivadas de experiências políticas reais, voltar-se à História têm sido comum. As questões de tempo, sequência e momentos críticos aparecem proeminentemente nesta área de

trabalho. Entre muitos estudos, aquele de Gerschenkron (1962) sobre a industrialização e a construção do Estado e a análise de Lipset e Rokkan (1967) sobre a formação de sistemas partidários são dois exemplos clássicos. Na verdade, é justo perguntar se incorporando os conceitos de retornos crescentes e dependência da trajetória ao estudo da Política é semelhante ao homem que descobriu que ele tinha falado em prosa durante toda a sua vida. A dependência da trajetória seria simplesmente um nome moderno para ideias antigas?

As discussões sobre dependência da trajetória valeriam a pena mesmo que elas não tenham feito nada mais do que chamar a atenção para uma ideia da moda e para a contínua relevância desse corpo de trabalho. No entanto, há várias razões para acreditar que o conceito pode fazer mais. O conhecimento da dinâmica de processos com retornos crescentes pode aguçar muito a nossa compreensão sobre os motivos pelos quais momentos particulares (e quais aspectos deles) são críticos e por que o *timing* conta tanto para a Política. A maior parte de um trabalho anterior foi vago sobre este ponto (Pierson n.d.b.), apesar de revisão detalhada da literatura ser necessária para documentá-lo. As características específicas de um *feedback* positivo proveem a chave para dar sentido à complexa mistura de estabilidade e rajadas de mudança que caracterizam tantos processos políticos. Conforme já discutido, uma investigação dos processos sujeitos a retornos crescentes pode gerar hipóteses mais nítidas, baseadas em mecanismos sociais mais explícitas, sobre as fontes de trajetórias divergentes e da inércia social.

Existem, naturalmente, dificuldades importantes sobre os argumentos de retornos crescentes. Duas exigem, pelo menos, uma breve atenção. A primeira é metodológica e refere-se à dificuldade em testar hipóteses baseadas nos complexos argumentos dependentes à trajetória (GEDDES, 1997).²³ O problema “muitas

²³ Note-se, no entanto, que a pesquisa estatística convencional (mainstream) também irá enfrentar desafios difíceis se os processos dependentes à trajetória forem comuns, uma vez que muitas técnicas quantitativas estão baseadas no pressuposto de que eles não o são (JACKSON, 1996).

variáveis, poucos casos” é agravado nos argumentos dependentes à trajetória, que necessitam avaliar as sequências de várias variáveis ao longo do tempo.

Isso não é um problema particularmente grave ao se estudar os resultados quando é possível se obter muitos casos (por exemplo, a formação de grupos de interesse). A ação coletiva e o desenvolvimento de mapas mentais dos atores da Política parecem ser áreas promissoras de estudo. O problema “poucos casos, muitas variáveis” não apresenta dificuldades, no entanto, para argumentos de retornos crescentes que operam a um nível mais agregado. A necessidade de gerar mais casos ajuda a explicar porque a política comparada sempre foi um campo que enfatiza momentos críticos (COLLIER e COLLIER, 1991). A análise contrafactual emerge também como uma importante ferramenta para tais estudos (TETLOCK e BELKIN, 1996). Além disso, os analistas podem usar nossa crescente compreensão teórica a respeito dos processos dependentes à trajetória para gerar mais implicações observáveis, por exemplo, concentrando-se em fases intermédias dos processos. Como Geddes (1997) argumenta, existem maneiras de lidar com o problema de “pequeno n”, mas que exigem delimitações de pesquisa cuidadosas. Mesmo projetos cuidadosos podem ser inadequados para nada além de argumentar sobre retornos crescentes de maneira bastante simplória.

O segundo problema diz respeito ao perigo de que o conceito de retornos crescentes sugere uma visão excessivamente estática do mundo social. Considerando a representação mais significativa, todos os processos de urna de Arthur Pólya conduzem a um dado equilíbrio e depois param. Os processos de retornos crescentes parecem gerar apenas breves momentos “pontuados” em uma paisagem social em grande parte imóvel. Para muitos, a significância da dependência da trajetória é desmentida pelo evidente dinamismo da vida social.

Este é um desafio sensato e proveitoso (THELEN, 1999). Mas as análises dependentes à trajetória não implicam necessariamente que uma dada alternativa está permanentemente bloqueada (*locked in*) em seguir o caminho do autorreforço. Identificar processos de

autorreforço ajuda-nos a entender porque práticas organizacionais e institucionais são muitas vezes extremamente persistentes – e isso é crucial, porque estas continuidades são uma característica marcante do mundo social. Afirmar que a paisagem social pode ser permanentemente imutável é pouco crível, e isso não é o ponto. A mudança continua mas é uma mudança limitada – até que alguma coisa deteriore ou se sobreponha aos mecanismos de reprodução que geram continuidade. North (1990a, p.98-9) resume bem o ponto-chave: “a cada passo ao longo do caminho há [escolhas] - políticas e econômicas - que fornecem [...] alternativas reais. A dependência da trajetória é uma maneira para estreitar conceitualmente o conjunto de escolhas e a decisão de ligação que é feita ao longo do tempo. Não é a história da inevitabilidade de que o passado nitidamente preveja o futuro”. Os argumentos a respeito da dependência da trajetória estabelecem que opções anteriormente viáveis podem ser desconsideradas na sequência de um período sustentado de *feedback* positivo e obrigações cumulativas na atual trajetória tornarão a mudança difícil e condicionarão a maneira pela qual novas ramificações ocorrerão.

Na verdade, conforme recentemente enfatizado por Mahoney (n.a.) e Thelen (1999), identificar os *loops* de *feedback* específicos (ou “mecanismos de reprodução”) no trabalho geralmente provê informações importantes sobre os tipos de eventos ou processos que podem gerar pontos de mudança (*change points*) posteriores. Tais momentos são geralmente atribuídos, muitas vezes *ex post*, a “choques exógenos”. Esperamos, no entanto, que estes pontos de mudança geralmente ocorram quando novas condições interrompam ou sobrecarreguem os mecanismos específicos que anteriormente reproduziam a trajetória existente.

Os argumentos de retornos crescentes abrem uma empolgante agenda de pesquisa para a Ciência Política. Além disso, a compreensão desses processos pode fazer outra contribuição aos cientistas políticos: uma dose saudável de humildade. Desde o surgimento do behaviorismo, muitos cientistas políticos tiveram altas aspirações sobre o desenvolvimento de uma ciência da política, enraizada na parcimônia e generalização e capaz de

grande poder de previsão. Apesar das modestas realizações nestas mais de quatro décadas, tais aspirações permanecem. Os contratempos são menosprezados, demandando mais tempo ou aplicações mais prolongadas de métodos adequados, mas a incapacidade de gerar generalizações poderosas para facilitar as previsões ainda continua a ser um enigma. Se a prevalência de processos de retornos crescentes processos é de fato uma característica definidora da Política, então temos procurado no lugar errado para uma explicação. O problema principal reside no próprio caráter do mundo político.

Bibliografia

- ABBOTT, Andrew. Conceptions of time and events in social science methods: causal and narrative approaches. *Historical Methods*, v. 23, Fall, p. 140-150, 1990.
- ABBOTT, Andrew. Sequences of social events: concepts and methods for the analysis of order in social processes. *Historical Methods*, v. 16, Fall, p. 129-147, 1983.
- ALCHIAN, Armen A. Uncertainty, evolution and economic theory. *Journal of Political Economy*, v. 58, jun., p. 211-221, 1950.
- ARTHUR, W. Brian. *Increasing returns and path dependence in the economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. The two faces of power. *American Political Science Review*, v. 56, Dec., p. 947-952, 1962.
- BERGER, Suzanne; DORE, Ronald. (Ed.) *National diversity and global capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996.
- COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991.

- COMES, Richard; SANDLER, Todd. *The theory of externalities, public goods and club goods*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- DAVID, Paul. Clio and the economics of QWERTY. *American Economic Review*, v. 75, May, p. 332-7, 1985.
- DENZAU, Arthur D.; NORTH, Douglass C. Shared mental models: ideologies and institutions. *Kyklos*, v. 47, n.1, p. 3-31, 1994.
- ERTMAN, Thomas. *Birth of the Leviathan: building states and regimes in medieval and early modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- FEARON, James D. Causes and counterfactuals in social science: exploring an analogy between cellular automata and historical processes. In: TETLOCK, Philip E.; BELKIN, Aaron. *Counterfactual thought experiments in world politics: logical, methodological and psychological perspectives*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996. p. 39-67.
- GAVENTA, John. *Power and powerlessness: quiescence and rebellion in an Appalachian Valley*. Urbana: University of Illinois Press, 1980.
- GEDDES, Barbara. *The use of case studies in path dependent arguments*. Department of Political Science, University of California at Los Angeles, 1997. Typescript.
- GERSCHENKRON, Alexander. *Economic backwardness in historical perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1962.
- GREIDER, William. *The education of David Stockman and other americans*. New York: Dutton, 1982.
- HACKER, Jacob. The historical logic of national health insurance: structure and sequence in the development of British, Canadian, and U.S. medical policy. *Studies in American Political Development*, v. 12, Spring, p. 57-130, 1998.

- HALL, Peter. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, v. 23, April, p. 275-296, 1993.
- HALL, Peter. The political economy of Europe in an era of interdependence. In: KITSCHOLT, Herbert; LANGE, Peter; MARKS, Gary; STEPHENS, John D. *Change and continuity in contemporary capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 135-163.
- HALL, Peter; SOSKICE, David. *An introduction to varieties of capitalism*. Harvard University, 2000. Typescript.
- HARSANYI, John C. Explanation and comparative dynamics in Social Science. *Behavioral Science*, v. 5, April, p. 136-145, 1960.
- HECLO, Hugh. *Modern social politics in Britain and Sweden*. New Haven, CT: Yale University Press, 1974.
- HILL, Greg. History, necessity, and rational choice theory. *Rationality and Society*, v. 9, May, p. 189-213, 1997.
- HIRSCH, Fred. *The social limits to growth*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1977.
- HOLLINGSWORTH, J. Rogers; BOYER, Robert. *Contemporary capitalism: the embeddedness of institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- HOMANS, George. *The nature of Social Science*. New York: Harcourt, Brace and World, 1967.
- IKENBERRY, John. *History's heavy hand: institutions and the politics of the state*. University of Pennsylvania, 1994. Typescript.
- JACKSON, John E. Political methodology: an overview. In: GOODIN, Robert E. KLINGEMANN, Hans-Dieter. *New handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 1996. p. 717-748.
- KATZNELSON, Ira. Structure and configuration in comparative politics. In: LICHBACH, Mark Irving; ZUCKERMAN, Alan

- S. *Comparative politics: rationality, culture, and structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 81-112.
- KEOHANE, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.
- KNAPP, Peter. Can social theory escape from History? *History and Theory*, v. 23, n.1, p. 34-52, 1984.
- KRASNER, Stephen. Sovereignty: an institutional perspective. In: CAPORASO, James A. *The elusive State: international and comparative perspectives*. Newbury Park, CA: Sage, 1989. p. 69-96.
- KRUGMAN, Paul. History and Industry location: the case of the manufacturing belt. *American Economic Review*, v. 81, May, p. 80-83, 1991.
- KRUGMAN, Paul. *Pop internationalism*. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.
- LEVI, Margaret. A Model, a method, and a map: rational choice in comparative and historical analysis. In: LICHBACH, Mark Irving; ZUCKERMAN, Alan S. *Comparative politics: rationality, culture, and structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 19-41.
- LIEBOWITZ, S. J.; MARGOLIS, Stephen E. Path dependence, lock-in, and History. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 11, n.1, p. 205-226, 1995.
- LINDBLOM, Charles E. *Politics and markets*. New York: Basic Books, 1977.
- LIPSET, Seymour Martin; ROKKAN, Stein. Cleavage structures, party systems and voter alignments: an introduction. In: LIPSET, Seymour Martin ROKKAN, Stein. *Party systems and voter alignments*. New York: Free Press, 1967. p. 1-64.

- LUKES, Steven. *Power: A radical view*. London: MacMillan, 1974.
- MAHONEY, James. Uses of path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, n.d. No prelo.
- MANNHEIM, Karl. The problem of generations. In: KECSKEMETI, Paul. *Essays on the sociology of knowledge*. London: Routledge and Kegan Paul, 1952. p. 276-320.
- MARWELL, Gerald; OLIVER, Pamela. *The Critical mass in collective action: a micro-social theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- McDONALD, Terrance J. (Ed.) *The historic turn in the Human Sciences*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996.
- MILGROM, Paul; ROBERTS, John. The economics of modern manufacturing: technology, strategy, and organization. *American Economic Review*, v. 80, June, p. 511-528, 1990.
- MOE, Terry. The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, v. 28, Nov, p. 739-777, 1984.
- MOE, Terry. The politics of structural choice: toward a theory of public bureaucracy. In: WILLIAMSON, Oliver E. *Organization Theory: From Chester Barnard to the present and beyond*. Oxford: Oxford University Press, 1990. p. 116-53.
- MUELLER, Dennis C. *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- NORTH, Douglass C. A transaction cost theory of politics. *Journal of Theoretical Politics*, v. 2, Oct., p. 355-367, 1990b.
- NORTH, Douglass C. Institutions and credible commitment. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, v. 149, Mar., p. 11-23, 1993.
- NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990a.
- NORTH, Douglass C.; WEINGAST, Barry R. Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public

- choice in seventeenth century England. *Journal of Economic History*, v. 49, Dec., p. 803-832, 1989.
- OLSON, Mancur. *The logic of collective action*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.
- ORREN, Karen; SKOWRONEK, Stephen. Beyond the iconography of order: notes for a 'new institutionalism.' In: DODD, Lawrence; JILLSON, Calvin. *The dynamics of american politics*. Boulder, CO: Westview, 1994. p. 311-30.
- PIERSON, Paul. Not just what, but when: timing and sequence in political processes. *Studies in American Political Development*, n.d.b. No prelo.
- PIERSON, Paul. The limits of institutional design: explaining institutional origins and change. *Governance*, n.d.a. No prelo.
- PIERSON, Paul. When effect becomes cause: policy feedback and political change. *World Politics*, v. 45, July, p. 595-628, 1993.
- POLSBY, Nelson W. *Community power and social theory*. New Haven, CT: Yale University Press, 1963.
- ROMER, Paul M. Are nonconvexities important for understanding growth? *American Economic Review*, v. 80, May, p. 97-103, 1990.
- ROMER, Paul M. Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy*, v. 94, Oct., p. 1002-1037, 1986.
- ROSE, Richard. Inheritance before choice in public policy. *Journal of Theoretical Politics*, v. 2, July, p. 263-291, 1990.
- SARTORI, Giovanni. Concept misinformation in comparative politics. *American Political Science Review*, v. 64, Dec., p. 1033-1053, 1970.
- SEABROOK, John. Tackling the competition. *The New Yorker*, 18 Aug. 1997, p. 42-51.
- SEWELL, William H. Three temporalities: toward an eventful sociology. In: McDONALD, Terrance J. *The historic turn in the*

Human Sciences. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996. p. 245-280.

SHEPSLE, Kenneth A. Discretion, institutions and the problem of government commitment. In: BOURDIEU, Pierre; COLEMAN, James. *Social theory for a changing society*. Boulder, CO: Westview, 1991. p. 245-263.

SHEPSLE, Kenneth A. Institutional equilibrium and equilibrium institutions. In: , WEISBERG, Herbert F. *Political Science: the science of politics*. New York: Agathon, 1986. p. 51-81.

SKOCPOL, Theda. How americans became civic. In: SKOCPOL, Theda; FIORINA, Morris P. *Civic engagement in American democracy*. Washington, DC: Brookings Institution Press and the Russell Sage Foundation, 1999. p. 27-80.

SKOCPOL, Theda. *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard, 1992.

SKOWRONEK, Stephen. *The politics presidents make: leadership from John Adams to George Bush*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard, 1993.

SOSKICE, David. Divergent production regimes: coordinated and uncoordinated market economies in the 1980s and 1990s. In: KITSCHOLT, Herbert; LANGE, Peter; MARKS, Gary; STEPHENS, John D. *Change and continuity in contemporary capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 101-134.

SPRUYT, Hendrik. *The sovereign state and its competitors*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.

STINCHCOMBE, Arthur L. *Constructing social theories*. Chicago: University of Chicago Press, 1968.

TETLOCK, Philip E.; BELKIN, Aaron. (Ed.) *Counterfactual thought experiments in world politics: logical, methodological,*

and psychological perspectives. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism and comparative politics. *Annual Review of Political Science*, v. 2, p. 369-404, 1999.

TILLY, Charles. *Big Structures, LARGE PROCESSES, HUGE COMPARISONS*. New York: Russell Sage Foundation, 1984.

TYSON, Laura D'Andrea. *Who's bashing whom?* Trade conflicts in high technology industries. Washington, DC: Institute for International Economics, 1993.

WEINGAST, Barry R.; MARSHALL, William J. The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. *Journal of Political Economy*, v. 96, Feb., p. 132-163, 1988.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction cost economics and organization theory. *Industrial and Corporate Change*, v. 2, p. 107-156, 1993.

WOLFINGER, Raymond A. Nondecisions and the study of local politics. *American Political Science Review*, p. 65, Dec., p. 1063-1080, 1971.

WUTHNOW, Robert. *Communities of discourse: ideology and social structure in the Reformation, the Enlightenment, and European Socialism*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1989.